

MANUEL ALCÁNTARA, MERCEDES GARCÍA MONTERO  
Y FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ (Coords.)

# *Estudios Sociales*

## MEMORIA DEL 56.º CONGRESO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS

DOI: [http://dx.doi.org/10.14201/OAQ0251\\_12](http://dx.doi.org/10.14201/OAQ0251_12)



AQUILAFUENTE  
**A**



Ediciones Universidad  
**Salamanca**



MANUEL ALCÁNTARA  
MERCEDES GARCÍA MONTERO  
FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ  
(Coords.)



# *Estudios Sociales*

DOI: [http://dx.doi.org/10.14201/oAQo251\\_11](http://dx.doi.org/10.14201/oAQo251_11)



Instituto de Iberoamérica  
universidad de salamanca



VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA  
CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



800 AÑOS  
VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA

# AQUILAFUENTE, 251



Ediciones Universidad de Salamanca y  
los autores  
Motivo de cubierta: Idea original de Francisco Sánchez y  
desarrollado por Clint is Good  
<https://clintisgood.com/>

1ª edición: julio, 2018

978-84-9012-913-5 (pdf obra completa)  
978-84-9012-914-2 (pdf, vol. 1)  
978-84-9012-915-9 (pdf, vol. 2)  
978-84-9012-916-6 (pdf, vol. 3)  
978-84-9012-917-3 (pdf, vol. 4)  
978-84-9012-918-0 (pdf, vol. 5)  
978-84-9012-919-7 (pdf, vol. 6)  
978-84-9012-920-3 (pdf, vol. 7)  
978-84-9012-921-0 (pdf, vol. 8)  
978-84-9012-922-7 (pdf, vol. 9)  
978-84-9012-923-4 (pdf, vol. 10)  
978-84-9012-924-1 (pdf, vol. 11)  
978-84-9012-925-8 (pdf, vol. 12)  
978-84-9012-926-5 (pdf, vol. 13)  
978-84-9012-927-2 (pdf, vol. 14)  
978-84-9012-928-9 (pdf, vol. 15)  
978-84-9012-929-6 (pdf, vol. 16)  
978-84-9012-930-2 (pdf, vol. 17)  
978-84-9012-931-9 (pdf, vol. 18)  
978-84-9012-932-6 (pdf, vol. 19)

Ediciones Universidad de Salamanca  
Plaza San Benito, 2  
E-37002 Salamanca (España)  
<http://www.eusal.es>  
[eus@usal.es](mailto:eus@usal.es)

Maquetación:  
Cícero, S.L.  
Tel.: 923 12 32 26  
Salamanca (España)

Realizado en España-Made in Spain



Usted es libre de: Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato  
Ediciones Universidad de Salamanca no revocará mientras cumpla con los términos:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



NoComercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



SinObraDerivada — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Ediciones Universidad de Salamanca es miembro de la UNE  
Unión de Editoriales Universitarias Españolas  
[www.une.es](http://www.une.es)



Catalogación de editor en ONIX accesible en  
<https://www.dilve.es/>

∞ Comité permanente ∞

Jan-Åke ALVARSSON, Suecia – *Presidente* <sup>[1]</sup>  
Elizabeth DÍAZ BRENIS, México – *Vicepresidente* <sup>[1]</sup>  
Walter RAUDALES, El Salvador – *Secretario* <sup>[1]</sup>  
Antonio ACOSTA RODRÍGUEZ, España  
Milka CASTRO LUCIC, Chile <sup>[1]</sup>  
Horacio CERUTTI GULDBERG, México <sup>[1]</sup>  
Kees DEN BOER, Países Bajos <sup>[1]</sup>  
John R. FISHER, Reino Unido <sup>[1]</sup>  
Enrique FLORESCANO MAYET, México  
Jorge R. GONZÁLEZ MARMOLEJO, México <sup>[1]</sup>  
Adolfo L. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, España  
Martina KALLER, Austria <sup>[1]</sup>  
Jacques LAFAYE, Francia  
María Luisa LAVIANA CUETOS, España <sup>[1]</sup>  
Miguel LEÓN PORTILLA, México  
Catalina MACHUCA, El Salvador <sup>[1]</sup>  
Elio MASFERRER KAN, México <sup>[1]</sup>  
David MAYER, Austria <sup>[1]</sup>  
Berthold MOLDEN, Austria <sup>[1]</sup>  
Segundo E. MORENO YÁNEZ, Ecuador <sup>[1]</sup>  
Nohra REY DE MARULANDA, Colombia  
Rafael RIVAS POSADA, Colombia  
Ramón RIVAS, El Salvador <sup>[1]</sup>  
Luis A. RIVEROS CORNEJO, Chile  
Mariusz ZIÓLKOWSKI, Polonia <sup>[1]</sup>

---

*Con asterisco <sup>[1]</sup> los miembros del CP-ICA que han asistido a, por lo menos, uno de los tres últimos Congresos:  
53 ICA-2009, 54 ICA-2012, 55 ICA-2015.*

∞ Comité Científico ∞

**Antropología**

Carmen Martínez-Novio, *University of Kentucky*  
Pablo Palenzuela, *Universidad de Sevilla*  
Arte y patrimonio cultural  
Antonio Notario, *Universidad de Salamanca*

**Arqueología**

Chris Pool, *University of Kentucky*  
Andrés Ciudad, *Universidad Complutense de Madrid*  
Ciencias y medio ambiente

Barbara Hogenboom, *Centre for Latin American Research and Documentation – CEDLA / Universiteit van Amsterdam*  
Alfredo Stein, *University of Manchester*

**Comunicación y nuevas tecnologías**

Ángel Badillo, *Universidad de Salamanca*  
Delia Crovi, *UNAM*

**Cosmovisiones y sistemas religiosos**

Elizabeth Díaz Brennis, *Escuela Nacional de Antropología e Historia*  
Mercedes Saizar, *CONICET*

**Educación**

José M<sup>a</sup> Hernández, *Universidad de Salamanca*  
Pablo Gentili, *CLACSO*

**Estudios culturales**

Catherine Boyle, *King's College London*  
Martina Kellar, *Universität Wien*

**Estudios de género**

Gioconda Herrera, *FLACSO-Ecuador*  
Arantxa Elizondo, *Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco*

**Estudios económicos**

Diego Sánchez, *University of Oxford*  
Andrés Rivarola, *Stockholms Universitet*

**Estudios políticos**

Scott Morgensten, *University of Pittsburg*  
Gisella Sin, *University of Illinois*

**Estudios sociales**

Alberto Martín, *Instituto Mora*  
Helene Renee Roux, *Institut de Recherche pour le Développement*

**Filosofía y pensamiento**

José Luis Molinuevo, *Universidad de Salamanca*  
Horacio Cerutti Guldberg, *Universidad Nacional Autónoma de México*

**Historia**

María Luisa Laviana, *CSIC*  
Ascensión Martínez Riaza, *Universidad Complutense*  
Guillermo Mira Delli-Zotti, *Universidad de Salamanca*

**Lingüística y literatura**

Francisca Noguero, *Universidad de Salamanca*  
Carlos Franz, *Academia de Chile*

**Migraciones**

Alberto de Rey, *Universidad de Salamanca*  
Christian Zlolniski, *University of Texas at Arlington*

**Movimientos sociales**

Salvador Martí, *Universitat de Girona*  
David Garibay, *Université de Lyon 2*

**Relaciones Internacionales**

Sergio Caballero, *Universidad de Deusto*  
Detlef Nolte, *GIGA – German Institute of Global and Area Studies*

**Simposios innovadores**

Rodrigo Rodrigues, *Universidad de Salamanca*  
Emerson Urizzi Cervi, *Universidade Federal do Paraná*

∞ Comité organizador local ∞

**Presidente**

Manuel Alcántara Sáez

**Secretario General**

Francisco Sánchez López

**Vocales**

Román Álvarez Rodríguez  
Ignacio Berdugo Gómez de la Torre  
Miguel Carrera Troyano  
Ángel Baldomero Espina Barrio  
Mercedes García Montero  
José María Hernández Díaz  
Guillermo Mira Delli-Zotti,  
Francisca Noguero Jiméneez  
Emilio Prieto de los Mozos  
Antonio Notario  
Julio Sánchez Gómez  
José Manuel Santos

## PRESENTACIÓN

### *Bienvenidos*

El Comité Organizador del 56º Congreso Internacional de Americanistas (ICA) invita a la comunidad académica a participar en el encuentro que se celebrará en la Universidad de Salamanca el 15 al 20 de julio de 2018. Bajo el lema «Universalidad y particularismo en las Américas», esta edición del ICA llama a la reflexión sobre la dialéctica entre la universalidad y los particularismos en la producción de conocimiento, un diálogo en el que la necesidad de conocer los particularismos de los fenómenos sociales, políticos, artísticos y culturales obliga a formular nuevas hipótesis que enriquecen y replantean las grandes teorías generales de las ciencias y las humanidades.

El carácter interdisciplinario e inclusivo que ha caracterizado al ICA desde su inicio en 1875, como un congreso de estudios de área en sentido completo, hace aún más significativa esa dinámica de producción de conocimiento. Con un planteamiento interdisciplinario e inclusivo, ICA reúne a investigadores que estudian el continente americano, desde Alaska hasta Tierra de Fuego, incluyendo el territorio del Caribe, a partir del análisis de su política, economía, cultural, lenguas, historia y prehistoria. Así, el Comité Organizador les invita a presentar sus propuestas y participar en el análisis y la reflexión sobre las especificidades de las Américas y el Caribe con el objetivo de enriquecer las grandes teorías generales.

### *Bem-vindo*

O Comitê Organizador do 56º Congresso Internacional de Americanistas (ICA) convida a comunidade acadêmica a participar do encontro que se celebrará na Universidade de Salamanca de 15 a 20 de julho de 2018. Sob o lema “Universalidade e particularismo nas Américas”, esta edição do ICA chama à reflexão sobre a dialética entre a universalidade e os particularismos na produção do conhecimento, um diálogo no qual a necessidade de conhecer os particularismos dos fenômenos sociais, políticos, artísticos e culturais obriga a formular novas hipóteses que enriquecem e reformulam as grandes teorias gerais das ciências e humanidades.

O caráter interdisciplinar e inclusivo que caracteriza o ICA desde o seu início em 1875, como um congreso de estudo de área no seu sentido completo, torna ainda mais significativa esta dinâmica de produção do conhecimento. Com um caráter interdisciplinar e inclusivo, o ICA reúne pesquisadores que estudam o continente americano, desde o Alaska até a Terra do Fogo, incluindo o território do Caribe, a partir da análise de sua política, economia, cultura, línguas, história e pré-história. O Comitê Organizador convida-lhes a apresentar suas propostas e participar na análise e na reflexão sobre as especificidades das Américas e do Caribe com o objetivo de enriquecer as grandes teorias gerais.

### *Welcome*

The Organizing Committee of the 56th International Congress of Americanists (ICA) invites the scholarly community to participate in the congress that will take place in Salamanca from the 15th to the 20th of July of 2018. Under the motto “Universality and particularism in the Americas,” this edition of the ICA invites us to reflect on the relationship between universality and particularism in the production of knowledge, a dialogue in which the need to know the idiosyncrasies of social, political, artistic, and cultural phenomena, leads us to create new hypotheses in order to enrich and rethink grand social theories in the sciences and the humanities.

The multidisciplinary and inclusive character of ICA since its beginning in 1875 as an area congress underscores the importance of this dynamic in the production of knowledge. Based on an interdisciplinary and inclusive approach, ICA gathers together researchers who study the politics, the economics, the cultures, the languages, the history, and the prehistory of the Americas, from Alaska to the Caribbean and Tierra del Fuego. The congress welcomes contributions on the specificities of Latin America and the Caribbean. The goal is to enrich social general theories.





## UNIVERSALIDAD Y PARTICULARISMO EN LAS AMÉRICAS

La Universidad de Salamanca, que conmemora en 2018 el VIII centenario de su creación, en sus últimos quinientos años no ha dejado de estar vinculada con América, con quien hoy mantiene una relación si cabe más estrecha. La enseñanza del español la emparenta con el mundo americano que se expresa en inglés y en portugués, así como en francés, mientras que la vocación latinoamericana se proyecta en las investigaciones y en la docencia que se lleva a cabo en sus aulas y laboratorios. El resultado es un flujo permanente de estudiantes y de docentes que circula entre ambos lados del Atlántico en sendas direcciones. Todo ello explica las razones por las que la Universidad de Salamanca fue agraciada para celebrar en su seno el 56º Congreso Internacional de Americanistas (ICA) durante los días 15 al 20 de julio de 2018.

Los textos que aquí se recogen constituyen un número relevante de las ponencias presentadas en el marco del referido Congreso. Abordan una realidad compleja e inmensamente heterogénea desde perspectivas epistemológicas muy diferentes y suponen una muestra excelente del estado del arte en el marco de disciplinas variopintas en el ámbito de las ciencias sociales y de las humanidades. Por consiguiente, se trata de textos que, con un planteamiento interdisciplinario e inclusivo, estudian el continente americano, desde Alaska hasta Tierra de Fuego, incluyendo el territorio del Caribe, a partir del análisis de su política, economía, cultura, lenguas, historia y prehistoria.

En un mundo en el que se cierran fronteras, se apuesta exclusivamente por lo vernáculo, se repudia el carácter multicultural de la humanidad y se privilegian formas identitarias excluyentes basadas en la raza, la lengua y la religión, América supone la evidencia de que otra visión de la realidad es posible. El mestizaje, la plurinacionalidad, los valores comunitarios de solidaridad, empatía e inclusión configuran el día a día de sus diversos pueblos con independencia del nivel de ingreso. Si algo es profundamente americano en el siglo XXI es precisamente su carácter mezclado, pues reúne en su espacio, como ningún otro componente, el potente legado originario al que se sumó el aportado por los pueblos europeos y africanos y, más recientemente, asiáticos. Un crisol social y cultural que ha logrado configurar sistemas políticos en los que la democracia se halla muy asentada afectando a la gran mayoría de sus habitantes, lo que supone la progresiva extensión de sus valores, así como la vigencia de los derechos humanos en su más amplia acepción.

El presente volumen contiene una muestra representativa de la producción académica sobre todo ello. Es, en este sentido, una excelente ventana a la que asomarse para tener una clara idea de los distintos dilemas a los que se enfrentan las Américas en el seno de las tensiones y efectos que está produciendo la globalización. Problemas que deben contemplarse desde una perspectiva comparada y que, por otra parte, requieren de un conocimiento de las claves específicas que se encuentran en sus orígenes.

La publicación de estas ponencias es fruto del compromiso institucional de la Universidad de Salamanca, contraído para la celebración del 56º Congreso Internacional de Americanistas (ICA). Asimismo refleja, exactamente y sin modificaciones por parte de los coordinadores de la obra, el texto enviado por cada uno de los ponentes que expresó su interés y dio su consentimiento para esta publicación. Esta obra no recoge, no obstante, todas las ponencias que se presentaron en el Congreso.

Salamanca, Julio de 2018

Manuel Alcántara Sáez  
Mercedes García Montero  
Francisco Sánchez López





## NOTA EDITORIAL


Estas actas son el fruto del compromiso institucional de la Universidad de Salamanca, contraído para la celebración del *56.º Congreso Internacional de Americanistas (ICA)*, realizado en Salamanca en julio de 2018.


Las textos aquí publicados, son fruto de las descargas efectuadas a mediados de junio de 2018, a partir de las ponencias, previamente evaluadas por el comité científico, admitidas y gestionadas a través de la plataforma *ConfTool Pro - Conference Management Tool*, versión 2.6.117, creada por el Dr. *Harald Weinreich*. © 2001-2018 (Hamburgo/ Alemania).


Ediciones Universidad de Salamanca se ha encargado de compilar los artículos, cuya maquetación y corrección son responsabilidad exclusiva de los autores.

Son accesibles en conocimiento abierto en formato digital bajo  licencia Usted es libre de:

 **Compartir** — Copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato Ediciones Universidad de Salamanca no revocará mientras cumpla con los términos:

 **Reconocimiento** — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.

 **NoComercial** — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.

 **SinObraDerivada** — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

La obra se agrupa en 19 volúmenes distribuidos por las siguientes áreas temáticas:

1. Antropología
2. Arqueología
3. Arte
4. Ciencias y medio ambiente
5. Comunicación y nuevas tecnologías
6. Cosmovisiones y sistemas religiosos
7. Educación
8. Estudios culturales
9. Estudios de género
10. Estudios económicos
11. Estudios políticos
12. Estudios sociales
13. Filosofía y pensamiento
14. Historia y patrimonio cultural
15. Lingüística y literatura
16. Migraciones
17. Movimientos sociales
18. Relaciones internacionales
19. Simposios innovadores



## ÍNDICE

- Imaginarios urbanos y doxas históricas sobre vivienda, espacios domésticos y pueblos indígenas en la ciudad de Resistencia (Argentina)  
QUEVEDO, CECILIA MERCEDES
- Una lectura geográfica de la gobernanza ambiental en espacios de fronteras sujetos a procesos de valorización turística  
IGLESIAS, ALICIA NOEMÍ; MUSCAR BENASAYAG, EDUARDO FORTUNATO
- La Regeneración Urbana como estrategia de dominación de clase. Las conexiones europeo-americanas a debate  
ÁLVAREZ MORA, ALFONSO; VALVERDE DIAZ LEON, FRANCISCO
- La desigualdad urbana y las luchas territoriales  
ROFÉ, JULIA VIRGINIA
- De Metroplan a la (de)construcción postmoderna de Tegucigalpa, Honduras 1972-1994  
NAVARRETE, NORMA DANIELA
- O metropolitano, o financeiro e o regional na nova dialética da produção do espaço  
LEOPOLDO, EUDES
- Trayectorias de vidas de jóvenes en situación de vulnerabilidad: incidencias diferenciales a partir de modos de estar, circular y participar en dispositivos estatales de prevención, promoción, y protección de derechos  
NUÑEZ, RODOLFO ALBERTO
- Matizes e nuances que desenham o mundo: culturas infantis e as marcas das relações de gênero, raça e classe social  
ORIEL PEREIRA, ARTUR; SANTIAGO, FLÁVIO
- Funcionalidad de las Medidas Judiciales de Protección a los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, con especial énfasis en la Zona Occidental durante los años 2011 al 2016  
BONILLA PACHECO, MARIELA IVETTE; AQUINO PALACIOS, JACQUELINE XIOMARA
- La formación de maestros indígenas: dos casos en América Latina  
MANUEL SÁNCHEZ CERÓN; ÁVILA AYALA, AIDÉ TERESITA; BELLO OLANO, M<sup>a</sup> DE LOS ÁNGELES
- Seguridad, crimen y orden: Reglas informales de la seguridad y el crimen en Medellín (2005-2015)  
DAVILA LONDOÑO, LUIS FELIPE
- Expropriação do conhecimento e sucção do saber: o caso do AGROSEBRAE – SP – Brasil e da pequena produção agrícola em territórios rurais  
RICARDO LUIZ SAPIA DE CAMPOS
- Infância(s) entre o campo e a cidade: perspectivas das crianças quilombolas em Cavalcante/Goiás/Brasil  
MARIA LIDIA BUENO FERNANDES
- Pelo “bem” das vidas desobedientes e resistentes: redução da maioria penal  
SCHEINVAR, ESTELA

- Alternativas al desarrollo y extracciones indispensables frente a la dialéctica (neo)extractivista: el caso de la región de Los Tuxtlas (Veracruz, México)  
MORENO ARRIBA, JESÚS
- “Bienvenidos a mi pueblo”. Un desafío compartido en busca de mejores condiciones de vida y de un desarrollo local sustentable  
CARLEVARINO, ELISA GRACIELA
- Programa de Transferência de Renda – Bolsa Família: um breve olhar sobre os povos indígenas brasileiros  
ANTONIO PEDRO FERREIRA DA SILVA
- Territorio y microgeografías. Una interpelación desde los cambios de uso del suelo en partidos de la provincia de Buenos Aires, Argentina  
SORIA, MARÍA LIDIA; CHIASSO, CECILIA MARÍA; GOLDWASER, BEATRIZ
- Descolonizando etnicidades: Que serventia tem a ideia de raça?  
SANTAMARINA, CLÁUDIA V. F. DA COSTA
- Empresariamento urbano e as políticas relativas ao planejamento urbano estratégico da cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais  
DOS SANTOS DINIZ, LUCIANO; PAULA BATISTA DA SILVA, CIBELLE
- Desenvolvimento sustentável à luz das principais conferências internacionais sobre o meio ambiente  
GUERRA, SIDNEY; GUERRA, CAIO
- Interculturalidad y percepción estética de la Otredad en la Universidad Nacional de Educación (Ecuador): un estudio psicosocial sobre creencias y sentido común local  
LUIS ALBERTO D'AUBETERRE ALVARADO
- El espacio doméstico en los procesos de urbanización de villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las formas y los modos de habitar  
SÁNCHEZ, SANDRA INÉS; KULEKDJIAN, FEDERICO MANUEL; BALDIVIEZO, JONATAN EMANUEL; CIUNA, DÁVIDE
- Familia y proceso de envejecimiento: el caso de la vejez homosexual en Argentina  
GIRIBUELA, WALTER A.
- Investigación para la acción y la toma de decisiones -IAD-: Un enfoque que acerca a la academia a los desafíos territoriales  
VICTORIA SALAZAR GIL; GESA GRUNDMANN
- Dimensión ambiental de la política de integración regional: crisis y posibilidades futuras  
ADRIANA NORMA MARTÍNEZ; ALICIA NOEMI IGLESIAS
- ¿Qué determina la percepción de inseguridad en contextos de alta criminalidad? Un estudio exploratorio en el estado de Morelos  
BELÉN MARTÍNEZ-FERRER; GONZALO MUSITU; ALEJANDRO VERA; MARÍA ELENA ÁVILA
- O programa minha casa minha vida (pmcmv) e seus desdobramentos socioespaciais em uma cidade média: Dourados-ms-Brasil  
MARIA JOSÉ MARTINELLI SILVA CALIXTO; SARA LIVINO DE JESÚS
- Valoración económica de los efectos en la salud por contaminación ambiental: el caso de la región Oeste del Lago de Cuitzeo, Michoacán, México  
TRUEBA, RAFAEL; ORTIZ, CARLOS
- Infâncias sul-americanas: panorama da pesquisa em países de língua espanhola do continente  
MONIQUE APARECIDA VOLTARELLI; MARÍA LETICIA BARROS PEDROSO NASCIMENTO
- Tramas da proteção à infância e à adolescência  
MARIA LIVIA DO NASCIMENTO

- Qué Políticas públicas para qué país? Intercambios entre Arturo Jauretche y Raúl Scalabrini Ortiz en la revista *Qué sucedió en siete días*  
GÓMEZ MILO, TERESITA MARÍA CELINA; TCHORDONKIAN, SILVIA
- El abordaje de la violencia en la vejez  
SANDE MULETABER, SANDRA
- La respuesta del poder judicial costarricense al crimen organizado, reformas pendientes en la Corte Suprema  
LAURA SANZ-LEVIA
- Campamentos en Chuquicamata, la salubridad de una ciudad industrial en el desierto de Atacama  
GALENO-IBACETA, CLAUDIO
- Rio de Janeiro pós olimpíadas 2016: a herança socioeconômica do novo urbanismo  
BIANCA DOS SANTOS MAGALHÃES
- Conflictos políticos del deporte en América Latina y el Caribe  
FERNÁNDEZ TRUAN, JUAN CARLOS; CRISPIN CASTELLANOS, DOUGLAS
- Metodología y fuentes para el estudio del acceso y uso indígena de la tierra. Las llanuras pampeanas, siglo XIX  
LUCIANO LITERAS
- Complejidades socio ambientales y políticas en el Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS)  
LEMA ICASURIAGA, GABRIELA MARÍA
- El derecho a la vivienda digna: resistir con alegría  
ROBERTAZZI OTERO, MARGARITA; MARCELA, CAZES
- Un enfoque marxista de la formación social y económica en Bolivia: la importancia de los Grundrisse y de la forma comunidad  
GLADSTONE LEONEL JÚNIOR
- El mundo salitrero del desierto de Atacama y su protección patrimonial  
JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ PIZARRO; LARRY GAMES DÍAZ
- Prisões sem polícia: sofisticação do modelo tradicional ou nova socialização? - Uma análise das pesquisas sobre o Método APAC (Associação para a Proteção e Assistência dos Condenados) no Brasil  
SERGIO GROSSI
- Cosmopolitismo versus hispanismo en América : el mueble colonial  
FERNÁNDEZ GARCÍA, ANA MARÍA
- A diversidade das atividades agropecuárias em áreas urbanas e periurbanas de Presidente Prudente – São Paulo - Brasil  
ANTONIO NIVALDO HESPANHOL; ROSANGELA HESPANHOL; CLAUDINEI PEREIRA
- Economía Solidaria y feminismos: pistas para un diálogo necesario  
OSORIO-CABRERA, DANIELA
- Los servicios ecosistémicos culturales y su interrelación con el Derecho Ambiental. El caso de Argentina  
MINAVERRY, CLARA MARÍA
- O Programa Minha Casa Minha Vida em cidades médias brasileiras: entre o aprofundamento da fragmentação socioespacial e as insurgências da cidadania  
FERNANDA DE OLIVEIRA CARVALHO, VIVIANE; GOES, EDA
- O Processo de Dispersão Urbana e as Transformações na Microrregião do Vale do Paraíba Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil  
DA GAMA BENTES, JÚLIO CLÁUDIO

- Inscripción y resistencias de los discursos de la prensa colombiana de cara a la construcción de ciudadanía: una mirada a partir de los derechos humanos  
HERRERA, GAUTHIER ALEXANDRE
- Ubi sunt? Leyes, imágenes y género en los procesos de Justicia Transicional en España y Argentina  
SÁNCHEZ-MORENO, MANUEL
- Investigación de la oferta de prostitución transgénero on-line. Propuestas de intervención desde el Trabajo Social  
BELÉN PEYRÓ; MIGUEL DEL FRESNO; LIANNE URADA
- Marco teórico sobre a agricultura familiar na América Latina: estudo comparativo sobre a produção científica e os relatórios da fao  
PEDROSO, LUCAS; OLIVEIRA, LILIAN; PASCHOALOTTO, MARCO ANTONIO; PASSADOR, JOÃO LUIZ; PASSADOR, CLAUDIA
- Políticas Públicas de Emprego: Um Estudo de Caso do Brasil  
PONTES, TAIS; OLIVEIRA, LILIAN; PASCHOALOTTO, MARCO ANTONIO; PASSADOR, JOÃO LUIZ; PASSADOR, CLAUDIA
- As representações identitárias do Nordeste brasileiro na obra de J. Borges  
LAURA BITARELLI
- La geopolítica de la violencia sexual en México en el siglo XXI  
MARCHESE, GIULIA; MIRANDA MORA, ANA
- Esportes nos sertões das Gerais  
EUCLIDES DE FREITAS COUTO; CLEBER AUGUSTO GONÇALVES DIAS
- La interculturalidad como condición para la educación de la niñez y juventud indígena  
MENDOZA ZAPATA, ROSSANA MARÍA
- La dispersión urbana como factor de cambio en las ciudades medias de Castilla-La Mancha  
SANCHEZ ONDOÑO, IRENE; CEBRIAN ABELLAN, FRANCISCO; GARCÍA GONZÁLEZ, JUAN ANTONIO
- Los cambios de usos urbanos en la periferia de las ciudades medias de Castilla y León  
ANDRÉS LÓPEZ, GONZALO; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, MARÍA JESÚS
- La expansión del delito de enriquecimiento ilícito: entre el éxito en América Latina y el fracaso en Europa  
CARRILLO DEL TESO, ANA ELENA
- Análisis comparado y percepción de los profesionales de la intervención social respecto al sistema de protección social a la infancia  
MORAÑA BOULLOSA, ALBA; VERDE DIEGO, CARMEN; PASTOR SELLER, ENRIQUE
- O conceito de jovem no ordenamento jurídico português: entre a tutela educativa e a pena  
LEOTE DE CARVALHO, MARIA JOÃO
- La fusión de las metrópolis sin confines: la mega-región de Buenos Aires frente al desafío del ordenamiento territorial  
VIDAL-KOPPMANN, SONIA
- Preparação de comunidades para emergências locais: a experiência do Programa APELL  
ADRIANA SOARES DUTRA; KELLEN CRISTINA DALCIN; LIGIA MARA FERNANDES
- A privação de liberdade no contexto da justiça juvenil em Portugal: tensões, riscos e desafios  
LEOTE DE CARVALHO, MARIA JOÃO
- Experiencia de Humanización en la formación de nuevos profesionales en apoyo a la gestación parto nacimiento consciente  
MÓNICA DEL PILAR CANDIA ALIAGA



- Novos condicionantes na produção das cidades brasileiras: revalorização imobiliária e elevação do preço da terra urbana em cidades médias  
EVERALDO SANTOS MELAZZO
- Os Megaeventos e o Efêmero: A experiência urbanística dos Jogos Olímpicos Rio 2016  
SGUIZZARDI ABASCAL, EUNICE HELENA; THIAGO VIDAL PELAKAUSKAS
- A outorga onerosa do direito de construir: relevância e aplicabilidade para cidades de porte médio  
FURTADO, FERNANDA; MALUF, VICTOR
- Acerca del acceso a la educación en contextos de privación de libertad en Argentina: de ampliación, barreras e incertidumbre  
ACIN, ALICIA B.; TERESA BEATRIZ MADRID
- O povo Guarani e racismos nas mídias sociais virtuais: resistências, apropriações e ressignificações  
CORREA DE MACEDO, MARIA DANIELA
- Escola Rodolfo Fuchs e a redemocratização pós-1985 no Brasil: A última fronteira de uma escola-prisão?  
DAVI CAVALCANTE ROQUE DA SILVA; ET. AL.
- Propuesta metodológica para el estudio del Voluntariado Universitario en Iberoamérica  
MÁRQUEZ ZÁRATE, MIGUEL ÁNGEL
- La legitima impunidad de los poderosos. Realidad político criminal atrapada en los delitos de soborno y lavado de dinero de la norma penal paraguaya  
ROJAS BENÍTEZ, OLGA
- Cambio Migratorio en las ciudades medias de la Región Metropolitana de Madrid  
ENRIQUE POZO RIVERA; JUANA MARÍA RODRÍGUEZ MOYA
- A redemocratização da rede de apoio aos utilizadores de drogas - a redução de danos no Brasil e em Portugal em período de austeridade econômica  
LIMA, RITA DE CÁSSIA CAVALCANTE; ET. AL.
- Grupos vivenciais e vida em sociedade: uma pesquisa-ação  
ROSÂNGELA ARAÚJO DARWICH; M<sup>a</sup> LÚCIA DIAS GASPAR GARCIA; ANA LETÍCIA DE MOARES NUNES
- A periferização fragmentada em João Pessoa no século XXI  
PAULA DIEB MARTINS; DORALICE SÁTYRO MAIA
- Centro consolidado, centro principal e complexificação das estruturas espaciais em cidades médias brasileiras  
ARTHUR MAGON WHITACKER
- Pensamientos para el Desarrollo  
GUTIERREZ, MIGUEL FRANCISCO; LLAIRO, MARIA DE MONSERRAT
- Wounáan nonám en contexto urbano: una aproximación a los procesos de identificación étnica  
RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, SANDRA PATRICIA
- Vende-se filhotes de Ianomamis c/ 1 anos e 6 meses R\$ 1.000,00”: Notas sobre a (in)existência de racismo contra indígenas no judiciário brasileiro  
SIMONE BECKER
- Imaginário do medo e da violência: rituais do corpo em face à violência  
SARTORIO, LARA
- De la ciudadanía formal a las ciudadanía situadas: acceso a derechos y membresía entre habitantes de un edificio recuperado de la ciudad de Buenos Aires  
ANA GRETEL THOMASZ

- Dispersão urbana na área metropolitana de fortaleza-ce (Brasil): a expansão no eixo sudeste  
 NOGUEIRA DIÓGENES, BEATRIZ HELENA
- El habitat informal en los intersticios urbanos de Medellín. Formas espaciales y estrategias intercomunitarias de acceso al habitat por familias de desplazados internos  
 ESPEJO ZEBALLOS, STEPHANIE; DUMONT, MARC
- Desenvolvimento urbano on demand: O mercado imobiliário como agente de planejamento em vinte anos de Plano Diretor – O caso de Betim / MG  
 TOMANIK, RAQUEL; MILAGRES, FABIANO
- A Lógica do Capital na Pós-Graduação no Brasil: nada a comemorar para os docentes  
 YOLANDA APARECIDA DEMÉTRIO GUERRA; JANETE LUZIA LEITE; FATIMA DA SILVA GRAVE ORTIZ
- Antonio Vallejo Nágera y la eugenesia en la España de Francisco Franco Bahamonde (1936-75). Marco teórico, su relación con la Doctrina de Seguridad Nacional y su aplicación en la dictadura cívico-militar argentina (1976-83) en los aspectos vinculados a la apropiación de la descendencia  
 CLAUDIO FRANCISCO CAPUANO
- Estado y políticas públicas en el corazón de la Pampa Húmeda Argentina en la segunda mitad del siglo XX  
 BANFI, JOSÉ MARÍA
- Directrices de un buen gobierno corporativo contra el fenómeno de la corrupción en Chile  
 BALMACEDA HOYOS, GUSTAVO EDUARDO
- Violências 2.0: Explorações da imagem feminina nas redes virtuais  
 VANESSA RIBEIRO SIMON CAVALCANTI; MARIANA RISÉRIO CHAVES DE MENEZES
- Corrupción en las Américas. Retos para la superación del problema  
 DAVID CHACÓN HERNÁNDEZ
- Teatros en los Campamentos Mineros del Norte de Chile  
 TORO CORTÉS, CAROLINA PATRICIA; GALENO IBACETA, CLAUDIO
- El reparto de recursos financieros desde el nivel federal hacia el estatal: un asunto de corrupción con los llamados “moches”  
 ARMANDO ENRIQUE CRUZ COVARRUBIAS
- Breve análise sobre a sobreposição de territórios quilombolas por unidades de conservação ambiental  
 BATISTA, LEONARDO MATHEUS BARNABÉ; FERNANDO ANTONIO DE CARVALHO
- Experiencias del Turismo Indígena en Talamanca, Región Caribe de Costa Rica: Retos y Desafíos  
 BRENES ARROYO, JULIO ALBERTO; ROJAS CALERO, WENDY YORLENY
- Diretivas Antecipadas de Vontade como instrumento de resgate da Dignidade da pessoa idosa na América Latina: Análise crítica comparada dos modelos espanhol e brasileiro  
 MANUEL VAL, EDUARDO; PEREIRA CARNEIRO TORRES DA SILVA, PAULO JOSÉ
- Generación de nuevos saberes territoriales en periferias disputadas: el caso de la comunidad campesina de Jicamarca (Lima, Perú)  
 HUAMANTINCO, ALICIA; MAMANI, JOSÉ MANUEL; MESCLIER, EVELYNE
- Riesgos para los emprendedores de pequeños negocios en el sector turístico de Cartagena de Indias  
 BUSSMANN, ANNA VIKTORIA
- Resistencia y poder durante la última dictadura militar. La Comisión de Demandantes en la Villa 31 de Retiro  
 BELINGHERI, LILIANA BEATRIZ
- Economías de la información y la comunicación en el movimiento social Madres de la Candelaria  
 ALBA SHIRLEY TAMAYO ARANGO

- Sexualidad y control de la natalidad en Brasil: normativa y contestaciones en la Iglesia  
BATISTA CORDOVA, REINALDO
- El paradigma del buen vivir (sumak kawsay) como una alternativa de desarrollo: la madre tierra como sujeto de derechos  
ARTUNDUAGA LIZCANO, FLOVER
- Experiencias del cooperativismo en el territorio. Los casos de San Luis y Río Cuarto  
BASCONZUELO, CELIA CRISTINA
- Sentidos do trabalho e seu caráter adoecedor na aposentadoria  
VAZ ROBAINA, CONCEIÇÃO MARIA
- Percorrendo os Territórios de Identidade da Bahia/Brasil: um olhar sobre as políticas de enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres  
MÁRCIA SANTANA TAVARES
- Políticas sociales y Trabajo Social Aproximaciones a un estudio comparado entre Costa Rica y Uruguay  
LEOPOLD COSTÁBILE, SANDRA; CLARAMUNT ABBATE, ADELA; MEOÑO MOLINA, RITA
- Política de educação infantil no Brasil sob a perspectiva da criança como sujeito de direito  
PAULINO, VERÔNICA BELFI
- Repercusiones de la crisis del capital en el ejercicio profesional del trabajo social en el estado español, una comparativa con el caso de Brasil  
ALVES CARRARA, VIRGINIA; OLIVER PERELLÓ, MIGUEL ANGEL; MESTRE, JOANA MARIA; CARO BLANCO, FERNANDA; DE OLIVEIRA XAVIER, MARINEZ; DE MATOS SILVEIRA, ROSANA; BERGAMO, DENISE; SOUZA DE AGUIAR REIS, RAFELA; SALEH, ESTELA
- Derechos del niño: del discurso a las políticas locales  
DURÁN, ERNESTO
- A construção do Agronegócio na Região de Planejamento Sudoeste Goiano  
CASTILLO PIZARRO, ROBERTO EDUARDO; ARAÚJO SOBRINHO, FERNANDO LUIZ
- Las tensiones entre las transformaciones societarias y la defensa del Proyecto Ético Político Profesional del Trabajo Social en Brasil  
ALVES CARRARA, VIRGINIA
- Futebol, espetáculo e mercado esportivo na cidade de Belo Horizonte: uma análise contextual do fenômeno  
SARAH TEIXEIRA SOUTTO MAYOR; ET. AL.
- Violencia armada adjudicada a las víctimas de la expansión del extractivismo del agro-negocio en América del Sur  
HUGO JAVIER PEREIRA CARDOZO
- Las comunidades rurales de Ayoxuxtla de Zapata, en Puebla y Tlacuitapa en Jalisco: Un estudio comparativo sobre conocimientos locales en sostenibilidad ambiental  
JORGE MALDONADO GARCIA
- La incidencia en la investigación de los tipos de injusto de peculado y enriquecimiento ilícito en Perú  
LIZVERLLY LISSET CHAVARRY INFANTE
- O feminino na etiologia do ato infracional  
SAMPAIO VERGILIO, SORAYA; AZEVEDO DE JESUS, ALEXANDRE
- El proceso abierto de la interculturalidad en Bolivia: identidad gwarayu y autonomía indígena  
CUELLAR ALEXANDER, LOURDES
- Dinámicas y procesos regionales en la frontera argentino-boliviana: La Quiaca (1900-1930)  
JEREZ, MARCELO

- Políticas de cuidados para las personas mayores en España, Uruguay y Argentina: potencialidades y límites de un abordaje metodológico comparado  
MARTÍN PALOMO, MARÍA TERESA; VENTURIELLO, MARÍA PÍA; FINDLING, LILIANA; PEREZ SIERRA, ISABEL
- O direito à participação de crianças e adolescentes em espaços públicos  
RIZZINI, IRENE
- Habitantes de la calle sin derecho a habitar la calle: El caso de los habitantes de la calle del Río Medellín  
PELÁEZ GRISALES, HOLMEDO
- Fuentes de alienación profesional en clave postmoderna  
KRMPOTIC, CLAUDIA SANDRA
- Universidade está no quilombo? Desafios e lutas pelo desenvolvimento do território  
CARLOS ALBERTO DE SOUZA MASCARENHAS; MAYRE MASCARENHAS; CARLA LOPES
- Produção do espaço urbano via política habitacional e formas de ocupação do território em Ponta Grossa - Paraná - Brasil  
SCHEFFER, SANDRA MARIA
- A dinâmica do desenvolvimento socioeconômico do Centro-Oeste do Brasil: Uma análise espacial  
PELINSKI RAIHER, AUGUSTA
- El análisis de datos en contexto transnacional: el transgrama  
SALVATORI, SARA; TERRÓN-CARO, TERESA
- Por detrás da Violência Doméstica  
MOTA CARVALHO, CARLA ISABEL
- Cambio de paradigmas en la cultura deportiva hispanoamericana: desacralización y occidentalización en los juegos y en la concepción de la Educación Física  
ASENSIO CASTAÑEDA, EVA
- Agricultura urbana e periurbana no Brasil: mercados institucionais e outras formas de comercialização na Região Metropolitana de Natal – Rio Grande do Norte  
FRANCISCO FRANSUALDO DE AZEVEDO
- Comunicação e marketing esportivo no cenário brasileiro: análises, reflexões e tendências  
CALDAS EHRENBERG, KARLA
- Un estudio de la ciudadanía en la acción de los servicios sociales  
SEVILLA BRENES, LAURA; LÓPEZ GARCÍA, IRENE MARÍA
- El territorio y su impacto en la construcción de la ciudadanía: un estudio de caso de la ocupación Carolina Maria de Jesus (Brasil)  
DANIELA PAIVA; OTÁVIO REZENDE
- Memoria y prácticas identitarias. Modos de construir una subjetividad italoargentina en la actualidad  
FERNANDO RADA SCHULTZE; MATTEO INGROSSO
- Políticas compensatórias nas universidades públicas: Sistema de Cotas e desigualdades sociais  
PEREIRA, JORGE ALBERTO SABOYA
- La Peregrinación a Wirikuta, políticas estatales y derechos colectivos  
CORAL GISETH GARCÍA HAJ
- Reflexões [...]  
JALUSA SILVA DE ARRUDA
- Segurança Pública, Direitos Humanos e Democracia no Brasil: aportes ao debate  
FREIRE, SILENE DE MORAES

- Crianças e Lixões: Infâncias e Cidades por Vir  
PAULA UGLIONE
- Redução da maioria penal e a justiça como vingança: como superar o mito da impunidade  
PEIXOTO, ROBERTO BASSAN
- O mito da prosperidade na transposição das águas do rio São Francisco  
FERREIRA, JOSÉ GOMES; PENHA, IVANEIDE FONTES DA
- “Eu fui às touradas em Madri...” – crônicas de uma partida histórica no Maracanã  
LOUREIRO CORNELSEN, ELCIO; ALEXANDRE GUIMARÃES COUTO, ANDRÉ
- Programas de educação em tempo integral no Brasil e o confinamento da infância  
SÁ, KATIA REGINA
- Corrupción, Derecho Penal Económico y Derechos Humanos  
CLARA CASTILLO LARA
- Dos territórios dispersos aos novos territórios metropolitanos: São Paulo Matrix System  
EIGENHEER, DANIELA MARIA
- A Questão Regional no Neoliberalismo  
ROSANGELA NAIR DE CARVALHO BARBOSA
- Os produtos culturais nos livros didáticos: uma análise das recomendações no discurso pedagógico  
CHAUD PALACIOS MARIN, LARA
- La guerra de independencia de Cuba y sus estrategias. Una mirada transversal  
CLAUDIO GALLEGOS
- Novas configurações territoriais e identitárias no bairro Monte Cristo: algumas reflexões a partir de localidades surgidas do Movimento dos Sem-Teto em Florianópolis (1983-2013)  
FRANCISCO CANELLA
- Trajectoria da Lei Federal de Incentivo ao Esporte de 2007 a 2015  
DINIZ, RAFAEL SILVA; LUCIANO PEREIRA DA SILVA; ROGERIO OTHON TEIXEIRA ALVES
- Estado, habitação e mercado imobiliário no nordeste brasileiro  
SÁTYRO MAIA, DORALICE; CARDOSO SANTOS, NATHALY
- Fabricar la ciudad a través de las márgenes urbanas del Estado: entre transformación y resistencias. Un estudio comparativo de Medellín, El Alto y Rio de Janeiro  
GONZÁLEZ GARCÍA, CÉSAR AUGUSTO
- El barrio de La Boca, un nodo de intereses en que el patrimonio cultural sirve como soporte de distinción en la era de la globalización  
DULCE ABIGAIL KEUCHKARIAN
- De la (des) integración a la integración regional: el caso del plan estratégico Integrado de Frontera  
LOMBARDO, RICARDO DANIEL
- Estratégias territoriais Wapichana na Terra Indígena Manoá-Pium, Roraima, Brasil  
LIMA, LUCAS PEREIRA DAS NEVES SOUZA
- El “boom” de los ferrocarriles británicos en el s. XIX y sus efectos en el contexto mundial  
PEDRO SKUPCH
- Procesos de intervención profesional: Aportes de la perspectiva histórico crítica en la contemporaneidad  
MAMBLONA, MARIA CAROLINA; OLIVA, ANDREA; MATUSEVICIUS, JORGELINA
- La educación como derecho universal: disputa entre proyectos de inclusión social y neoliberalismo  
GIMENO SÁNCHEZ, MARÍA VANESA

- “Buscando la luz al final del camino” Interrogantes y respuestas acerca de las políticas de transporte implementadas durante el gobierno de Arturo Frondizi  
ORTEGA, FERNANDO ARIEL
- Las experiencias de turismo rural comunitario y las Poblaciones Originarias en El Impenetrable, provincia de Chaco, Argentina  
BARANDA, LEOPOLDO DANIEL; LOMBARDO, RICARDO DANIEL; PEDERSEN, INGRID ADRIANA
- Estados Unidos y Argentina bajo el gobierno de Macri: política exterior, Defensa y Seguridad  
DEL PÓPOLO, MARIANO
- A resistência estudantil no Brasil frente ao avanço neoliberal  
ANDRÉ FERREIRA BARROS
- Políticas sociales, repertorios organizativos y territorio: Análisis de los comedores populares en el Municipio de Lanús  
PEREYRA COUSIÑO, BRENDA LILIAN
- La evolución de la Enseñanza Técnica entre el Peronismo y el Onganiato. Propuestas y realidades (1946-1966)  
ARBELO, HERNANDO JAVIER
- Familias plurais e outros afetos  
ROIZEN ALBEK OLIVEN, LEONORA
- Afinidades discursivas: a imaginação e as ideias no ensaísmo brasileiro  
PIRES, BÁRBARA
- O caso gomes lund: um debate sobre direitos e memória histórica no tribunal brasileiro e na corte interamericana de direitos humanos  
DE FREITAS RASGA, MARIANA; PAIVA VALIM, MORGANA
- A cultura do Palmito Juçara como meio de subsistência das comunidades Quilombolas do Vale do Ribeira  
WELLINGTON CÉSAR DOS SANTOS GOMES; ET. AL.
- “Austeridade ainda que tardia? ”: uma análise das medidas do governo Temer e sua relação com os fenômenos internacionais  
RACHEL GOUVEIA PASSOS; ARIANE PAIVA
- Transformaciones, permanencias y desplazamientos en la intimidad de parejas de Guadalajara, México a partir de la primera experiencia de embarazo  
CONTRERAS TINOCO, KARLA ALEJANDRA
- La incidencia del territorio y los conocimientos en la globalización de los quesos artesanales: un análisis desde el enfoque sial  
LÓPEZ SANTOS, JONATHAN; SANTOS CORRAL, MARÍA JOSEFA
- Procesos de dispersión en el contexto de la crisis económica de inicios del siglo XXI en ciudades medias españolas. El caso de Castilla-La Mancha  
GARCÍA MARTÍNEZ, CARMEN; PANADERO MOYA, MIGUEL; JOVER MARTÍ, FRANCISCO JAVIER

**IMAGINARIOS URBANOS Y DOXAS HISTÓRICAS  
SOBRE VIVIENDA, ESPACIOS DOMÉSTICOS  
Y PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CIUDAD  
DE RESISTENCIA (ARGENTINA)**

QUEVEDO, CECILIA MERCEDES

# IMAGINARIOS URBANOS Y DOXAS HISTÓRICAS SOBRE VIVIENDA, ESPACIOS DOMÉSTICOS Y PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CIUDAD DE RESISTENCIA (ARGENTINA)

## I. INTRODUCCIÓN

El trabajo se propone analizar, desde una perspectiva histórica, los mecanismos de conocimiento e intervención en las urbanizaciones “étnicas” como modalidades de control social relativas a la imposición de un tipo de experiencia habitable en la ciudad de Resistencia. Como hipótesis de trabajo sostenemos que, desde la década del setenta del siglo XX, la integración al indígena chaqueño es significada por el grado de aprehensión de la habitabilidad hegemónica. Esta situación es notoria en el Barrio Toba de la ciudad de Resistencia por la evidente disputa entre prácticas culturales del grupo étnico y la convergencia de imaginarios dominantes.

Chaco es una provincia periférica ubicada en el noroeste de Argentina y tiene una población indígena significativa relativas a tres grupos étnicos. Dejó de ser un Territorio Nacional y se constituyó en “Estado provincial” en 1951 y, en ese marco, la ciudad de Resistencia como capital provincial protagonizó un proceso de modernización urbana ligado a actividades de la élite cultural local cuyas iniciativas luego serían institucionalizadas municipalmente. En las zonas rurales, la producción de algodón y la actividad forestal fueron las actividades que ocuparon temporalmente a los grupos Tobas (o Qom) y que, desde mediados de la década del sesenta, sufrieron importantes retracciones. En ese contexto desfavorable, los procesos de migración del campo a las ciudades chaqueñas deben considerarse como resultados de la expulsión laboral y el despojo territorial. Desde la década del cincuenta, el Barrio Toba era el sitio donde se exponía la desigualdad y la marginación de pobladores del interior provincial.

En este escenario, el organismo dedicado en sus funciones a la “cuestión aborígen” de la nueva estructura provincial encarga un estudio que recaería en el contexto académico de Buenos Aires. La Dirección del Aborígen Chaqueño (en adelante DPA) solicitó un diagnóstico para lo cual el Consejo Federal de Inversiones (en adelante CFI) contrataría a antropólogos relativamente reconocidos en áreas metropolitanas. En este sentido, el saber antropológico se instituye como el principal dispositivo con que cuenta el Estado provincial para conocer e intervenir a las unidades domésticas de familias indígenas luego de su provincialización. A partir de estos estudios será posible elaborar hipótesis sobre el rol que ocupaban instituciones como la Cruz Roja en la imposición de nuevas pautas higiénicas, sociales, arquitectónicas y domésticas en la época.

En la ponencia indagamos en significaciones e imaginarios que definieron formas específicas de conocer/intervenir en la habitabilidad de pueblos indígenas de la ciudad de Resistencia desde 1960 a 1970. Nos referimos puntualmente a tres imaginarios: el primero, cultural de círculos urbanos; el segundo, desarrollista del discurso político que promulgaba la integración de los indígenas, menos con el énfasis en el trabajo asalariado que con la transformación de las habitabilidades y de las maneras de hacer; y el tercero, antropológico del saber experto metropolitano sobre el conocimiento meticuloso de los espacios domésticos subalternos.

La estrategia metodológica del trabajo, basado en el análisis del discurso, se compone de un corpus conformado por fuentes primarias que focalizan en la ciudad de Resistencia en particular y en la provincia en general. Puntualmente, utilizamos diagnósticos y recomendaciones provenientes de los estudios de la antropología metropolitana respecto a la habitabilidad indígena chaqueña. Los estudios fueron responsabilidad de un equipo interdisciplinario de expertos



contratados por el CFI y bajo la dirección de la antropóloga social Esther Hermitte en 1970 - publicado por la Universidad Nacional de Misiones en 1995-. También utilizamos entrevistas y fuentes secundarias.

## II. ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

En el norte de Argentina, el problema de la habitabilidad para sectores subalternos es resultado de las disputas entre distintas doxas transdiscursivas (Angenot 2012). Para analizar la dimensión discursiva y su variabilidad histórica optamos por la perspectiva del Discurso Social de Marc Angenot. Desde la noción de hegemonía discursiva que este autor propone, intentamos señalar la diversidad de lenguajes y de las prácticas significativas que organizan lo pensable y lo decible sobre la habitabilidad indígena en un momento determinado.

En las disputas entre posturas ideológicas son contingentes, es decir, que pueden variar según la correlación de fuerzas que nunca es propiedad exclusiva de una elite ni los discursos poseen el estatus de elementos esenciales de un momento histórico. La vasta disposición de poderes en enfrentamiento argumentativo, entre lo centrífugo y lo marginal, tiene como resultado que la aceptabilidad de dogmas, fetiches y tabúes (Angenot 2012). De este modo, la noción misma de hegemonía se vuelve instrumento de control social al volver legítimas ciertas posiciones discursivas por sobre otras. No solo remite a mecanismos unificadores y reguladores, sino que el concepto de hegemonía asegura la homogeneidad de retóricas y doxas transdiscursivas. En este sentido, los repertorios tópicos dominantes en campos heterogéneos reproducen valores, ideas y proyectos interdiscursivos y relacionales.

Desde la imposición cultural por la que se sedentarizó al significante indio en el noroeste del país, discursos de corte sanitarista apuntaron a la erradicación del “rancho criollo” en distintos momentos históricos. En este horizonte, la construcción del “problema de la vivienda” que “problema indígena” ha variado en cada época y según los acentos ideológicos. Es decir, las consideraciones sobre las poblaciones indígenas y sus unidades domésticas constituyen una dimensión política estructurada, generalmente, en relaciones de poder (Foucault 1992) que funcionan mediante la regulación poblacional y el disciplinamiento corporal. De allí que, como sostuvimos en otros trabajos previos (Quevedo 2015; Quevedo 2017), las definiciones dominantes de la habitabilidad indígena son resultado de una serie de procesos basados en el intervencionismo del Estado a través de la colonización del cuerpo y del espacio.

En esta investigación vinculamos las doxas transdiscursivas provenientes tres imaginarios que, en su conjunto, permiten caracterizar las dominancias discursivas de los años sesenta y setenta mediante el vínculo entre los tópicos “pueblos indígenas”, “vivienda” y “espacio doméstico”: el campo cultural de Resistencia representado por El Fogón de los Arrieros (Cantero 2013; Giordano 2012); el campo de definiciones políticas y normativas basadas en el auge del proyecto desarrollista en Argentina y el rol de los promotores indigenistas/religiosos en este proceso (Zapata 2016; Braticcevic 2009); y campo antropológico que llega al Chaco como equipo consultor de Estado (Leone 2016; Guber 2010). No obstante, en esta ocasión nos focalizaremos en la interrelación de imaginarios y agencias sociales a partir del cual es posible obtener elementos para comprender los dogmas, fetiches y tabúes del periodo.

## III. IMAGINARIO DESARROLLISTA Y PUEBLOS INDÍGENAS

A lo largo de las dos décadas que analizamos, la noción de Desarrollo se inscribe como el proyecto doctrinal dominante en los países latinoamericanos y en las políticas públicas de Argentina. Las nuevas burocracias estatales actuaron en su dogma del desarrollo a través de

intervenciones públicas que responden a ideologías diversas y hasta contradictorias. En efecto, el CFI constituyó un actor central de asistencia técnica de la planificación estatal en la nueva “episteme desarrollista” (Leone 2016) en dos sentidos: en la coordinación entre expertos y modernización agrícola como también entre expertos y la política indigenista chaqueña. Creada en 1949, esta entidad propuso valorar las economías regionales buscando equilibrar dinámicas provinciales periféricas y potenciarlas desde experticias tecnocráticas.

El dogma del Desarrollo en formaciones sociales periféricas dispuso la necesidad de conocer sus sectores “desintegrados” para eliminar cualquier obstáculo al proyecto estatal. En este sentido, seguimos los lineamientos analíticos y deconstructivos de Arturo Escobar (2007) quien postula la interrelación entre agentes del Desarrollo y saberes antropológicos. Desde la segunda pos-guerra, la idea de “subdesarrollo” en las teorías del desarrollo económico operó a través de la producción de conocimiento en campos específicos. De manera sistemática el Desarrollo configuró un régimen de representación que interviene activamente en la construcción de subjetividades y en la reproducción de sus contextos de “pobreza”.

La vinculación entre colonialismo y antropología ha sido cuestionada desde múltiples dimensiones analíticas. Entre ellos, Eduardo Restrepo alude a la “indiologización de la antropología” (Restrepo 2013: 6) que, por su énfasis ideológico sobre ciertas poblaciones, conduce a un efecto epistémico y político que convierte lo indígena en otredad radical. Lo mismo ocurre entre el proyecto desarrollista y los antropólogos donde éstos renuevan su impronta “experta” en el estudio de culturas indígenas y sus lugares de localización. No obstante, en distintos lineamientos y entidades desarrollistas, los antropólogos ocuparon el lugar de mediadores para lograr una mayor adecuación a los dogmas estipulados por los programas de desarrollo. En una época de financiamientos heterogéneos y masivos, los profesionales del “trabajo de campo” participaron activamente de las descripciones de las “particularidades culturales” y sus modos de vida de poblaciones eminentemente rurales y empobrecidas.

Los intercambios entre proyectos de desarrollo globales, basados en la necesidad de combatir la pobreza, llevan a que las categorías teóricas sean traducidas por los distintos actores y promotores del desarrollo. Un ejemplo es el análisis de Leone (2016), quien postula que, en la pastoral chaqueña y los sectores eclesiásticos vinculados a las agendas desarrollistas, la delimitación de “pueblos pobres” (difundido desde las vertientes tercermundista posteriores al Concilio Vaticano II) cambia su referencia a “pueblos indígenas”. Es decir, “algunas de esas formas de categorizar llegarían a ser incorporadas en las prácticas de los agentes” (Leoni 2016: 7) en contextos interétnicos y nuevas formas de tematizar la “integración” social.

No obstante, el desarrollismo argentino posibilitó apertura a otros discursos autorizados que, incluso, denunciaban las opacidades de los proyectos integracionistas y eran críticos del paternalismo estatal. Este contexto generó debates y desafíos al discurso hegemónico, y en ocasiones, contribuyeron a difundir a ciertos aspectos de la cotidianeidad indígena rural (Lenton 2015) –dejando huellas en las experiencias culturales de sus participantes-. Eventualmente dejaban al descubierto el carácter “tecnocrático” de las políticas instrumentadas en las décadas desarrollistas postulando, en cambio, renovadas modalidades de trabajo social con los oprimidos. Un ejemplo territorial es el proyecto que llevó a cabo la monja Guillermina Hagen en Nueva Pompeya, una localidad rural del interior de la provincia de Chaco, entre 1969 y 1973 (año en que es detenida y llevada a prisión). Esta mujer formó parte del grupo de sectores eclesiásticos, voluntarios y trabajadores de la DPA que crearon la Cooperativa Agroforestal de Nueva Pompeya. Convocada por Agustín Cervera, director de la DPA, Guillermina participó también de las Ligas Agrarias del Nordeste, apoyadas al principio por la Acción Católica Argentina, con la influencia del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Constituye un caso paradigmático en la organizada del trabajo

cooperativo en relación a un grupo de etnia Mataco-Wichí junto a algunos criollos. Bajo su liderazgo, se da apertura al edificio de la Misión Franciscana que existe en el lugar y convocan a los pobladores para proyectos vinculados al “desarrollo comunitario”. Sin embargo, a tres años del inicio de los aserraderos, los terratenientes de la zona de Castelli, perjudicados por la pérdida de la mano de obra indígena, con el apoyo de la Federación Agraria, solicitaron el cierre de la Cooperativa.

En esta misma época, el significante “desarrollo” atravesaba los lineamientos y las políticas de salud del gobierno chaqueño que tímidamente se ocupaban del Barrio Toba. Alfredo Barreiro, funcionario de la cartera de Salud en la Provincia, en un documento publicado en 1967 daba cuenta del trípede de sentido entre el desarrollo, la organización barrial y “aculturación” indígena. El texto llevaba por título Organización y Desarrollo de la comunidad indígena del Barrio Toba de Resistencia (Hermitte y equipo 1995) y esgrimía los logros del trabajo conjunto entre coordinación de Salud Pública de la Provincia y la Cruz Roja Filial Resistencia. La salud de la población indígena del Barrio Toba sólo comienza a transformarse con la presencia y acciones de la Cruz Roja en el lugar, la mejora sustantiva en sus medios de subsistencia y la llegada de escasa infraestructura básica. A este punto volveremos más adelante. Lo que cabe remarcar es que tanto las agencias de las Señoras de la Cruz Roja como el caso de la cooperativa forestal de Nueva Pompeya difundieron la construcción de viviendas realizada con materiales industriales y, sin duda, fueron interpretadas como mejoramiento social y signos del desarrollo alcanzado en cada caso.

#### IV. IMAGINARIO MODERNISTA Y VIVIENDA INDÍGENA

El Barrio Toba, desde la década del cincuenta y en el contexto del primer peronismo, se instituyó como entorno étnico y de clase respecto al imaginario modernista de la ciudad de Resistencia. Ubicado al noroeste de la ciudad, se imagina como lo “otro” de la ciudad fundada al calor de los proyectos de colonización e inmigración europea. Por su localización, el sitio es la puerta de ingreso del inmigrante proveniente del interior de la provincia. En efecto, la traza original del barrio primeramente conocido como “Las tolderías” responde a un asentamiento espontáneo al costado de las vías del tren y sus procesos de poblamientos se insertan en lógicas migratorias y lazos parentales. Uno de los aspectos que motivó la migración al Gran Resistencia es el cierre del Ingenio Las Palmas donde la población toba y criolla constituía la masa principal de semi-proletariado (Iñigo Carrera, 2010). Otro de los aspectos es la disponibilidad del suelo urbano en lo que fueron las vías del ex ferrocarril Gral. Belgrano. En 1970, según el censo confeccionado por la Cruz Roja, tenía una población de 931 personas: alrededor del 63% era aborigen y el resto criollo. Pero en ese año acontece un nuevo movimiento demográfico dado por el cierre del ingenio Las Palmas y la atracción que generan, respecto a otros barrios, la construcción de viviendas sociales (Guarino 2006).

El periodo de provincialización de Chaco activa algunos imaginarios estéticos propios de la elite cultural de Resistencia que cristalizó sus proyectos materializándolos en la impronta identitaria de la ciudad. Desde los años ´40, los imaginarios urbanos inscriben el embellecimiento de Resistencia como valor arquitectónico e ideología del progreso (Sudar Klappenbach 2011). No obstante, es en la década de los ´60 que se efectiviza un periodo de reconstrucción de la hegemonía cultural urbana basada en la institucionalización estatal del embellecimiento de espacios públicos y en la idea del “crisol de razas” (Giordano 2012). Uno de los sectores artísticos y cosmopolitas destacados en este proceso es El Fogón De los Arrieros (Cantero 2013). El grupo desarrolló desde los ´40 un ámbito de encuentro de literatos e interesados en el teatro y luego escultores, muralistas y pintores con el objetivo de modernizar las estéticas locales. Desde los emplazamientos de las primeras esculturas en las calles, el movimiento cultural protagonizaría las dinámicas de un enfrentamiento simbólico en el espacio urbano e incidiría en la construcción de vínculos de

identidad. Pues, las artes se desarrollaban en el espacio público construyendo progresivamente lo que en la actualidad se promociona turísticamente como “ciudad de las esculturas”. El Plan de embellecimiento de 1961 implicaba la participación activa de los vecinos limpiando jardines y banquetas (Gutiérrez Viñuales y Giordano 1992). Los planes de embellecimiento promovidos por este sector terminarían de forjar una idea de ciudad moderna contrapuesta a la localización periurbana del indígena. En este florecimiento estético (y estetizante), el indígena era en realidad una escena indeseable para las clases medias resistencianas. Dentro de los escultores de El Fogón, la “circulación de “imágenes atractivas del indio” dejó entrever concepciones que se manejaban sobre ellas. Miradas cosificadoras, esencializadoras, idealizantes, exotizantes, reflejaban tristemente que cuanto más extensa fuera la distancia con la alteridad subalterna, más favorable era la solución “al problema del indio”” (Geat 2017: 67).

En esa época, la falta de “integración” de los sectores indígenas estaba dada por los procesos de urbanización suscitados en la ciudad capital. La Municipalidad de Resistencia eventualmente ofrecía algún puesto de trabajo a la población toba. La Dirección Provincial del Aborigen (DPA) no tenían presencia asistencial en el barrio y el representante del organismo nunca había visitado el barrio (Hermitte y equipo 1995). En este marco, la Cruz Roja Filial Resistencia bajo la Comisión de Señoras y el aval de la Guarnición de Monte se instituyó como una institución insoslayable. Chaco era considerado zona de frontera y por ello la presencia de Cruz Roja se comprendía como institución ligada a la órbita del Ejército y al cuerpo de la Guardia Nacional. Llevó a cabo un extenso trabajo en una diversidad de áreas: educación, salud, higiene, participación vecinal (aunque en un contexto dictatorial se alejan de procesos de politización indígena) y fomento de la vivienda y de ciertas formas de habitar el ámbito privado, entre otras actividades. Sin duda la escuela, fundada en 1962, y el proceso de escolarización para niños y adultos analfabetos fue el punto clave de las nuevas pautas sociales promovidas principalmente desde el manejo de la lengua castellana y las clases de higiene.

Los imaginarios integracionistas de raigambre desarrollista se cristalizaban en los recurrentes intentos de desalojar a la población indígena de la ciudad de Resistencia. En el discurso político de la época, el contexto propicio para los tobas era que vuelva a las zonas rurales de las cuales había emigrado. Por lo que la construcción de las viviendas fue un obstáculo a este tipo de proyectos marcadamente racistas. Como principal organismo del Barrio Toba, la Cruz Roja es recordada como aquella institución mediadora que impidió los intentos de relocalización. En este marco, la construcción de las viviendas sociales en el Barrio Toba tiene dos etapas: en el año 1966 donde se construyen 110 unidades habitacionales “abovedadas” y en 1970 la misma cantidad.

A menudo, las narrativas sobre el origen histórico del Barrio Toba son inherentes a la construcción de las viviendas consolidadas y remite a la presencia de la Cruz Roja como organismo de ayuda humanitaria en el lugar. En la época, la figura de Inés García de Marqués es sacralizada en el imaginario como “una mujer muy exigente” (Entrevista a Graciela, Barrio Toba, 2016) que “siempre los escuchaba cantar y un día les preguntó si se animaban a cantar afuera” (Entrevista a miembro del Coro Toba, 2016). Esta mujer era una docente chaqueña, fundadora del Museo Histórico Regional Ichoalay y llevó una comprometida tarea de asistencia social al lado de los Tobas. No obstante, García de Marqués personifica la voluntad de la Cruz Roja de sostener el barrio dado que ella “medió para que los habitantes permanezcan en ese emplazamiento” (Revista Chaqueña, 15/08/2015). En este sentido, es “la gestión de la Cruz Roja” la que instituye al barrio y no la organización de las familias indígenas, sus lazos sociales precedentes o las instituciones del Estado. Además, es la responsable de las dimensiones arquitectónicas y espaciales de las 220 viviendas sociales. De este modo, más que la incidencia de criterios sanitarios basados en la impugnación temprana de la familia extensa, el organismo es recordado como el articulador social

y promotor comunitario de los pobladores indígenas en distintas arenas culturales (educación y creación de la escuela, canto e incentivo en la conformación del Coro Toba, artesanías, etc.).

La presencia de la Cruz Roja intervino a las familias tobas desde dos mecanismos. En primer lugar, desde la regulación poblacional desde la cual moraliza sobre las condiciones de habitabilidad deseable y desde parámetros sanitarios externos a la comunidad indígena, como veremos más adelante. Por otro lugar, disciplina a las familias interviniendo en el ordenamiento urbanístico y la localización puesto que coordina con el Estado municipal la separación familiar. Para divisar este último mecanismo referimos a lo esbozado por el antropólogo Alejandro Isla, ayudante de campo de Esther Hermitte en la preparación de la publicación del estudio: “Más grave por sus consecuencias inmediatas fue el ataque sobre la “familia extensa”, considerada promiscua y un rasgo atávico, al repartir la municipalidad [de Resistencia] por indicación de la [Cruz Roja] parcelas pequeñas, que obligaba a dividir aquéllas en nucleares. Por ejemplo, a una familia extensa no le daban dos o tres parcelitas juntas, sino que se la repartían en diferentes lugares del barrio” (Isla en Hermitte y equipo 1995: 18). De este modo, se articularon a los presupuestos etnocéntricos basados en una idea de familia nuclear de los organismos humanitarios y de salud al aparato territorializador y localizador del poder estatal.

## V. SABERES ANTROPOLÓGICOS Y ESPACIOS DOMÉSTICOS

El gobierno de la provincia de Chaco mediante la Dirección Provincial del Aborigen (DPA) demandó al Consejo Federal de Inversiones (CFI) la realización de un informe sobre la situación de indígenas. Entre 1969 y 1970, Esther Hermitte se ocupó del encargo del CFI y dirigió el proyecto interdisciplinario. Sus asistentes de campo fueron el historiador Nicolás Iñigo Carrera y los antropólogos Alejandro Isla y Piedad Gómez Villa. La estadía se prolongó por 6 meses y en cuatro localidades del Chaco seleccionadas por el gobierno provincial, entre ellas, el Barrio Toba de Resistencia (Quevedo 2017). El CFI acuerda con la Universidad de Misiones la publicación de los tres tomos del estudio denominado Estudio sobre la situación de los aborígenes en la Provincia del Chaco y políticas para su integración a la sociedad nacional (1995) –el nombre es el original de la consultoría propuesta-. La asesoría de los antropólogos sociales metropolitanos quedó inconclusa y el material producido no fue tenido en cuenta por el gobierno chaqueño.

Este informe da cuenta del lugar privilegiado de la mirada antropológica en lo relativo al conocimiento legítimo de la alteridad indígena y sus modos de vida. Como era habitual en la sociología dominante de la Universidad de Buenos Aires promovida por Gino Germani (Guber, 2010), el abordaje realizado fue cualitativo y cuantitativo. Las fuentes que utilizaron los antropólogos son numerosas y remiten con frecuencia a censos sobre población indígena en un periodo donde el saber estadístico tiene el valor de dimensionar los sectores marginales o potencialmente peligrosos para los proyectos de desarrollo.

A partir de un exhaustivo trabajo de campo describieron de las condiciones de existencia o “nivel de vida” de los indígenas poniendo énfasis de la complejidad de la migración al contexto urbano. El criterio etnográfico en el que trabajaba Hermitte, que se había localizado en Resistencia, era taxativo con la necesidad de que las notas de campo tuvieran un registro diario. Las observaciones a las instituciones locales son precisas en datos cotidianos que permiten conjeturar críticas a las posiciones culturales y clasistas de las tareas llevadas a cabo, como ocurre con la Cruz Roja. Por ejemplo, al referirse a capacitaciones de higiene y de preparación de alimentos en el Club de Madres del Barrio Toba que tenían como objetivo concientizar a mujeres tobas de la buena alimentación.

“Es evidente que el nivel de vida de los aborígenes, rayano en la subsistencia, puede hacer imposible la preparación de “comidas completas y bien balanceadas”, ya que el presupuesto familiar restringe la elección y variedades de los menús” (Hermitte y equipo 1995: 181).

En otro ejemplo, el registro de los consultores insinúa el personalismo de Doña Inés en relación a la Cruz Roja aunque el equipo es totalmente favorable a las tareas sanitarias que se llevan a cabo y que aparentemente contaban con el beneplácito de la población beneficiaria. Mencionamos:

“La campaña de vacunación se cumple por intermedio de la Cruz Roja y según nos informara la presidenta de esta entidad, se lleva un catastro tuberculínico y serológico en la comunidad. Asimismo, periódicamente se llevan a cabo operaciones de despulgue y cura de sarnilla en los habitantes, los que parecen someterse de buen agrado a éstas” (Hermitte y equipo 1995: 183).

El informe establece una sistematización meticulosa de datos y descripciones (a menudo en términos materialistas más que simbólicos). El trabajo también presenta fotografías, mapas realizados en las unidades domésticas y cuadros con información censal. En el caso de la descripción física de los espacios domésticos de las familias indígenas se clasifican los ambientes observados y censados dentro de tres tipologías: espacios cerrados, semi-cerrados y abiertos. Como resultado, se evidencia que en las localidades estudiadas la “falta de retrete” constituye una carencia generalizada siendo el Barrio Toba el que muestra un gran avance al respecto (aunque el baño es de uso colectivo por varias familias). Podríamos pensar que el retrete opera como fetiche de la época y como tabú de los efectivos procesos de disciplinamiento, control sanitario e integración a la sociedad blanca.

No obstante, un párrafo de las descripciones nos permite terminar de reflexionar sobre cómo el Barrio Toba entra en la modernización de la ciudad de Resistencia.

“Vinculadas a las Cruz Roja hay otras instituciones en el barrio. Una de ellas es la Cooperativa Barrial Cacique Taigovich, dirigida por una comisión electa que se renueva por mitades cada dos años [...] se encarga de supervisar ciertas actividades destinadas a mejorar el aspecto del barrio y ha organizado 9 equipos de 20 vecinos cada uno (todos aborígenes) que supervisan y participan en cuidar la única calle del barrio, la que necesita ser reparada después de las lluvias por el intenso tránsito de vehículos; de cobrar la luz; de cuidar el agua potable y en general, de crear una conciencia de la limpieza de casas y patios” (Hermitte y equipo 1995: 185).

Las descripciones antropológicas en el Barrio Toba permiten evidenciar el ingreso subordinado del Barrio Toba a las estéticas e imaginarios en boga en el centro de Resistencia. La inculcación de valores sobre la vivienda unifamiliar y aseada llevó a que la Cruz Roja estipulara un sistema de premios y castigos. En las notas de Hermitte cuenta que “por ejemplo capotes del ejército que se dieron a condición de que los indígenas tuvieran sus viviendas en forma presentable” (Hermitte y equipo 1995: 185). Dentro de procesos de larga duración, los intersticios de la hegemonía urbana llegaban al barrio donde el valor del embellecimiento también se hacía presente a través de los objetivos impuesto al centro vecinal. En la periferia, la intervención sobre el espacio doméstico y la vivienda se inscribe como el objeto ideológico predilecto para marcar renovadas distancias sociales que también tenían su correlato en la organización del espacio público. De esta escena no solo participa la Cruz Roja sino ese grupo de antropólogos cuyos informes actualmente son fuentes ineludibles de consulta.

## VI. CONCLUSIÓN

El desarrollismo argentino repercutió en redefinición de la cuestión indígena en la provincia de Chaco. En este sentido, la consolidación de un discurso estatal que enfatizó el concepto de integración descifrado desde el imaginario desarrollista. De esta manera, la integración del indio a

la sociedad nacional solo podía lograrse a través de su “desarrollo”. El indigenismo estatal de los años 60 y 70 tuvo espacios de convergencia respecto a los principales tópicos de la antropología en la cual Hermitte participaba y desde el cual proyectó una “antropología aplicada”.

Las construcciones etnocéntricas sobre ciudad, vivienda y alteridad requieren desnaturalizar la violencia de las representaciones moralizadas desde una mirada histórica que interrelacione el espacio público y el espacio doméstico. En este recorrido analizamos tres agencias femeninas reconocidas como emblemas en la historización del periodo analizado. Nos referimos a la monja Guillermina Hagen en la interpretación alternativa, religiosa e indigenista del desarrollismo desde 1969; a Inés García de Marqués y el espíritu asistencialista/sanitarista de la Cruz Roja en el Barrio Toba desde 1962; y a Esther Hermitte cuya labor instituyó a la Antropología social como campo de conocimiento específico sobre las unidades domésticas de aborígenes urbanizados. Estas tres trayectorias nos permiten comprender el desarrollismo en relación a la alteridad indígena, el modernismo resistenciano en relación al proyecto de un Barrio Toba organizado y, finalmente, el rol del saber antropológico dentro de discursos integracionistas del último cuarto de siglo XX.

En el marco, las doxas locales y extralocales proponían una “ciudad blanca” contrapuesta a un “barrio indígena” al mismo tiempo se proponía lograr la “integración” de las alteridades a las dinámicas de la sociedad mayoritaria. En la ciudad de Resistencia, estas dinámicas eran presentadas desde sectores medios como planes de embellecimiento urbano y retóricas estetizantes que permitieran elaborar una identidad provincial no-indígena. Este proceso capitalino, por su proyección en otras latitudes metropolitanas, legitimó la construcción de la identidad provincial y activó una disputa simbólica en todo el espacio urbano resistenciano. En efecto, la manera en que los Tobas entran en la modernización urbana es a partir de la erradicación de sus tolдерías, de la incorporación doméstica de la experiencia-otra en una vivienda y de la vigilancia constante de sus prácticas culturales. Desde los años sesenta, el control institucional inaugura formas de disciplinamiento corporal y regulación poblacional que se sintetiza en la imposición de un modelo de habitabilidad urbana.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Angenot, Marc (2012) *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.

Braticevic, Sergio (2009): “Metamorfosis de los modelos evangelizadores en el Chaco Central. Las ONGs para el desarrollo y su razón intervencionista en un espacio de expansión productiva reciente”. *Papeles de Trabajo*, N° 17, pp. 1-13.

Cantero, Emmanuel (2012): *Ciudad de Resistencia. Discursos e imaginarios sociales en torno al origen de su nombre*. Trabajo final de grado de la Licenciatura en Sociología, UNVM, Villa María.

Escobar, Arturo (2007): *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación editorial el perro y la rana.

Foucault, Michel (1992): *Microfísica del poder*. Madrid: Las Ediciones de La Piqueta.

Geat, Andrea (2016): *Historia del Arte chaqueño. Identidades e imaginarios del siglo XX*. Resistencia: Contexto.

Giordano, Mariana (2012): “Fotografía, testimonio oral y memoria. (Re)presentaciones de indígenas e inmigrantes del Chaco (Argentina)”. *Memoria Americana* 20, N° 2, pp. 295-320.

Guarino, Graciela (2006): “Los Tobas de la ciudad de Resistencia: el desafío de vivir en los márgenes”. Cuaderno Urbano, N° 5, pp. 35-54.

Guber, Rosana (2010): “La autonomía etnográfica. El trabajo de campo de los antropólogos sociales argentinos entre 1965 y 1975”. Antípoda, N° 11, pp. 198-213.

Gutiérrez Viñuales, Rodrigo y Giordano, Mariana (1992): “El Fogón de los Arrieros y el plan de embellecimiento de Resistencia”. Actas del XII Encuentro de Geohistoria Regional. Resistencia, Instituto de Investigaciones Geohistóricas.

Iñigo Carrera, Nicolás (2010), Génesis, formación y crisis del capitalismo en el Chaco, 1870-1970. Salta: UNSA.

Lenton, Diana (2015): “Notas para una recuperación de la memoria de las organizaciones de militancia indígena”. Revista identidades, N° 8, año 5, pp. 117-154.

Leone, Miguel (2016): “De “pueblo pobre” a “pueblo indígena”. Pastoral aborígen y saberes antropológicos en la región chaqueña argentina (1970-1985)”. Quinto Sol, Vol. 20, N° 3, pp. 1-23.

Quevedo, Cecilia (2015), Estados locales y alteridades indígenas. Sentidos sobre la inclusión habitacional en El Impenetrable. Tesis doctoral, CEA-UNC, Córdoba.

Quevedo, Cecilia (2017), “Imaginario integracionista, espacio doméstico y alteridad indígena en la ciudad de Resistencia”. Ponencia presentada en XXI Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación. San Juan, UNSJ, 5 al 7 de octubre, 2017.

Restrepo, Eduardo (2013): “Antropología y colonialidad”. En: <http://www.ramwan.net/restrepo/documentos/antropologia%20y%20colonialidad.pdf> (consultado el 31/05/2018).

Sudar Klappenbach, Luciana (2011), “Puntos de diálogo para pensar la relación entre fotografía, patrimonio e identidad urbana”. En Giordano, M. y Reyero, A. Identidades en foco. Fotografía e investigación social. Resistencia: IIGHI-UNE.

Zapata, Laura (2016): “Intersticios y fragmentaciones: “promoción” del aborígen en el Chaco (1970–1990)”. Sociedad y Religión: Sociología, Antropología e Historia de la Religión en el Cono Sur, vol. XXVI, N° 46, pp. 163-180.

## VIII. FUENTES

Entrevista realizada a Graciela, qom lashe de Barrio Toba, julio de 2016

Entrevista realizada a miembro del Coro Toba, julio de 2016

Hermitte, Esther y equipo (1995): Estudio sobre la situación de los aborígenes en la provincia del Chaco y políticas para su integración a la sociedad nacional. Posadas: Editorial Universitaria de Misiones. Tres volúmenes.

Revista Chaqueña, Diario Norte, edición del 15 de agosto, 2015.



**UNA LECTURA GEOGRÁFICA DE LA GOBERNANZA  
AMBIENTAL EN ESPACIOS DE FRONTERAS SUJETOS  
A PROCESOS DE VALORIZACIÓN TURÍSTICA**

IGLESIAS, ALICIA NOEMÍ  
MUSCAR BENASAYAG, EDUARDO FORTUNATO

## “UNA LECTURA GEOGRÁFICA DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN ESPACIOS DE FRONTERAS SUJETOS A PROCESOS DE VALORIZACIÓN TURÍSTICA”<sup>1</sup>

Los enfoques territoriales del desarrollo turístico sustentable en áreas de frontera se encuadran en el proceso de concienciación planteado por la globalización, acerca de las transformaciones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales que acreditan la capacidad de los países para ponderar políticas destinadas a los espacios de integración territorial.

En Sudamérica, los gobiernos nacionales desempeñan ese papel (Mercosur, Comunidad Andina de Naciones, Comunidad Sudamericana de Naciones, Zona de Integración del Centro-Oeste de América del Sur) sin garantizar por sí solo un desarrollo territorial de áreas transfronterizas social y ecológicamente “frágiles”, tensionadas por la competencia comercial y productiva, conflictos por manejo de problemáticas ambientales, en particular en áreas protegidas, y cuestiones visualizadas como amenazas a la soberanía e intereses nacionales frente a alianzas políticas de países.

La aspiración a la mejora de una *gubernamentalidad* en los espacios de frontera, en el sentido de Michel Foucault (2006: pp 88-89), descansa en la focalización en el papel de las instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer poder, destinada a la población, sustentada en la economía política y aplicada mediante la seguridad. Además, por su condición de actores territoriales del buen gobierno para un turismo sustentable (*gobernanza ambiental*), los niveles de gestión pública involucrados en potenciales destinos turísticos de carácter transfronterizo son deudores de una política de cooperación, superadora de la habitual fragmentación y basada en una descentralización articulada con la participación efectiva de la población; ello implica, además, acciones de cooperación y el establecimiento de relaciones de transferencia y coordinación entre los mismos. Argentina revela carencias de concertación frente a problemáticas turísticas transfronterizas entre gobiernos locales y actores privados, sobre: sustentabilidad de recursos patrimoniales, defensa de la biodiversidad, promoción de encadenamientos productivos y comerciales, desarrollo de infraestructuras y servicios de movilidad, capacitación del mercado laboral, seguridad y aduanas.

### I. CUESTIONES BÁSICAS PARA UNA LECTURA GEOGRÁFICA ACOTADA DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL:

#### *I.1 Sobre el conocimiento ambiental de la geografía:*

Esta actualmente privilegia el estudio del papel que desempeñan los actores sociales en el espacio (que se conjuga -política, administrativa y jurídicamente- como territorio), su pensamiento, las normas de producción que elaboran, la organización social que proyectan a los diferentes territorios, y las redes que los vinculan entre sí; en tanto resguarda un capítulo especial a las cuestiones ambientales.

<sup>1</sup> Basada en “Desarrollo turístico sustentable en espacios fronterizos de integración. Pautas teórico-metodológicas para el diseño, planificación y gestión público-privada de circuitos transfronterizos potenciales. Estudios de casos”, Proy. PIO-CONICET-MINTUR, Argentina. (2017/18). Iglesias (Dir.); Martínez (CoDir.)

Ello es así, por una parte, porque a la geografía, a semejanza que el resto de las disciplinas científicas, la crisis ambiental no le resulta sencilla de explicar con las tradicionales relaciones con que la disciplina indaga la realidad: entre lo social y lo espacial (la sociedad humana, sus procesos sociales, y la organización espacial), entre lo social y lo natural (el medio ambiente de la sociedad humana), y entre sus diferentes elementos (la economía, la estructura social, la política, etc.). Por otra, porque a diferencia del resto de las ciencias y, en particular, de las disciplinas sociales y su visión fragmentada de la sociedad (economía, sociología, política, etc.), la geografía atiende al interrogante que las atraviesa a todas ellas por igual: ¿cuál es la lógica y tendencias con que esas partes específicas de la sociedad (constituidas en objetos de estudio de las ciencias sociales) se localizan en espacios particulares hasta enlazar, siguiendo el pensamiento de Doreen Massey (1984), el complejo mosaico de la geografía de la sociedad, imagen que aporta una reflexión teórica general acerca del ambiente.

## *1.2 Categoría superior ambiental: la sustentabilidad:*

El desarrollo turístico sustentable representa un impulso para la asunción del paradigma ambiental y constituye una pieza significativa de la estrategia global de desarrollo sustentable (Martínez 2015: s.n.). De allí, que la sustentabilidad se haya convertido en una cuestión política de importancia creciente, a juzgar por el protagonismo que adquiere su concepto en el debate y en la crítica, ligado a la necesidad de consensuar su idea en torno a la comprensión de la naturaleza de los límites del crecimiento económico. La producción y transferencia conocimiento científico sobre el desarrollo territorial sustentable así lo manifiesta, en la construcción de lenguajes, símbolos, visiones y futuros posibles y también en la evaluación de prácticas de investigación opacas al cuestionamiento y cambio de las ideas paradigmáticas que orientan la producción de conocimiento.

Las estrategias teórico-metodológicas de abordaje de los problemas ambientales aparecen ancladas en una formulación de la relación sociedad & naturaleza que incentiva la productividad de estudios sobre sistemas socio ecológicos del mundo, a diferentes escalas (representativos de diferentes contextos socioeconómicos, políticos, demográficos y culturales). Se constata en ellos la producción de un conocimiento científico sobre la sustentabilidad y la no-sustentabilidad de las actividades humanas, a partir de evidencias empíricas, geográfica y socioeconómicamente diversas, pero sin precisar las categorías con que la sustentabilidad se manifiesta. Es decir, sin considerar a qué tipo de sustentabilidad hacen referencia.

Al respecto, una tipología básica de análisis discrimina entre: sustentabilidad “débil” (el capital natural es sustituible por capital humano, básicamente, gracias al cambio científico-tecnológico, con tal que el nivel total permanezca constante) o “fuerte” (el capital natural crítico, responsable de funciones medioambientales esenciales, no es sustituible por el humano). Y, asimismo, considera la diferenciación relativa de la sustentabilidad acorde con los niveles de conocimiento posibles, entre: “certeza” (conocimiento indubitable de los efectos ante determinada causa); “riesgo” (en términos de probabilidad de ocurrencia de los efectos del accionar humano relacionados con la naturaleza y su repercusión en las condiciones a las que se enfrentarán las futuras generaciones); “incertidumbre” (desconocimiento de los efectos futuros de las acciones presentes, que impide siquiera avizorar las consecuencias de la aplicación de determinadas políticas); en cualquiera de esos tres niveles de conocimiento de la sustentabilidad ambiental -certeza, riesgo o incertidumbre- está presente la opción ética que involucra a las generaciones presentes y futuras.

En Argentina, las problemáticas turísticas transfronterizas involucran a gobiernos locales y actores privados, en torno a la sustentabilidad de recursos patrimoniales, la defensa

de la biodiversidad, la promoción de encadenamientos productivos y comerciales, el desarrollo de infraestructuras y servicios de movilidad, la capacitación del mercado laboral, y las cuestiones de seguridad y aduanas.

## II. CARACTERÍSTICAS DE LAS PROBLEMÁTICAS TURÍSTICAS TRANSFRONTERIZAS DE ARGENTINA:

Sobre el desarrollo turístico de espacios de Argentina cuyo escenario dinámico se corresponde con procesos de integración transfronteriza de sociedades y territorios contiguos pertenecientes a países diferentes, influyen conflictos diversos. Desde las tensiones entre Estados por la competencia comercial y productiva derivadas de la globalización, pasando por las problemáticas ambientales vinculadas a manejos en casos contradictorios de recursos patrimoniales de valor turístico, en particular cuando comparten cuencas hídricas o formaciones forestales, hasta la latencia de efectos ligados a cuestiones de soberanía e intereses nacionales entre países, enfatizadas en circunstancias de construcción de consensos y articulación de políticas en esquemas de alianzas entre grupos de países. Y, no obstante, las experiencias de diálogo y la concreción de proyectos e iniciativas en diferentes áreas transfronterizas transnacionales, subsisten carencias en la capacidad de construir mecanismos de concertación.

La coordinación y compatibilización de políticas y acciones públicas y privadas, en distintas escalas de gestión (nacional, regional, provincial y municipal), requiere de objetivos consensuados para promover la sustentabilidad del sector y, ligado a ello, la compatibilización interjurisdiccional de la normativa que regula, en cada país, las actividades turísticas en el territorio. Sobre tal papel, de los gobiernos intermedios (locales), parece descansar el potencial para actuar protagónicamente en cuanto a la estabilidad y continuidad en el tiempo de las relaciones institucionales y la gestión de aspectos específicos de las problemáticas transfronterizas.

En el caso del turismo, se requieren estructuras de conexión transfronteriza que ayuden a mejorarla a ambos lados de la frontera, en espacios definidos por el intercambio suscitado por la praxis del turismo y la eficiencia de los órganos públicos, en sí mismos y en su articulación con el privado, aptas para el diseño de líneas de ordenación del territorio, su planificación y gestión público-privada.

Desde tal perspectiva, una estrategia de desarrollo turístico sustentable de espacios fronterizos transnacionales requiere considerar, además: los valores naturales y culturales de la población (conocimiento y saberes vinculados al territorio y el ambiente), la dimensión geopolítica de conflictos (reales y potenciales) que pesan en procesos de valorización turística, y la capacidad de organización y gestión público-privada en un escenario de competitividad sistémica internacional.

## III. EL ESPACIO DE LAS FRONTERAS: DESARROLLO TURÍSTICO SUSTENTABLE Y GOBERNANZA AMBIENTAL

El espacio de las fronteras alude a un concepto difuso, sobre cuya realidad no existe una única visión, aproximación o interpretación.

La relación entre territorio, frontera, integración y ambiente, que subraya los trazos fuertes de una perspectiva de análisis del desarrollo territorial sustentable, estudiada desde una visión estratégica por los países sudamericanos; vale decir, considerando la posibilidad y probabilidad de los cursos futuros de evolución de problemáticas e instituciones, mediante el análisis de factores de mayor influencia y con eje en los comportamientos de los actores sociales implicados.

Sin embargo, en lo que respecta a los espacios transfronterizos de potencialidad para el desarrollo del turismo, dicha perspectiva aún no ha sido acometida en esencia desde un enfoque multidimensional exhaustivo. Este, supone contener la diversidad tanto de las condiciones naturales, geopolíticas y socioeconómicas como de las de iniciativas públicas y privadas vinculadas con la infraestructura social y económica, la dotación de servicios básicos, la promoción de actividades productivas y el fortalecimiento de la capacidad de la gestión local y regional.

Un condicionante de peso para allegar a tal enfoque multidimensional en el ámbito binacional de los entornos transfronterizos, es la necesaria y sostenida coordinación y compatibilización de políticas y acciones públicas y privadas, en distintas escalas de gestión (nacional, regional, provincial y municipal), y ello, en función de objetivos preestablecidos y consensuados destinados a promover la sustentabilidad del sector.

En tal sentido, se destaca el desafío de la necesaria compatibilización interjurisdiccional de la normativa que regula, en cada país, las actividades turísticas en el territorio. La capacidad de las administraciones locales y provinciales (regionales, cuando corresponde) para trabajar de modo conjunto, especialmente en los aspectos que inciden directamente en el mejoramiento de calidad de vida de los pobladores de esos territorios.

Lo expresado, se vincula con el estado de las fronteras implicadas. Las sudamericanas, con frecuencia constituyen espacios marginales en lo comunicacional y en su accesibilidad, constreñidos por la fricción de distancias de magnitud considerable, aspectos que los caracterizan como espacios periféricos con respecto a los centros de decisión.

En muchas áreas del interior de los países fronterizos, los espacios transnacionales de potencial para su valorización turística permanecen débilmente integrados a la economía y a la sociedad a nivel nacional, con poco peso demográfico y con insuficiencias de las organizaciones locales para galvanizar las necesidades y demandas de la población. Además, perviven sobre su potencial de desarrollo turístico carencias de contexto para un desarrollo territorial fundado en políticas, estrategias y acciones con visión de largo plazo y enfoque que garantice sustentabilidad económica, social, ambiental e histórico-cultural.

En Argentina, el balance histórico descubre para sus áreas de frontera un perfil de destinos turísticos con inversiones en los diferentes rubros del sector que, por lo común, surgen y se desarrollan de forma espontánea y con una más clara vinculación e incidencia respecto de las modalidades del transporte que de los derivados de políticas ad hoc.

En años recientes se perfilan acciones de la Administración Pública Nacional en búsqueda de una política de Estado, que valore al sector turístico por su contribución al desarrollo y diversificación de la economía nacional y en armonía con las recomendaciones de la OMT respecto al mayor acercamiento entre los sectores público-privado.

Dichas acciones han sido acompañadas por la generación de un marco normativo (Ley Nacional de Turismo Nro. 25.997 de 2005, que reconoce el interés nacional del sector turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país) y un Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (desde 2005), declarado como herramienta orientativa del desarrollo turístico de Argentina hacia un modelo sustentable y concertado, marco de actuación de cada provincia.

Cabe consignar que, no obstante ello, subsiste la ausencia de líneas maestras para el desarrollo turístico sustentable del país -en general y en particular para sus áreas de frontera-, contenidas en una normativa nacional que establezca los presupuestos mínimos en materia de ordenamiento del territorio (el Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial elaborado por el Consejo Federal de Planificación (primer borrador en 2009), se encuentra desde setiembre de 2010 a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y de los

ejecutivos provinciales, en proceso de difusión y discusión (destaca la singularidad de los casos de la Provincia de Mendoza, que en 2009 aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo, y de la Provincia de Buenos Aires, que en 2012 aprueba la Ley de Acceso Justo al Hábitat)

Una condición particular del desarrollo turístico en zonas transfronterizas de Argentina le cabe a las Áreas Protegidas (AP) –y sus cercanías–, consideradas herramienta superior para la conservación del patrimonio natural y cultural valorizado como recursos por el turismo. La falta de conciliación de objetivos de tutela del patrimonio con los del desarrollo acredita efectos negativos en las AP, por lo general, ligados a: pérdida de biodiversidad, degradación de ecosistemas e impactos nocivos en las comunidades locales.

En la Administración de Parques Nacionales (APN) descansa el establecimiento de las políticas de uso público y, de modo no excluyente, su participación en la gestión, planificación y manejo de los proyectos y acciones relacionados con el uso público en las AP para el desarrollo del turismo sustentable. Los Planes de Manejo de las AP representan una herramienta clave de planificación, al formular los lineamientos rectores de las acciones necesarias para el desarrollo del turismo en cada área protegida, respecto de los objetivos de conservación fijados para la misma. (APN, 2007)

En lo que respecta al contexto sudamericano, a los estudios, programas y proyectos de integración regional de tradición histórica del Mercosur, se suman los de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2009/...), basada en la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA) y el Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional. El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), coordina y articula procesos de consulta, evaluación, cooperación, planificación, vía proyectos consensuados de integración bilaterales o multilaterales (tales como: “Estudio Binacional de Optimización de la Conectividad Territorial” entre Argentina y Chile, “Estudio Binacional para la Mejora de la Integración Territorial entre Argentina y Uruguay”, “Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Argentina-Bolivia”, “Programa de Optimización de la Conectividad entre Argentina y Paraguay”).

El desarrollo turístico sustentable en espacios de frontera (basado en potenciales circuitos turísticos transfronterizos) requiere en el caso de Argentina, desde subsanar cuestiones operativas básicas -tales como: la ausencia o mala calidad de las infraestructuras de circulación y transporte y, ligado a ello, la necesidad de acordar entre los distintos países, requerimientos simplificados de documentación a turistas y armonización de los recorridos turísticos vía su promoción conjunta, en particular, valiéndose de la experiencia de los actores privados en asociativismo transfronterizo–, hasta hacer lugar a la concreción de políticas expresivas de la dependencia intrínseca de la fortaleza y dinamismo del quehacer turístico respecto de la protección ambiental y de la calidad de vida de la población.

Se desatacan asignaturas pendientes:

- a) por representar un recurso fundamental de la competitividad entre destinos turísticos, la consideración de problemas que entrañan riesgos para el ambiente, que son percibidos como amenazas a recursos fundamentales para el producto turístico;
- b) asimismo, la necesidad de que los beneficios del turismo se reviertan en las poblaciones asentadas en los destinos a fin de que, mediante la efectiva participación de las comunidades, sea un factor de desarrollo local que asegure una mejor calidad de vida a sus integrantes;
- c) por fin, la dinámica de la actividad turística, por sus efectos transformadores sobre el territorio y la sociedad, también requiere una mirada antropológica de los aspectos

culturales involucrados, enfocada a las representaciones sociales que suscitan los lugares y a los procesos de movilidad que la caracterizan, en particular frente a la planificación pública. Esta debe dirimir las vías del desarrollo turístico en zonas que, como las transfronterizas, requieren comprender tanto las imágenes turísticas proyectadas sobre la cultura, la naturaleza y el paisaje (atracción de lo vernáculo y reinención de la naturaleza) de las comunidades residentes como las respuestas a las formas de consumo turístico, en particular, su resiliencia al cambio y a la integración en redes de actores sociales. En similar sentido, se presentan las relaciones interétnicas en espacios de valorización turística donde residen grupos indígenas, en particular en áreas protegidas, donde participan del manejo de los recursos del patrimonio cuya preservación exige su uso sustentable, para que las actividades que se desarrollen en el presente no comprometan el futuro y los intereses colectivos de la sociedad sean resguardados.

#### IV. CASOS DE DESARROLLO TURÍSTICO POTENCIAL EN TRANSFRONTERAS: CIRCUITOS TURÍSTICOS DE INTEGRACIÓN

Se consignan espacios transfronterizos de Argentina, de potencial desarrollo turístico sustentable, correspondientes a tres regiones turísticas de Argentina: Norte, Litoral y Patagonia; los mismos, no obstante, su singularidad paisajística, comparten problemáticas básicas a subsanar para emprender su desarrollo turístico sustentable:

- “Aguas Blancas (Dpto. Orán, provincia de Salta, Argentina) /Bermejo (Dpto. Tarija, Bolivia)”, Región Turística Norte: Conciérne espacialmente, por una parte, a la ecorregión argentina de Yungas, uno de los ecosistemas de selva de montaña de mayor biodiversidad, protegido por el Parque Nacional Baritú como uno de los espacios de conservación en estado natural al bioma de la pluviselva de montaña y también menos visitados, de Argentina (en Bolivia es protegido por el Parque Nacional Tariquia y la reserva natural homónima); por otra, refiere a un ámbito amplio de planificación del desarrollo territorial. En efecto, desde 1999, este espacio es signado por las acciones de la Región Norte Grande Argentino, a las que se suman las previstas actualmente por el Plan Belgrano para el Norte Argentino (provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero). Este, a la vez que posiciona explícitamente al turismo como sector estratégico para la dinamización de la economía -vía generación de empleo de calidad, valorización, realce y rescate de los valores culturales e identidad de los pueblos, y promoción en los destinos de la protección de recursos patrimoniales, naturales y culturales-, también impulsa políticas macro vinculadas con el desarrollo turístico sustentable. En tal sentido, se destacan las relativas al plan social, productivo y de infraestructura destinado a reducir la desigualdad geográfica, mediante el desarrollo de infraestructura comunicacional (vial, ferroviaria, aerocomercial y portuaria) apta para la integración productiva intrarregional, interregional e internacional con los países vecinos, y las destinadas a apoyar las economías regionales y la seguridad en áreas de frontera (manifestaciones de comercio ilegal, trata de personas, narcotráfico). No obstante localizarse en un rico contexto productivo agrario (cultivos de exportación de alto valor, de primicias hortícolas y frutícolas, y explotación forestal de especies valiosas), la localidad de Aguas Blancas debe parte importante de la dinámica de su economía y modo de vida a su localización en la frontera (puestos que la Gendarmería y la Aduana argentinas se localizan a escasos kilómetros del pueblo, sobre la ruta nacional Nro. 50), y punto de tránsito hacia ciudades del norte argentino (Salta, Tucumán, San Salvador de Jujuy) y resto del país, así como internacional hacia Tarija en Bolivia (a través de la nueva

carretera de montaña) al mantenerse vigente el contrabando de mercaderías y el tráfico de drogas.

- “Bernardo de Irigoyen (Dpto. Gral. Belgrano, provincia de Misiones, Argentina) / Dionisio Cerqueira (Estado de Santa Catarina, Brasil)”, Región Turística Litoral: Corresponde a la ecorregión argentina Selva Paranaense, que integra la mayor reserva del ecosistema del Bosque Atlántico del alto río Paraná (bosques subtropicales semidecíduos), compartida por Argentina, Brasil y Paraguay y protegida por los parques nacionales Iguazú e Iguazu, de Argentina y Brasil, respectivamente. La provincia de Misiones define para su protección el Parque Provincial Urugu-í (en su mayor parte, en el territorio del Municipio de San Antonio, Dpto. de General Belgrano), creado en 1990 (ley N° 2794) para proteger específicamente al ecosistema de la cuenca del arroyo Urugu-í y contrarrestar los efectos negativos de la represa homónima, ubicada aguas abajo. La localidad de Bernardo de Irigoyen representa el punto más oriental del territorio continental argentino en el espacio de «Frontera Seca» en la cual se articulan sus vinculaciones con ciudades brasileñas (como Dionisio Cerqueira y Barracão). Configura por ello un importante punto de tránsito internacional, con Aduana habilitada en todas las categorías (tránsito vecinal fronterizo, transporte de carga internacional y transporte de pasajeros) y funciones delegadas por la Dirección Nacional de Migraciones a la Gendarmería Nacional Argentina (Sección “Puente Internacional Bernardo de Irigoyen”). Con respecto al espacio de planificación del desarrollo territorial implicado, le caben similares consideraciones generales que las realizadas para el caso de la Región Norte. No obstante, el análisis de las interacciones locales en este borde transfronterizo de “límites porosos” de la provincia de Misiones con Brasil irrumpe de modo creciente, desde los años ochenta del siglo veinte a la actualidad, como un escenario diverso, en relaciones sociales, imaginarios, espacios de poder, gestión pública, y accionar de individuos y grupos. Por ello, el desarrollo turístico en tal ámbito geográfico transfronterizo requiere una comprensión de la frontera desde múltiples perspectivas, superador del enfoque basado en el abordaje histórico de conflictos, y capaz de subrayar los procesos de definición de alianzas, intercambio y convivencia entre asentamientos humanos. La problemática que caracteriza a esta frontera seca (hileras de camiones en aduanas, narcotráfico, contrabando hormiga motivado por el tipo de cambio y las diferencias de desarrollo de las localidades, largas colas de argentinos, en temporada de verano, que pasan por allí para ir a las playas brasileñas) condiciona las iniciativas conjuntas de los municipios para el desarrollo del Parque Integración. La vida cotidiana manifiesta aspectos identitarios problemáticos (por caso, descontento con el ser argentino frente a lo brasileño), vehiculizados por la lengua y las relaciones de intercambio (parentales y comerciales), entre pobladores vecinos, de uno y otro lado de la frontera, en un proceso de construcción permanente de las identidades.
  
- “El Chaltén (Dpto. Lago Argentino, provincia de Santa Cruz, Argentina) / Villa O’ Higgins” (Región Aysén, Chile), Región Turística Patagonia: Se inscribe en la ecorregión argentina Bosque Subantártico (o Bosques Andino-Patagónicos) que ocupa una estrecha franja cordillerana (desde el norte de la provincia del Neuquén hasta Tierra del Fuego e Isla de los Estados), con una formación florística dominante, variable de norte a sur en especies según latitud y altitud con respecto al mar que, en la provincia de Santa Cruz, es más pobre en especies, con predominio de guindo y la lenga, y endemismos faunísticos y florísticos, diversos. Se trata de uno de los biomas



del territorio argentino mejor conservado, gracias a las extensas áreas protegidas; no obstante, en lugares, la urbanización no planificada y la sobrecarga turística configuran impactos negativos sobre los sitios silvestres de fácil acceso. El desarrollo turístico de este espacio requiere por igual de Argentina y Chile inversiones en infraestructura de comunicación (vial, aérea, lacustre) que, desde una perspectiva de integración, permitan superar dificultades representadas por la accesibilidad física y la estrategia de desarrollo, puesta en juego por ambos países, propia de un turismo más competitivo que complementario, entre El Chaltén (Argentina) y Villa O'Higgins" (Chile), caracterizado por un trayecto de condiciones climáticas restrictivas (excepto de noviembre a abril) y dependiente de la articulación compleja de transbordos (en buses y barcos, además de alternativas -voluntarias u obligadas- de senderismo (caballos, bicicletas, caminata)) y controles de frontera continentales y lacustres (Pasos Internacionales: Dos Lagunas (Lago del Desierto - Candelario Mancilla), Río Mayer (Tucu Tucu-Villa O'Higgins), Río Mosco (Cocoví-Villa O'Higgins). En este caso, cabe señalar una implicación particular a la planificación del desarrollo territorial de base turística: la presencia de 3.500 km<sup>2</sup> de superficie ocupada en Argentina por el "Hielo Continental Patagónico" ("Campo de Hielo Sur", de 19.000 km<sup>2</sup> en territorio de Chile), en su conjunto, la mayor área mundial de hielo continental no polar de acceso terrestre (y la tercera más extensa después de Antártida y Groenlandia), de la que se desprenden numerosos glaciares, protegida a ambos lados de la frontera por parques nacionales: Los Glaciares en Argentina y Bernardo O'Higgins y Torres del Paine en Chile. La valorización turística del área se sustenta en la calidad paisajística de ecosistemas que configuran, además, un escenario estratégico por su valor científico para el seguimiento de las variaciones recientes y modelización de la dinámica de glaciares frente al cambio climático mundial, además de su condición de incalculable fuente de agua dulce. Acciones de cooperación cultural, social, económica y comercial promovidas por el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina (vigente desde el 22 de enero de 2010) intentan avanzar en un proceso de integración que contiene elementos relativos al turismo, sin explicitar el significado de una frontera no totalmente demarcada (el límite fue establecido entre Argentina y Chile por el Tratado de 1881), en un compás de espera del trabajo de levantamiento cartográfico por la Comisión Mixta de Límites (Acuerdos de 1998 y 2006) sobre el cual fundar la demarcación final de límites.

## V. LISTA BIBLIOGRÁFICA:

Administración de Parques Nacionales (APN), con la colaboración de Fundación Vida Silvestre Argentina (2007): *Las áreas protegidas de la argentina. herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural*. 83 p. Buenos Aires: APN.

Foucault, Michael (2006): *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France 177-1978*. Buenos Aires: FCE.

Güidi, Graciela y Alicia N. Iglesias (2015): *Turismo & Universidad. Cultura, economía y sociedad. Aportes de la Red PISUFET: Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional de Luján y Universidad de La Habana*. Avellaneda: UNDAV Ediciones. 644 pág.

Iglesias, Alicia N. (2017): "Desafíos del turismo para el desarrollo sostenible". Tema: "La investigación sobre el turismo sustentable en Argentina. Una minuta sobre niveles de complejidad en el marco del cambio climático: destinos potenciales + áreas de frontera", Panel de expertos, VIII Simposio Internacional y XIV Jornadas Nacionales de Investigación-Acción en Turismo. CONDET-UNSAM. Buenos Aires, 4, 5 y 6 de octubre de 2017.

Iglesias, Alicia N. (2016): “Evaluación ambiental estratégica territorial. consideraciones en torno a los efectos ambientales de las políticas, planes y programas. conceptos paradigmáticos implicados”. *RED Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Luján, N° 3:4-22. URL: <http://www.redsocialesunlu.net/?p=188>

Iglesias, Alicia N. (2015): “Algunas cuestiones sobre la formación de recursos humanos para un turismo sustentable”, Tema: Gestión de recursos humanos en turismo sustentable basada en competencias, capacidades y capacitación de las personas. Taller Internacional de Red Académica Interinstitucional para el Desarrollo Sustentable. Programa de Promoción de la Universidad Argentina, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación, Avellaneda/Buenos Aires: UDAV-UNLu, 12,13 y 14 de agosto de 2015.

Iglesias, A.; Martínez, A. (2016): “Condiciones para un arbitraje interdisciplinario del conocimiento ambiental: diálogos entre la Geografía y el Derecho”. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, UNLu. Vol. 03 N° 06: 48-72.

Iglesias, Alicia N., y Martínez, Adriana N. (2015) “Una plataforma para la exégesis del binomio Patrimonio y Turismo sustentable. Diálogos entre la Geografía y el Derecho”, Primer Congreso Nacional Patrimonio y Turismo sustentable: Eje: La mediación entre Patrimonio y turismo: autenticidad y sostenibilidad, 19 al 21 de agosto de 2015. Resistencia, FAU-UNNE)

Iglesias, Alicia N., y Martínez, Adriana N. (2008): *Desarrollo Territorial Sostenible. Instrumentos Participativos para la Acción* (compilación). Programa Desarrollo Local Sostenible, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján-Maestría en Intervención Ambiental, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional del Comahue. 1a edición., 432 p., Buenos Aires: EDUCO-Universidad Nacional del Comahue.

López Alfonsín, Marcelo A.; Adriana N. Martínez (2015): “La consagración de la figura del “territorio indígena protegido” como categoría de conservación de la naturaleza en el sistema nacional de áreas protegidas es un mandato constitucional”. *Red Sociales Revista Electrónica del Departamento de Ciencias Sociales*, UNLu. Luján: Departamento de Ciencias Sociales-Universidad Nacional de Luján 2015. vol.2 n°03.

Martínez, Adriana N. (2015): “La resignificación del turismo sustentable en la Agenda de Desarrollo Post 2015”, Tema: Turismo Sustentable. Taller Internacional de Red Académica Interinstitucional para el Desarrollo Sustentable. Programa de Promoción de la Universidad Argentina, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación, Avellaneda/Buenos Aires: UDAV-UNLu, 12,13 y 14 de agosto de 2015.

Massey, Doreen (1984): “Introduction: Geography matters”; pp. 1-10 de Doreen Massey y John Allen (eds.) (1984), *Geography matters!* Cambridge: Cambridge University Press (in association with The Open University).

Muscar Benasayag, Eduardo F. (2008): “Sobre la Agenda XXI Local, la Carta de Aalborg y otros planes de acción internacionales. Repercusiones en las autonomías españolas. Un análisis crítico, en *Desarrollo Territorial Sostenible. Instrumentos Participativos para la Acción*. Programa de Proyectos Integrados *Desarrollo Local Sostenible*, Iglesias, Alicia N., y Martínez, Adriana N. (2008). Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján-Maestría en Intervención Ambiental, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional del Comahue. 1a edición., 432 p., Buenos Aires: EDUCO-Universidad Nacional del Comahue.

**LA REGENERACIÓN URBANA COMO ESTRATEGIA DE  
DOMINACIÓN DE CLASE. LAS CONEXIONES  
EUROPEO-AMERICANAS A DEBATE**

ÁLVAREZ MORA, ALFONSO  
VALVERDE DIAZ LEON, FRANCISCO

# LA REGENERACIÓN URBANA COMO ESTRATEGIA DE DOMINACIÓN DE CLASE. LAS CONEXIONES EUROPEO-AMERICANAS A DEBATE

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.

Parafraseando *El Manifiesto del Partido Comunista*, escrito por Marx y Engels, entre 1847 y 1848, podemos decir algo así: “*Un fantasma recorre las ciudades: Es el fantasma de la Regeneración Urbana*”. El uso de la palabra “*fantasma*”, sin embargo, lo utilizamos en otro sentido. Mientras Marx y Engels lo asimilaban a un movimiento imparable, con claras connotaciones “liberadoras”, sobre todo, para la clase obrera, el “fantasma” de la “regeneración urbana” es, más bien, la maldición que está recalando sobre las clases populares. Aclaremos este término.

Al hablar de Regeneración Urbana nos estamos refiriendo a una manera de intervenir en la ciudad con el objetivo de transformar sus ámbitos tradicionales, constituyendo una condición *sine qua non*, para ello, la desposesión socio-espacial previa que elimine, por demolición-sustitución de lo existente construido, los contenidos, originariamente populares, de las zonas afectadas, es decir, el “espacio social” que las identifica. Sus efectos y consecuencias, así como los presupuestos de los que parte, tienen claras repercusiones sociales, económicas y políticas. No se trata, en este sentido, de “operaciones urbanísticas” enmarcadas, sin más, en un contexto disciplinar que se presenta aséptico, o neutro, sin que aflore ninguna componente de clase.

Podemos decir que la “regeneración urbana” emerge, en nuestro tiempo, como la expresión que ha adoptado la práctica actual del Urbanismo, responsabilizándose de la Ordenación Urbanística de la Ciudad. Ahora, “planificar” es “regenerar”, lo que significa eliminar conflictos latentes que impiden el comportamiento específico de los espacios tradicionales como “espacios de renta”. Conflictos socio-espaciales que dificultan el desarrollo de la actividad económica “adecuada”; sociales, en cuanto una población, generalmente, de escasos recursos se asienta en un lugar que no corresponde al nivel de renta que se desea imponer; políticos, en la medida en que el “orden” que se requiere no es compatible con la “complejidad” propia del “espacio tradicional” destinado a desaparecer.

Las operaciones de “regeneración urbana” hay que entenderlas en un contexto de “clase”, aunque se presenten como hacedoras de un bien universal. Constituyen maneras de intervenir en la ciudad cuyo objetivo es ofrecer sus ámbitos espaciales de más calidad, potenciales o reales, a aquellos sectores sociales con capacidad para reconstruir su “espacio social” sobre aquel otro que han desposeído. Es, precisamente, con el objetivo de elevar, al máximo, esa “calidad” por lo que se ponen en marcha estos procesos de “regeneración urbana”. Cumpliendo, con ello, otro objetivo no menos importante, el que hace referencia a la posesión del espacio urbano que no contradiga la jerarquía que los grupos sociales en cuestión ocupan en el marco del sistema productivo.

## II. ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA.

La “Regeneración urbana”, aunque se presenta como una práctica novedosa, hunde sus raíces en experiencias que nos remiten a la experiencia desarrollada, en tal sentido, en USA, durante los años 50/60 del siglo pasado. Nos referimos a la manera de hacer ciudad que, a lo largo y ancho de los EEUU, se difundió bajo el apelativo de “*urban renewal*”. Práctica que se extendió, a partir de la década de los 60, por el viejo continente, con especial incidencia en los países del Sur, como es el caso de España. Influencia que, también, se dejó sentir en las ciudades de América Latina, aunque sus consecuencias en los procesos de transformación de sus

“espacios urbanos históricos” han estado condicionadas por el diferente papel que estos lugares han adoptado en el marco general la ciudad a la que pertenecen.

Hay que tener en cuenta, en este sentido, que los Centros Tradicionales, los “lugares históricos”, en general, no son apreciados, en América Latina, de la misma manera cómo se conciben en Europa. La diferencia entre ambas realidades reside, quizá, en el hecho que mientras, para el caso europeo, dichas “renovaciones” procuraban eliminar el carácter popular de dichas zonas, tanto social como económicamente hablando, en América Latina, por su parte, se ha incidido más en recrear ciertos “espacios históricos” como “espacios de renta”, sobre todo, aquellos que estaban dotados de una “localización estratégica”, manteniéndose, en el resto, su contenido popular originario, lo que ha permitido que su uso estuviese colonizado por sectores populares a quienes les era permitido el uso de los mismos para desarrollar, sobre todo, una actividad económica intensa, ocupando, para ello, la arquitectura colonial existente, o recreándola como “residencia” a manera de “vecindades.

La reconversión de estos “centros” en lugares de calidad, lo que supone su “gentrificación”, siguiendo las pautas marcadas por el “modelo europeo”, es algo que comenzó a producirse con posterioridad, cuando se comprobó que sus efectos en Europa comenzaron a vislumbrar nuevas perspectivas en la puesta en valor del patrimonio histórico heredado. Si durante un largo periodo de tiempo, la “renovación urbana”, en los “centros” de las ciudades de América Latina, se produjo en paralelo a su consolidación como “espacios populares”, el “éxito de clase” que tales procesos han experimentado en Europa, puede estar cambiando las estrategias a seguir. Es a partir de este momento cuando entra en decadencia el carácter popular de los “espacios tradicionales”, iniciándose un proceso de “gentrificación” semejante al que se produce en Europa, y del que se pretende no escape ningún lugar por recóndito que sea.

### III. LA EXPERIENCIA ORIGINAL DEL “URBAN RENEWAL”, EN USA, COMO PRÁCTICA DE DESPOSESIÓN ESPACIAL DE CLASE.

Nos estamos refiriendo a la elaboración del concepto de “urban renewal”, en el contexto de la cultura americana, estadounidense. Allí fue donde comenzó a utilizarse, desde los años de la postguerra, dicha práctica, entendida como un conjunto de operaciones urbanísticas pensadas para eliminar los tugurios existentes en las ciudades, los llamados “*slums*”, los cuales solían estar localizados en zonas requeridas por intereses concretos de clase. Del año 1949, en efecto, data una Ley, “*Housing Act of 1949*”<sup>1</sup>, en la cual se declaraba que, “...para fortalecer la riqueza y seguridad de la Nación, se requería el establecimiento de una política nacional referida a la vivienda, con el objetivo de realizar, tan pronto como fuese posible, viviendas decentes y un ambiente de vida adecuado para las familias americanas”.

Al amparo de esta Ley se pretendía implementar la puesta en marcha de programas con los que financiar la limpieza de los “*slums*”, asolando las zonas afectadas y construyendo, en paralelo, “viviendas públicas”, las cuales eran localizadas fuera de los ámbitos renovados, es decir, en los espacios periféricos asignados para ello como nuevos lugares de acogida de las familias desplazadas.

#### III.1 Una aplicación concreta de esta Ley: El Plan de Boston de 1950.

Las primeras consecuencias derivadas de la aplicación de esta Ley de 1949, no se dejaron esperar. Tomemos, como ejemplo, la ciudad de Boston, donde, al amparo, sobre todo, del Plan

<sup>1</sup> Housing Act of 1949, Public Law 81-171 (7/15/49). El Título 1 de la Ley citada, The Housing Act 1949, dice lo siguiente: "...a decent home and a suitable living environment for every American family", "the elimination of substandard and other inadequate housing through the clearance of slums and blighted areas, and the realization as soon as feasible of the goal of a decent home and a suitable living environment for every American family...".

de 1950<sup>2</sup>, se justificaron toda una serie de operaciones urbanísticas encaminadas a dismantelar, por demolición y sustitución posterior, espacial y socialmente hablando, los barrios populares más destacados que ocupaban sus zonas centrales. El objetivo de las intervenciones propuestas era eliminar la “complejidad” propia de las áreas centrales, la mezcla de usos, en favor de su caracterización final como espacios de negocios<sup>3</sup>. Respecto a la población que, necesariamente, se veía obligada a abandonar las áreas renovadas, se argumentaba que unas “...viviendas públicas adicionales serán probablemente necesarias para realojar las familias desplazadas de las áreas renovadas”.

Uno de los barrios más afectados, laboratorio de estas primeras experiencias de “urban renewal”, fue el West End. De dicho Barrio, en efecto, se decía que presentaba una muy alta densidad residencial, llegando al hacinamiento; que estaba, virtualmente, en el corazón de la ciudad de Boston; que esta proximidad a la zona del centro de negocios y de recreo justificaba su alta densidad de población; que la extrema altura de los edificios no permitía la entrada de la luz y del aire en el interior de las viviendas, evitando la posibilidad de vistas; que no disponía de espacios abiertos donde los niños pudiesen jugar y los adultos disfrutar del aire libre; que no existían zonas de aparcamiento, excepto en estrechas calles y en solares vacantes.

Realment, ¿se eliminaban los “slums” adoptando propuestas como la que se implementó para el Barrio West End de Boston? La respuesta la ofrece el *Boston Municipal Research Bureau*, en su informe “*Charting the Future of Urban Renewal*”, elaborado en 1959, donde se decía que, “...el Programa de Renovación Urbana de Boston (*Boston’s Urban Renewal*), ha mostrado progresos discernibles....las tasas de actividad de renovación todavía están siendo superadas por aquellas que se corresponden con las de deterioro urbano...entre 1950 y 1960, se ha estimado que....más de 22.000 viviendas han visto disminuidos sus estándares de vida, lo que representa casi tres veces el total de las viviendas eliminadas donde vivían familias pobres, en los últimos diez años”<sup>4</sup>.

### III.2 “Urban Redevelopment” versus “Urban Renewal”, y la financiación federal de la “vivienda pública” c omo c ontroversia.

La *Housing Act 1949* no fue aceptada de manera unánime. Los grupos más conservadores, de signo republicano, se oponían a ella. Como nos dice Alexander Von Hoffman, “...la industria de la construcción....esperaba abolir el programa de vivienda pública y sustituirlo por otro de vivienda de bajo coste que pudiese ser llevado a cabo por empresarios privados...los defensores de las viviendas públicas argumentan que proporcionar soportes federales para llevar a cabo programas de “urban redevelopment” no podría estar justificado a no ser que se proporcionen viviendas, o realojamiento, para las familias de baja renta con el objetivo de eliminar los “slums”. Y como cuestión práctica, señalan que, desplazar a una población de baja renta de sus casas, extendería los “slums” hacia otras áreas...”

El encuentro contradictorio entre los partidarios de la vivienda pública y sus detractores va a marcar el debate político que tendrá lugar en el Congreso, entre Demócratas y Republicanos, debate que acabará con enmiendas a la *Housing Act 1949* y la aprobación de una nueva Ley. Las enmiendas a las que fue sometida la *Housing Act 1949*, en efecto, desembocaron en la *Housing Act 1954*<sup>5</sup>, enmiendas que fueron lo suficientemente significativas como para que podamos argumentar que implementó formas, aún más radicales, por lo que se refería al proceso general que abordaba la “planificación urbana”, haciendo de la “urban renewal”, a

2 “General Plan for Boston. Preliminary Report City Planning Board”, Diciembre de 1950”. Office of City Planning Board, Boston, Mass. 1951.

3 Se dice en el Plan: Recommendations.....2. Advantages should be taken of the subsidies afforded by the national Housing Act of 1949 to enlarge existing business and industrial áreas by redevelopment of certain adjacent deteriorated áreas now in mixed use”.

4 Citado por Richard H. Leach, en “The Federal Urban Renewal Program: A ten-year critique”. En, *Law and Contemporary Problems*, Vol 25, nº 4. 1960

5 Public Law 560. “An Act To aid in the provision and improvement of housing, the elimination and prevention of slums, and the conservation and development of urban communities. Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled. That this Act may be cited as the “Housing Act of 1954”.

partir de la nueva Ley, en el eje director de la misma. Se estaban abriendo, asimismo, los procedimientos más adecuados para implicar a la empresa privada en este tipo de operaciones, dando fin a lo que se llamó “*intrusión socialista*”, es decir, la apuesta por la “vivienda pública”, en el mercado privado.

Al final, los resultados derivados de la aplicación de estas Leyes hacían referencia, sobre todo, a los desplazamientos que habían sufrido los sectores sociales más desfavorecidos, lo que permitió “reconstruir, en el suelo dejado tras las demoliciones emprendidas, viviendas destinadas a grupos sociales de altas rentas, comercios, oficinas...etc., es decir, lo más beneficioso para los especuladores, asegurando, por otro lado, unos ingresos fiscales más altos. Durante los años 60, la construcción de viviendas públicas, tan insistente en la Ley de 1949, fue siendo suplantada por los programas de “urban renewal”, eliminando las zonas pobres y fortaleciendo el despilfarro inmobiliario<sup>6</sup>.

### III.3 *La Tesis final de Martin Anderson.*

En 1964 vio la luz el libro de Martin Anderson, “*The Federal Bulldozer*”<sup>7</sup>, fruto de un arduo trabajo de investigación que desarrolló en el *Joint Center for Urban Studies* del MIT y Harvard, trabajo que convirtió en su Tesis Doctoral. En dicho libro se plantea, entre otras cosas, quienes son los interesados en estos procesos de “*Urban Renewal*”? Su respuesta no puede ser más evidente y directa, “...no ciertamente los grupos sociales de bajos recursos, quienes tienen que abandonar sus viviendas para desplazarse a los modernos apartamentos cuyas rentas no pueden permitirse”<sup>8</sup>. Para corroborar estas palabras, cita a Raymond Vernon<sup>9</sup>, Director del New York Metropolitan Region Study, quien argumentaba que el más importante estímulo para llevar a cabo los procesos de “urban renewal” procede de los grupos sociales de más alto nivel, entre ellos, los de más alta renta y los intelectuales, grupos que tienen fuertes vínculos sociales y económicos con la ciudad central. La cita a Vernon acaba refiriéndose al hecho que si el sentimiento general, en el pueblo americano, es que los programas de “urban renewal” intentan revitalizar las áreas deterioradas de las ciudades, y ayudar a la población residente a permanecer en las mismas, en realidad, lo que resulta de todo ello es que se llevan a cabo procesos de revitalizaciones para la gente que no vive en dichas zonas.

Anderson se apoya en hechos y opiniones extraídas de los que han padecido estos procesos, contrastándolos con las “creencias” que se perfilaban, a priori, a propósito de la bondad de los mismos. Hechos como que el Programa Federal que los implementaba ha ocasionado muchas dificultades a los grupos sociales de baja-media renta, de cara la obtención de una vivienda digna, dada la destrucción sistemática de las que fueron objeto al amparo de los citados programas; la mayoría de las nuevas viviendas surgidas en las áreas renovadas estaban destinadas a familias de elevados recursos económicos, tan sólo el 6% de dichas viviendas estaban calificadas como “viviendas públicas”; familias que han tenido que abandonar sus viviendas “miserables” en las zonas renovadas, han sido desplazadas a lugares similares, donde se daban las mismas condiciones de partida, incluso, pagando rentas más altas; el 60% de la población desplazada son Negros, Puertorriqueños, miembros, en general, de minorías étnicas; se estima en, aproximadamente, 1.665.000 personas las que fueron desplazadas de las zonas renovadas, en 1962; es probable, por no decir seguro, que las operaciones de “urban renewal” tan sólo cambien de lugar los “slums”, contribuyendo a extenderlos a otras zonas de la ciudad; se estima que el 50% de las nuevas construcciones llevadas a cabo en los lugares renovados se podrían haber realizado en otro lugar de la ciudad, incluso, si el Programa Federal no hubiese

6 Ver el trabajo de Richard Freeman, “The 1949 Housing Act, versus “urban renewal”. EIR, Vol., 23, 1996.

7 Martin Anderson, “The Federal Bulldozer”, MIT Pres, Cambridge, Massachusetts, 1964

8 Martin Anderson, Ob. Cit., página 218 y siguientes.

9 Vernon Raymond. “The Mith a Reality of our Urban Problems”, Cambridge, Massachusetts: Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology and Harvard University, 1962.

existido. Entre 1959 y 1960, concluye Anderson, se destruyeron 126.000 unidades de vivienda, la mayoría de las cuales eran de baja renta. En contraste con la cantidad las nuevas unidades construidas, que fueron menos de un cuarto de las demolidas, siendo aquellas, en su mayoría, viviendas de alta renta.<sup>10</sup>

#### IV. DE LA AMÉRICA RICA A LA AMÉRICA DE LOS POBRES, PASANDO POR LA VIEJA EUROPA. SIMULAR LA LIMPIEZA ÉTNICA MEDIANTE UNA EXTENSIVA APROPIACIÓN ESPACIAL DE CLASE.

Detrás de la voluntad por “limpiar”, en las ciudades estadounidenses, las zonas urbanas más deterioradas, desplazando a la población que las habita, alegando problemas sociales y económicos que perjudican a la ciudad en su conjunto, se ocultan aquellas otras intenciones que impulsan, por encima de todo, la construcción de un “modelo urbano” segregado. Los Programas de “*urban renewal*”, en efecto, se presentan como la salvaguardia de las ciudades americanas, saneando lo que produce insatisfacción social, recreando nuevos ambientes acordes con los beneficios fiscales de ellos deducibles, impulsando la actividad constructiva de las empresas privadas, creando los ambientes adecuados para la reproducción de la “familia americana”, de sus negocios, de sus lugares de ocio, de los centros de consumo...etc. Si el acento está puesto, sobre todo, en el desplazamiento de la población que habita los “slums” es, ante todo, porque dichas áreas, ocupadas por los sectores más pobres de la sociedad, son reclamadas por aquellos otros sectores sociales implicados en la puesta en marcha de los Programa de “*urban renewal*”. Si dichos “slums” evitasen, por su localización, su condición de zonas deseadas para ser reconvertidas en los nuevos referentes de la “centralidad”, permanecerían, por mucho tiempo, sin posible variación en sus condiciones sociales y económicas.

Pues bien, es ese diferencial que presentan determinadas zonas urbanas, por sus características socio-económicas, también, por su localización, lo que las hace comportarse como “áreas de oportunidad”, al margen de los deseos y preferencias de la población originaria que las habita, las consume, o que se sirve de ellas. Este fenómeno es el que se ha constituido, tanto en las ciudades europeas como latinoamericanas, en la razón de ser que ha marcado, en gran medida, sus procesos de transformación más recientes. Para ello, se comenzó impulsando, a partir de los años sesenta, y como primera medida, intervenciones de “renovación urbana” con las que reinvertir la “degradación” existente hacia los nuevos requerimientos que exigía la construcción de la “centralidad”, es decir, la expresión espacial de lo “exclusivo”. Mientras en Europa, los procesos de “renovación urbana” manifiestan la voluntad explícita por reconquistar los “espacios urbanos tradicionales”, los “centros históricos”, en el marco de una reivindicación de clase que violenta dichos lugares para desplazar a sus residentes, en las ciudades de América Latina, por el contrario, dicha reivindicación de clase no es tan contundente.

Las élites europeas consideran un privilegio habitar en los Centros Históricos-Espacios Tradicionales, ya que valoran dichos lugares como ámbitos propicios para consolidarlos como su “espacio social de clase”. Pero, al estar ocupados, mayoritariamente, por clases populares se ven impelidos a poner en marcha un proceso de expulsión ciudadana que los libere de tal condición. No es el caso de las ciudades de América Latina, donde estos lugares históricos comenzaron a ser abandonados por la burguesía criolla para colonizar determinados espacios periféricos desde los que expresarse como clase social dominante, adoptando, para ello, el modelo del “suburbio-Jardín”. Las clases populares, por su parte, hacen del Centro Histórico su marco de vida más idóneo, tanto para desenvolverse económicamente, a través, sobre todo, de la actividad comercial que desarrollan, ya sea de carácter “formal” o “informal”, como para habitarlos, para asumirlos como sus lugares de residencia.

Mientras en Europa se apuesta por un proceso de desposesión popular de dichos “centros”, con el objetivo de reconvertirlos en espacios de poder, desde los que se expresa la

<sup>10</sup> Anderson, Martin, Ob. Cit., página 228 y siguientes.



burguesía como clase social privilegiada, en América Latina esa “desposesión popular” no se consolida a la manera europea, por razones que pueden estar vinculadas con la ausencia de “políticas de vivienda” que hagan frente a la resolución de sus necesidades más perentorias. Los Centros Históricos, en las ciudades de América Latina, pueden estar cumpliendo, en este sentido, un papel subsidiario ante la falta, decimos, de una oferta de viviendas destinadas a los sectores sociales más necesitados. A falta de esta política, el Estado consiente que se ocupen complejos patrimoniales centrales, ya que con ello evita invertir en vivienda, por cuanto este cometido lo hacen las propias familias que han ocupado dichos complejos al convertirlos, por sus propios medios, en “vecindades”. Dichas familias, a cambio de permanecer en sus lugares de origen, intentan remediar la situación deficiente en la que viven invirtiendo en su “hábitat”, en la medida en que se lo va permitiendo su situación económica. Bien entendido que, independientemente de la pobreza endémica que les afecta, contribuyen a resolver el problema de la vivienda sin que el Estado asuma responsabilidades en dicho cometido, tarea que recae, decimos, sobre presupuestos familiares.

Nuestra hipótesis es que este es un fenómeno que aún no ha alcanzado, en América Latina, el nivel propicio para que se dé el salto cualitativo que ya está consolidado en las ciudades europeas. Pero es, precisamente, esa “cualidad” que han asumido los Centros Históricos en Europa, la experiencia desarrollada en el campo de la “regeneración urbana”, lo que está animando a su aplicación en América Latina, no tanto por sus hipotéticos efectos en la conservación y puesta en valor de sus valores patrimoniales, dicho esto, desde una óptica cultural, como desde sus resultados económicos. Al fin y al cabo, los mismos objetivos que se han abordado para las ciudades europeas, es decir, recrear valores patrimoniales sobre unas bases ficticias, cuando no ocultando una actitud real frente a su conservación, argumentándose, de manera engañosa, que lo que se está abordando es una cuestión de defensa cultural de unos bienes patrimoniales heredados, estos objetivos, decimos, no nos son ajenos con referencia a lo que está sucediendo en las ciudades latinoamericanas.

Con esto no queremos decir que no sea posible hacer frente a la degradación de los Centros Históricos, tanto en América Latina como en Europa. Lo que cuestionamos no es su recuperación y puesta en valor, sino lo que ello significa bajo la óptica del capital, que no es otra cosa que proceder a la expulsión de la población que los habita, como condición *sine qua non* para que tomen posesión de dichos “centros” los que pueden adquirir los nuevos productos inmobiliarios, y la “nueva ciudad” recreada, puestos a su disposición. Prescindir de la población que habita dichos lugares se presenta como una cuestión ineludible, ya que su presencia impide la operación emprendida, mucho más cuando se considera que dicha población es responsable del deterioro que presentan las zonas afectadas.

Ahora bien, estos procesos de expulsión ciudadana son mucho más evidentes, hasta el momento, en Europa. Estrategia más difícil de emprender en América Latina, ya que, hoy por hoy, los centros de las ciudades, sus lugares históricos, constituyen el ámbito espacial necesario donde desarrollar una economía popular como único recurso a la supervivencia de los más humildes.

A partir de la década de los años 60 del siglo pasado, se suceden los primeros intentos por apropiarse de específicos ámbitos de los Centros Históricos. En América Latina, por su parte, y tomando a la ciudad de Puebla como referente, se inician, también, de forma selectiva, específicas intervenciones centrales, a manera de demoliciones-sustituciones, que comienzan a marcar un sesgo económico-terciario en un marco espacial, su Centro Histórico, donde dominan valores patrimoniales heredados.

En un segundo momento, que recorre la última década del XX, consolidándose durante los primeros años del presente siglo, se produce un salto cualitativo en la manera de proceder a los nuevos procesos de “renovación urbana”. De aquellas acciones que tenían por cometido la puesta en valor de determinadas propiedades, demoliendo los edificios allí edificadas para sustituirlos por aquellos otros que sí realizaban la “renta del suelo” exigida, de estas acciones,

decimos, vamos a pasar a aquellas otras en las que van a primar la “cualidad” del nuevo producto inmobiliario. Entramos en una fase, sobre todo, para las ciudades europeas, en la que se consolidan los “espacios tradicionales” como “espacios sociales de clase” sobre los que recae, para hacer posible tal cometido, una intensa y decidida “gentrificación”. No podemos decir lo mismo, sin embargo, para las ciudades de América Latina, ya que la posible “gentrificación” que puede afectarles, en el caso de que se produzca, se presenta como un fenómeno que puede derivarse del uso que se hace del Centro Histórico como “espacio turístico”, impulsándose, pare ello, proyectos e intervenciones que tan sólo tienen que ver con el mejoramiento de la “imagen urbana”.

En un tercer momento, identificado con nuestro presente más cercano, observamos cómo mientras en Europa asistimos al espectáculo de la “regeneración urbana”, entendida como el último recorrido que han seguido los iniciales procesos de “urban renewal”, en las ciudades de América Latina, y ante la comprobación del “éxito de clase” desplegado por la “gentrificación” en las ciudades europeas, comienza a generalizarse esta práctica. Pensamos que ha sido necesaria una comprobación de sus efectos, sociales y económicos, para adoptarla como el mecanismo más eficaz que asegure esa “recuperación de clase” que está entre los objetivos a cumplir por los gestores, actores y operadores, de la Ciudad Histórica. Bien entendido que esta “gentrificación” que protagonizan las ciudades de América Latina, siguiendo, de alguna manera, el “modelo europeo”, no es incompatible con la puesta en marcha de aquellas otras operaciones que apuestan por la “regeneración” de algunas de sus más vastas áreas centrales. Es el caso, por ejemplo, de la operación emprendida en torno al Convento de San Francisco, en la ciudad de Puebla, con la que se intenta extender la “cualidad” del Centro Histórico hacia los barrios más populares de la ciudad, desplazando a su población y creando las condiciones para que el fenómeno sea irreversible.

## V. LAS FORMAS QUE ADOPTA LA RENOVACIÓN-REGENERACIÓN URBANAS EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA. MONUMENTALIDAD VERSUS COMPLEJIDAD EN EL CENTRO HISTÓRICO DE PUEBLA.

Uno de los análisis más rigurosos que se han llevado a cabo sobre el Centro Histórico de Puebla, ha sido el que ha elaborado Patrice Melé<sup>11</sup>. De dicho estudio, una vez sistematizado su contenido general, así como procedido a una reflexión particularizada sobre el Centro Histórico de Puebla, fruto de nuestra experiencia personal, deducimos una serie de cuestiones que consideramos fundamentales para comprender aquellas dinámicas que delatan sus procesos de renovación-regeneración urbanas.

### V.1 *La descentralización económico- comercial como condición previa a su despoblación.*

Una de las grandes cuestiones que tiene que ver con las transformaciones que protagonizan los Centros Urbanos, sean o no históricos, son los procesos de “descentralización”, económica y socialmente hablando, a los que son sometidos. Procesos de “descentralización” que constituyen el preludio inevitable que anuncia su “gentrificación” futura, por tanto, su “renovación” y “regeneración”. Estamos hablando, en general, de las expulsiones de sus funciones centrales de tipo tradicional. Ente otras, las Estaciones Ferroviarias, desplazadas, a partir de 1951, hacia el norte de la ciudad, aproximándose a las nuevas zonas industriales. Es el caso, también, de algunas Centrales Camioneras. Según Melé, Puebla contaba con unas 31 sociedades de autocares que tenían su terminal en el centro de la ciudad. Todo esto ha significado un cambio radical en la manera de ejercer el Centro como referente de movilidad, afectando, sobre todo, a las clases más populares.

<sup>11</sup> Melé, Patrice, “Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines”. Éditions de l’IHEAL, París, 1998.

Lo mismo sucede con la actividad comercial. Es ya clásico el caso del antiguo mercado de la Victoria, situado en pleno centro de la ciudad, en la misma manzana donde se encuentra el actual Convento de Santo Domingo, mercado que ocupó parte de la propiedad de esta institución religiosa. Razones que tienen que ver con las hipotéticas condiciones de insalubridad que se derivaban de la presencia de dicho mercado, constituyeron los argumentos ideológicos que se esgrimieron para eliminar su presencia en el centro de la ciudad. Melé cita a Jorge Murad Macluf, Presidente Municipal desde 1984, quien, en su informe de actividades, elaborado en 1985, decía que “*el mercado se extendía como un tumor*”. Dicho mercado fue desmantelado por un decreto municipal de 1986, al considerarse, según Melé, que contribuía a concentrar flujos de compradores, de transportes y de mercancías, incompatibles con la preservación del Centro Histórico. El mercado de la Victoria comenzó a rehabilitarse en 1986, ejerciendo la Fundación Jenkins de financiadora del proyecto. Su programa no podía ser más revelador de las intenciones perseguidas: Tres niveles en su interior, lo que supuso un aumento de la superficie de venta de los 17.790 metros cuadrados originales a los 34.000 proyectados; un parking en el subsuelo; zona de venta artesanal; centro cultural; museo de la revolución; auditorio de uso múltiple; biblioteca. Con esta nueva manera de entender lo que debe ser un “mercado moderno”, se trataba de reorganizar el comercio en el centro de la ciudad, para que constituyera una atracción turística de primer orden, al margen de “caducas” necesidades populares.

La actividad que se desarrollaba el mercado de la Victoria, junto con aquella otra que generaba en sus alrededores, se entendía que provocaba una serie de problemas cuya incompatibilidad con el Centro Histórico, se decía, era innegable. Hay que tener presente que una de las grandes cuestiones que se debatían, por entonces, era la que hacía referencia a los “mercaderes ambulantes”. La actividad de dichos “mercaderes”, de alguna forma, estaba ligada a la presencia, en el centro de la ciudad, del mercado de la Victoria. La desaparición de éste último, por lo tanto, provocaría la eliminación de aquellos, condición indispensable para que el Centro Histórico de Puebla sucumbiese al servicio casi exclusivo de la actividad turística. Es así como, según Melé, los comerciantes ambulantes que estaban implantados en el centro fueron relocalizados en siete nuevos mercados y centros comerciales periféricos, distribuidos en unos 4257 nuevos puestos de venta y 1813 espacios para “tianguis”. Actividad comercial desplazada a la periferia, como condición para que, tras ella, peregrinase la población que habitaba el centro y que hacía de dicha actividad, de su desarrollo y del espacio que ocupaba, su modo de subsistencia.

## V.2 *Un proceso de “renovación urbana” siguiendo modelos europeos.*

A semejanza de lo que estaba pasando en Europa, y con la mirada puesta en la experiencia del “urban renewal” ya consolidado en USA, la ciudad de Puebla protagonizó, entre 1940 y 1970, una importante transformación de su patrimonio con el objetivo de, tras su demolición, menos de su “recuperación”, fortalecer la estrategia de apropiación de clase emprendida. La desaparición de dicho patrimonio dio paso a los nuevos “valores” identificados, en esta ocasión, no con lo heredado y construido históricamente, sino con los símbolos que expresaban la presencia del capital como poder omnímodo. Edificios bancarios, hoteles, oficinas, grandes almacenes, inmuebles de apartamentos...etc., reemplazaron los lugares donde se encontraban edificios tradicionales de todo tipo. Su demolición no se llevó a cabo por razones que tienen que ver con su vetustez, o por presentar hipotéticos deterioros físico-funcionales, sino porque no realizaban las “rentas” que unas “estrategias” de futuro les estaban asignando. Se habla, según Melé, de unos 140 monumentos de entre los edificios demolidos, lo que puede representar el 30% del patrimonio existente. Es de destacar, por ejemplo, la construcción de una nueva terminal de autobús sobre el solar que dejó un edificio del siglo XVI, así como el levantamiento de un centro comercial, los llamados Almacenes Rodríguez, frente a la Catedral, reemplazando un edificio del siglo XVII.

### V.3 *Estrategia de “imagen urbana” versus recuperación popular.*

La política urbana más relevante que se ha implementado en el Centro Histórico de Puebla ha sido aquella que ha impulsado la formalización de una “imagen urbana” que fortaleciese la actividad turística. Es así como, bajo el poder del Presidente Municipal Jorge Murad, quien tomó posesión del cargo hacia 1984, se inicia una política encaminada a revitalizar el Centro Histórico, abordando, casi en exclusiva, una estrategia de imagen con la que se pretendía ofrecer una percepción de dicho lugar acorde con los intereses de una actividad turística perfectamente orquestada. Todo va a consistir en embellecer esta parte de la ciudad. Una vez iniciada, como ha quedado dicho, la “limpieza”, económica y social, que se ocultaba tras la “descentralización” programada a tal efecto, se allanó el camino, no exento de contradicciones, que conducirá al restablecimiento de unos “valores” que no contradijesen la apropiación de clase de que estaba siendo objeto el Centro Histórico. Se sacrifican, sin embargo, aquellos otros “valores” que están vinculados con su condición de espacio colectivo, creado por los que siempre lo han habitado, para ponerlo, en contrapartida, al servicio de aquellos que no les pertenece, que no han contribuido a producir el “valor” que ostenta. Con estos presupuestos, y a falta de otras políticas urbanas que implicasen el fortalecimiento del Centro Histórico como un lugar ciudadano, el Gobierno Municipal, según nos reseña Melé, se dedicó a otros menesteres. El enlosado de calles, el arreglo de las aceras, el enterramiento del tendido eléctrico, la supresión de tejados que protegían a los comercios de la lluvia, la reglamentación de los anuncios publicitarios, la rehabilitación de fachadas, la restauración de ciertos edificios públicos, la mejora de la imagen de las plazas públicas...etc., han sido las actuaciones más frecuentes que se han llevado a cabo en el Centro Histórico, lo que delata su consideración como “monumento”, no como espacio colectivo al servicio de la ciudadanía. Y si alguna de las intervenciones llevadas a cabo ha sobrepasado la “escala” de la imagen, su contribución ha destacado por poner de relieve su beligerancia contra su concepción como lugar de justa apropiación por parte de las clases más populares a las que se debe su creación y supervivencia. Es el caso, por ejemplo, citado por Melé, de la expulsión-expropiación de los comerciantes que ocupaban el atrio del Convento de Santo Domingo. Utilizado como espacio comercial desde 1920, fue objeto de una “limpieza” hacia 1985/86, acorde con las “políticas de imagen” impulsadas, decimos, por el Presidente Municipal, Jorge Murad.

### V.4 *La gestión del Centro Histórico como empresa privada.*

Si hay algo que identifica la gestión de los “espacios patrimoniales”, en América Latina, especialmente en México, con respecto a lo que sucede en Europa, es la llamativa ausencia de los poderes del Estado en la práctica implicada en el ejercicio de lo “público”. Si, hasta ahora, estamos planteando un recorrido, a manera de influencia, que va de Europa a América Latina, en aquellas otras cuestiones que tienen que ver con las formas que adquieren los procesos de renovación-regeneración urbanas, en la manera de gestionarlos, económica y políticamente hablando, puede suceder que dicho recorrido se reinvierta.

Queremos decir con esto que la acción del Estado en asuntos públicos, con especial atención a los que se refieren a la gestión urbana, no sólo aparecen ausentes de significado, sino que su papel es permitir, autorizar y poner en primer término, aquellas otras que son administradas por poderes económicos privados. Tal es el caso de la actuación de la Fundación Jenkins en la producción-construcción de la ciudad de Puebla. Como nos dice Melé, una parte importante de los trabajos de restauración y de mejoramiento de la imagen del centro de la ciudad de Puebla, los que fueron programados a partir de 1983, han estado financiados, casi en su totalidad, por fundaciones privadas estrechamente vinculadas entre sí. Nos estamos refiriendo a las Fundaciones Jenkins<sup>12</sup> y Amparo.

<sup>12</sup>Williams Jenkins, que vivió entre 1878 y 1963, fue un ciudadano americano residente en Puebla. Hizo su fortuna, antes de la Revolución, con la industria del textil. Fue, también, el primer productor de azúcar, invirtiendo en bienes

La contribución de la Fundación Jenkins al vaciamiento poblacional del Centro Histórico de Puebla, está muy relacionada con una de las acciones emprendida por esta institución. Se trata de la financiación del Hospital y del primer Campus Universitaria periférico, entre 1964 y 1974, asestándole un golpe irreparable a la presencia de los estudiantes en las instalaciones que disponía la Universidad en el espacio del Centro Histórico.

El papel de la Fundación Jenkins, por tanto, ha sido muy destacado, actuando con poderes de Estado, incluso, llegando a sustituirle en aquellas tareas que deberían haberse presentado como irrenunciables. Como nos dice Melé, “...en ciertas proclamas del Ayuntamiento, las Fundaciones son presentadas como una fuente de financiación externa, en el mismo rango que la del Gobierno del Estado o el de la Federación, y sólo un estudio más profundo mostraría un peso más importante de las Fundaciones en el dominio de las obras y en la programación”.

V.5 *Los Planes para el Centro Histórico apuestan por su “limpieza económica y social”, programando una rigurosa “descentralización. La “Regeneración” está en marcha.*

Los Planes que se han redactado para proceder a la conservación del Centro Histórico de Puebla no han sido ajenos a las estrategias que se establecían para el conjunto de la ciudad. En el “*Plan de Revitalización del Centro Histórico*”, realizado en 1982, por ejemplo, aunque fue un documento no aprobado, se definían las funciones y usos que deberían descentralizarse para relocalizarlos en la periferia. Se trataba de los mercados, tanto los fijos como los ambulantes, industrias, estaciones de autobuses, estaciones de servicios, almacenes...etc., también, hasta ocho cines y 39 bares y cantinas<sup>13</sup>. Estos Planes, por lo tanto, ¿tienen como objetivo hacer frente al deterioro que se observa en el Centro Histórico, poniendo en marcha políticas concretas que lo eviten, procurando su conservación y puesta en valor, o atienden a lo que la ciudad demanda de dicho ámbito como lugar a someter a procesos de “renovación-regeneración” urbanas? Con estos Planes, en efecto, como nos apunta Melé, “...se perfila la imagen de un centro rehabilitado, vacío de sus funciones tradicionales, limitando su acceso al paseo y el turismo. Su puesta en valor no puede llevarse a cabo más que permitiendo que la población acceda al uso de su centralidad tradicional”.

Los Planes realizados, entre 1982 y 1987, proponían reducir el “espacio central” a la “traza” colonial, rememorando falsas interpretaciones históricas, tratando de reproducir la ciudad del siglo XVI, una ciudad inexistente y sin posibilidades de reproducirse, aunque planteada como la referencia espacial para proceder a su “regeneración” de clase. En estos Planes, en efecto, con la reorientación histórica planteada, no se persigue otra cosa que ocultar sus verdaderos objetivos. Uno de ellos es “valorar” la herencia espacial colonial, excluyendo los “barrios indígenas”, también, gran parte del “centro comercial popular”. Documentos de Planeamiento que, en una palabra, constituyen una tentativa, como nos dice Melé, para instaurar, como marco de intervención pública, una zona diferente de aquella que se identifica con el “decreto de protección”, ya que excluir, de su condición de “centro”, a los “barrios” citados, los pone a disposición de las acciones de “renovación” más violentas.

Al hilo de estas propuestas, la Cámara de Comercio expuso, en 1988, su propia visión de lo que debería ser el Centro Histórico, de cómo tendría que ser “planificado”. Para esta Cámara, lo fundamental es proceder a un Plan de Reorganización del Transporte y de los Estacionamientos, lo que comportará una, a su vez, reorganización económica de dicho ámbito histórico. Propone, en este sentido, una “segregación” de “espacios de actividad”, tratando al Centro Histórico como lo que pretenden que sea, es decir, un “espacio económico”. Para ello,

inmobiliarios, empresa constructora y en gestionar salas de cine. Actuando en estrecha colaboración con la Fundación Amparo, cuyo dirigente actual es Manuel Espinosa Yglesias, se han convertido en actores económicos de primer orden, incluso, a nivel nacional. Este último es el principal accionista de la Banca Bancomer, la primera banca del país antes de su nacionalización en 1982, y uno de los hombres más ricos del país. Vivió entre 1909 y el 2000.

<sup>13</sup> Datos reseñados por Patrice Melé, en la obra citada.

establecen lo que llaman una “*Plaza Comercial Centro Histórico*” alrededor del Mercado de la Victoria, y una “zona turística” al margen de esta última, en torno a la “zona de artesanos”, donde se encuentra el Parián. Propone, asimismo, zonas específicas donde proceder a programas de rehabilitación y renovación residenciales, al establecimiento de zonas de servicios y espacios reservados a las actividades financieras. Todo un programa de “regeneración urbana” que se apoya en la reutilización de los “espacios liberados” como consecuencia de la relocalización-descentralización de los mercados y del comercio ambulante. “*Una parte del Centro Histórico, como nos dice Melé, se establece como centro-comercial-plaza, en referencia a los centros comerciales periféricos y no a los “tianguis”. La reutilización del mercado, en discusión en esta época, debía constituir el corazón de este nuevo centro comercial integrado en el tejido urbano existente. Una vía de comunicación rápida, y un aparcamiento subterráneo, permitirían transformar el Zócalo en una zona peatonal*”. Para todo ello, para proceder a esa “re-funcionalización”, en palabras de Melé, que expresa el contenido específico de los programas de “regeneración urbana”, se proponen utilizar los restos de un patrimonio inmobiliario existente, sobre todo, aquel que se ha visto sometido a presiones que han desembocado en su degradación, vaciamiento o des-habitación, como paso previo para justificar su “regeneración”. Estamos hablando de la intervención, según cifras proporcionadas por Melé, en 105 solares, 491 construcciones y de 1550 edificios vacíos. Es destacar que la mitad de los edificios vacíos se localizan en las calles más próximas al Zócalo, es decir, en la llamada “traza colonial”.

La estrategia seguida, a partir de 1983, para “regenerar” los espacios centrales de la ciudad de Puebla, por tanto, está vinculada con las políticas patrimoniales urbanas adoptadas en el marco de la Declaración de la Zona de Monumentos, en 1977; con la actitud de “tutela” que ejerce el INHA, Instituto Nacional de Historia y Arqueología; por su inclusión en la lista UNESCO, en su calidad como Ciudad Patrimonio de la Humanidad; por el desarrollo de una serie de intervenciones apoyadas por el Municipio y el Estado, aunque, financiadas por intereses privados, destinadas a dotarle de una “imagen” y de “iconos simbólicos”; por la descentralización, a manera de expulsión, de las actividades tradicionales, tras las cuales emigra la población que las sustentaba. Y todo ello, “...con la importante participación, nos dice Melé, de fundaciones privadas que, gracias a una proximidad con el poder local y nacional, realizan con una gran autonomía sus propios proyectos, a cambio de una fuerte participación financiera en acciones de mejora de la imagen del centro, o de la recuperación de espacios públicos”.

## VI. HACIA LA “GRAN REGENERACIÓN URBANA”: EL PROYECTO REGIONAL ANGELÓPOLIS Y SU ESPEJISMO EN EL CENTRO HISTÓRICO

El desarrollo del “suelo urbano” en México, la “producción de ciudad”, se ha convertido en uno de los negocios más importantes por diversos motivos. De ente ellos, destacamos los siguientes:

1. El gobierno, es el promotor más importante en la producción de “suelo urbano”, al invertir y desarrollar infraestructuras de acceso vinculadas con la movilidad, la energía, el agua potable...etc. Incluyendo, en todo ello, los procesos de “recuperación patrimonial”, o aquellos otros vinculados con las prácticas del “*urban renewal*” y de la gestión del Centro Histórico<sup>14</sup>.
2. Los planes y proyectos que se plantean, en los ámbitos municipales<sup>15</sup>, están en connivencia con los intereses y decisiones del gobierno estatal, quien gestiona los recursos federales, condicionándolos de cara a la implementación de dichos planes.
3. La consulta pública, obligada por ley, para la puesta en marcha de los programas urbanos territoriales, son una simulación, dado que los órganos de representación que participan en las

<sup>14</sup> Como ejemplo de ello, podemos referirnos a la creación de la Gerencia del Centro Histórico de Puebla, acuerdo que se pactó entre los gobiernos municipal, estatal y federal en 2014.

<sup>15</sup> Conforme a la reforma del Art. 115 Constitucional, es atribución de los municipios formular los planes de desarrollo urbano territorial para su aprobación ante los congresos locales.

convocatorias son reducidos y sesgados. En realidad, las decisiones se toman desde el gabinete del gobernador, de acuerdo, o condicionadas, por las trayectorias políticas de los que las toman.

4. La información respecto a las acciones urbanísticas que se emprenden durante los períodos de gobierno es, por tanto, privilegiada para el “círculo rojo” del gobernador.

De esta manera es como se puede comprender por qué los “planes” y “proyectos urbanos” que se han generado desde 1952 a la fecha, han sido, a lo más, inventarios de la condición que identifica a la ciudad y al territorio en el momento de su publicación. En realidad, los criterios que guían las decisiones urbanísticas que se toman para transformar el espacio habitable, se identifican con los intereses políticos de los altos funcionarios públicos, en complicidad con los inversionistas locales, nacionales o extranjeros.

Como caso específico, que argumenta estas cuestiones, nos vamos a referir a lo formulado por un consorcio universitario con respecto a la “*Actualización y Operación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Municipio de Puebla y Bases para el Plan de Manejo para la Conservación del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla*” (2011), difundido once años después del “*Plan para la Recuperación de la Zona de Monumentos en la Ciudad de Puebla*”<sup>16</sup>, instrumento que regula los procesos de gestión urbana, tiempo durante el cual se han modificado las condiciones de desarrollo del propio municipio en el que el acelerado proceso de configuración de la metrópoli le ha otorgado a la ciudad de Puebla una clara preeminencia dentro del contexto de la región. Con dicho documento se pretende “*actualizar la estrategia, políticas y normas de desarrollo urbano del municipio...en este ámbito territorial se inscribe la necesidad de contar con un instrumento vigente y en operación, que responda a las nuevas circunstancias, que permita ordenar y regular los aprovechamientos territoriales con una visión de sustentabilidad a largo plazo, además de proporcionar certidumbre a la inversión pública, privada y social en una de las áreas estratégicas del corazón metropolitano.*”<sup>17</sup>

Este Plan establece líneas estratégicas concretas para los procesos de “*urban renewal*”, a partir de una “imagen objetivo” planteada. Las líneas que nos interesa destacar aquí son:

1. Conducción del proceso de redefinición de funciones y de la centralidad urbana: Promover un adecuado equilibrio poblacional y mezcla de usos de suelo, evitando la especialización territorial que propicie la generación de vacíos urbanos, con la consiguiente sub-utilización de la infraestructura, la degradación de los inmuebles, la expulsión de usos habitacionales que crean áreas despobladas cuya vigilancia significa inversiones cuantiosas para proporcionar seguridad a la cada vez más reducida población residente o en tránsito. Fomento al conocimiento y valoración del patrimonio cultural de la ciudad y la región. Mejoramiento integral de las condiciones de accesibilidad a la zona. Definición de proyectos urbanos y arquitectónicos que contribuyen a consolidar tendencias de desarrollo de actividades económicas y de servicios compatibles con el carácter patrimonial de la zona.
2. Impulso a la rehabilitación morfológica: recuperación del patrimonio artístico, recuperación total e integral de los edificios y el tejido urbano. Recuperación de los sistemas patrimoniales conformados históricamente como barrios, colonias, zona y sitios de interés público. Pasar de la recuperación de edificios a la recuperación urbana y territorial. Recuperación de regiones y conjuntos territoriales. Reorganización de la vida cotidiana y los tejidos sociales de la ciudad patrimonial mediante la socialización de los beneficios de la urbanización.

<sup>16</sup> Se trata del llamado “Plan para la Recuperación de la Zona de Monumentos en la Ciudad de Puebla”, editado por el Gobierno del Estado de Puebla, siendo Gobernador Manuel Bartlett Díaz. Consejo del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla. 1999, 1º edición.

<sup>17</sup> “Actualización y Operación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Municipio de Puebla y Bases para el Plan de Manejo para la Conservación del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla”. Doc. Electrónico. Municipio de Puebla, Puebla 2012.

El contexto en el que se sucede esta actualización se inscribe en uno de los más importantes procesos de transformación urbano territorial que se puso en marcha con la creación del proyecto de la *Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl*, cuya traducción es el *Programa Regional Angelópolis*. Los dos rasgos característicos de este proyecto de creación, y ocupación del suelo, fueron su orientación para promover el objetivo global de incorporación de la ciudad de Puebla a los circuitos internacionales de capital y su integración como uno de los instrumentos para la materialización de una ciudad caracterizada por su selectividad en el suelo y posibilitar la imposición de proyectos de infraestructura para el desarrollo de propuestas de inversión en vivienda residencial, comercio y servicios exclusivos<sup>18</sup>.

Además del programa de actualización del Centro Histórico, que se produjo años después de la publicación de Angelópolis, en el ámbito del espacio central de la ciudad, este proyecto regional tuvo su representatividad en el denominado del Paseo del Río de San Francisco, como un conjunto de acciones tendientes a promover los servicios turísticos y comerciales de la zona, con equipamiento de alta calidad para atraer principalmente al sector empresarial y de negocios<sup>19</sup>.

El proyecto, originalmente, comprendía 23 manzanas, 4 fracciones y 4 parques recreativos, abarcando un área de 22.4 hectáreas dentro de la zona monumental de la ciudad de Puebla. Debería de haber contemplado variables tan importantes como los condicionamientos históricos (comprende la zona de la primera fundación de la ciudad), condiciones políticas, dado el agravio hacia la población original por la falta de mecanismos de diálogo y conciliación de los intereses de conservación y nuevas inversiones en la zona patrimonial; así mismo, condicionantes espaciales, económicas en proceso de deterioro creciente que requería de esfuerzos para re-dinamizar la zona a partir de las propias capacidades de sus habitantes y condicionantes jurídicas, dado que se encuentra dentro de la delimitación del Centro Patrimonial normado por el INAH.

## VII. DE LOS PLANES Y PROYECTOS A LAS REALIDADES SOCIO ESPACIALES

De todo aquello, procesado universitariamente, proyectado por equipos de diseño y planeación internacionales, poco ha quedado en la realidad de nuestro territorio. Parte de los problemas que padece el Centro de la Ciudad de Puebla se apoyan en la hipótesis que *“la centralidad funcional de la zona declarada patrimonio de la humanidad, tiene una dinámica compleja y determinada por migraciones alternantes de centro-periferia, procesos de desconcentración y descentralización, creación de centros de intercambio periféricos, difusión de la ciudad en el territorio, entre otros procesos territoriales.”*<sup>20</sup>

Las dinámicas urbanas que se han ido implementando, desde la década de 1970, y que afectan a la habitabilidad del Centro, tienen que ver con la creación de mini-centros en los conjuntos habitacionales (suscitados por INFONAVIT, FOVISTE principalmente en la periferia de la ciudad), lo que implica una pérdida de la relación directa con el centro urbano tradicional.

La dispersión de las actividades, en el territorio de la ciudad, ha generado una especialización creciente del antiguo centro urbano y metropolitano, concretamente, en el

18 Cabrera Becerra, Virginia y Juan Manuel Guerrero Bazán. La política de suelo en Puebla. La Reserva Territorial Quetzalcóatl-Atlixcáyotl, fuente de segregación socio espacial y riqueza selectiva. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2008.

19 González Aragón, Jorge y Hector Álvarez Santiago. Conservación urbana en el Paseo del Río de San Francisco. Centro Histórico de Puebla. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1999.

20 IBID 41



comercio, gestión y administración. Además, es evidente la “*tugurización*” de las partes centrales, debida a la permanencia de sectores sociales de bajos ingresos, no atendidos, en las vecindades que ocupan viejas casonas coloniales. “*En este proceso, el patrimonio ubicado en las partes centrales pierde valor de uso y aumenta el valor de cambio por las rentas potenciales que representan, lo cual produce un inevitable proceso de deterioro, transformación y destrucción.*”<sup>21</sup>

Durante los últimos seis años, las inversiones pública-privadas, que dinamizan la transformación del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla, se han enfocado bajo la perspectiva del fomento a la industria turística. La captación de divisas por esta actividad ha crecido sustantivamente. De ser el cuarto estado con menores ingresos por turismo (2010)<sup>22</sup>, ha crecido en un 9.82%, llegando a registrar 2.341.851 visitantes, como promedio, entre los años 2015 y 2016, sólo en el Municipio de Puebla. Se han llevado a cabo planteado la apertura de 12 nuevos hoteles, aumentando la oferta del número de habitaciones en 1000 unidades, las cuales se suman a las 9 mil existentes. Por otra parte, en los últimos años (2016-2017) se incrementaron el número de restaurantes reconocidos, con la denominación “Mesas Poblanas”, de 15 a 25, varios de ellos emplazados en el Centro Histórico.

En correspondencia con lo anterior, en los últimos años se han emprendido procesos de renovación urbana que han estado enfocados promocionando el espacio central como un lugar de privilegio para visitantes nacionales y extranjeros. Lo afirmamos, pues ha sido el rubro que mayor inversión ha recibido el Centro que, como hemos dicho, se refleja en la construcción de un número importante de cuartos de hotel<sup>23</sup>, afectando, de manera puntual y discreta, a barrios indígenas, así como al propio Centro de la ciudad.

Estas instalaciones conforman circuitos turísticos que se concentran en una zona del propio Centro Histórico y que dejan, para la especulación, procesos de renovación futura en espera de la expulsión de población y actividades tradicionales.

## VIII. CONCLUSIONES.

Si el objetivo del “urban renewal”, observando su experimentación en USA, no era otro que limpiar de “población indeseable” determinadas zonas urbanas que, por su localización estratégica, estaban llamadas a reconvertirse en lugares de calidad exclusiva, con la “regeneración urbana” se llega a resultados finales semejantes, aunque no se acometan desalojos con la misma virulencia. Lo específico de la “regeneración urbana” es que se sustituye, en el mejor de los casos, la expulsión ciudadana directa por la eliminación de un “*espacio social*” que hacía posible el “*hábitat*” y el “*habitar*” de los sectores sociales más populares en las zonas intervenidas. Esta manera de intervenir en la ciudad, se está alzando como un auténtico “instrumento planificador” en sí, como única respuesta a las exigencias impuestas a la ciudad desde los sectores sociales y económicos que controlan el poder político. Planificar la ciudad, hoy día, significa “regenerarla”, lo que está suponiendo la eliminación de “políticas urbanas” encaminadas a la Ordenación de la ciudad en su conjunto, a prescindir del Plan como marco de referencia, prefigurando, en contrapartida, un futuro que pasa por la inmediatez de la intervención en los lugares, potencialmente, más privilegiados. Hemos pasado, en este sentido, de la Planificación General de la Ciudad, como Proyecto y Ordenación de lo Público, a otra forma de “planificar” basada en la eliminación de los “conflictos socio-espaciales” que impiden la materialización de los “espacios de renta”. Es en este tipo de “planificación” donde adquieren su sentido más riguroso las operaciones de “regeneración urbana”, alzándose como

21 IBID 41

22 FuentPuebla, Análisis de Competitividad, Instituto Mexicano de Competitividad, en: [http://imco.org.mx/indice\\_estatal\\_2010/PDFS/21.Puebla.pdf](http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/21.Puebla.pdf)

23 Hoteles de reciente creación como el Hotel Ikonic (2016), Hotel Descansería (2018), Hotel Cartesiano (2017), Hotel d la Purificación (2015). O “Mesas Poblanas”, como Mi Viejo Pueblecito (2016), Cocina Cinco Urbana (2013), Anafre Rojo (2015).

mecanismos encaminados a eliminar dichas zonas conflictivas, no tanto para acabar con las contradicciones que las alimentan sino para trasladarlas a otros lugares de la ciudad. La limpieza de unas zonas alimenta la suciedad de otras. Hijas de un mismo Dios, con estrategias y objetivos semejantes, aunque con procedimientos diferentes, la original “urban renewal” y la “regeneración urbana” recalcan en la ciudad para eliminar los obstáculos que la hagan comportarse como un “producto social de clase”.

## IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anderson, Martin. (1964). *“The Federal Bulldozer”*, MIT Pres, Cambridge, Massachusetts.  
Álvarez Mora, A. (1978) *“La Remodelación del Centro de Madrid”*. Madrid.

Álvarez Mora, A. (2013) *“Le concept de patrimoine bâti, alibi des modèles urbains soumis à la rente foncière en Europe*. En, “Espaces et Sociétés”, n° 152/153.

Cabrera Becerra, V, y Guerrero Bazán. J.M. (2008). *“La política de suelo en Puebla. La Reserva Territorial Quetzalcóatl-Atlixcáyotl, fuente de segregación socio espacial y riqueza selectiva”*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

Campos Venuti, G. (1978) *“Urbanistica e Austerità”*. Milán.

City Plannign Board. (1951). *“General Plan for Boston. Preliminary Report City Planning Board”, Decembre de 1950”*. Boston, Mass.

Freeman, R. 1996). *“The 1949 Housing Act, versus “urban renewal”*. EIR, Vol., 23.

González Aragón, J, y Hector Álvarez, S. (1999). *“Conservación urbana en el Paseo del Río de San Francisco. Centro Histórico de Puebla”*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

*Housing Act of 1949, Public Law 81-171 (7/15/49)*.

Leach, Richard. H. (1960). *“The Federal Urban Renewal Program: A ten-year critique”*. En, *Law and Contemporary Problems*, Vol 25, n° 4.

Melé, Patrice, Melé. (1998). *“Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines”*. Éditions de l’IHEAL, París.

Municipio de Puebla (2012). *“Actualización y Operación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Municipio de Puebla y Bases para el Plan de Manejo para la Conservación del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla”*. Doc. Electrónico.

*Public Law 560 the "Housing Act of 1954"*

Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

Mitchel, D. (2003). *The right to the city: social justice and the fight for public spaces*, Nueva York: The Guilford Press.

Slater, T (2006). *“The Eviction of Critical perspectives from Gentrification Research”*. En: *International Journal of Urban and Regional Research*, 4(30), 737-757.

Smith, N. (1996). *The new urban frontier: gentrification and revanchist city*. Londres-Nueva York: Routledge.

Vernon, Raymod. (1962). *“The Mith a Reality of our Urban Problems”*, Cambridge, Massachusetts: Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology and Harvard University.

Von Hoffman, A. (2000). *“A Study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949”*. Housing Police Debate, Volumen 11, Fannie Mae Foundation.

# **LA DESIGUALDAD URBANA Y LAS LUCHAS TERRITORIALES**

ROFÉ, JULIA VIRGINIA

# LA DESIGUALDAD URBANA Y LAS LUCHAS TERRITORIALES

## I. INTRODUCCIÓN

Los organismos internacionales y la Conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III (Quito- Ecuador 2016) insisten en la importancia de promover la sustentabilidad y los mecanismos de inclusión por parte de todos los actores responsables en la construcción de ciudad. El derecho a la ciudad es un disparador y una bandera de lucha para aquellos que viviendo en la ciudad no pueden acceder a una ciudadanía plena y constituye un hito para encontrar respuestas y soluciones a las problemáticas urbanas.

Sin embargo, según David Harvey (2013) esta categoría puede ser también apropiada y vaciada de contenido por aquellos que solo piensan en sus derechos a vivir donde quieran.

El nuevo contexto político-económico de América Latina, con el avance en la aplicación de recetas neoliberales de los gobiernos elegidos democráticamente, profundizan las desigualdades socio- espaciales, pero bajo la fachada de discursos de inclusión, algunos vacíos de contenido real como si fueran atractivos mensajes publicitarios y que en los hechos solo han generado políticas excluyentes.

La reproducción de las desigualdades existentes en nuestras ciudades es el punto central a debatir frente a procesos de transformaciones en el espacio urbano, dado que, el camino de la modernización puede convertirse en un mecanismo que garantiza rentabilidades a determinados actores inmobiliarios y aumento de la exclusión en otros.

El Estado cumple un papel protagónico en la ejecución de políticas públicas y sus acciones / no acciones repercuten en el resto de los actores del espacio urbano (vecinos, destinatarios, organizaciones sociales, el resto de los poderes, etc.)

¿Cuál es el grado de participación real de todos los actores implicados en los proyectos de urbanización de las villas en la ciudad de Buenos Aires?, es uno de los principales interrogantes de este trabajo, así como tratar de encontrar un correlato entre el discurso oficial y las acciones emprendidas y los mecanismos puestos en práctica para realizarlas.

Las políticas públicas, de los últimos años, apuntaron a urbanizar las villas en lugar de erradicarlas y convertirlas en barrio con el apoyo y la participación de los propios residentes en el proceso de cambio. En los hechos estos asentamientos se urbanizaron con extrema lentitud, siendo espacios de estancamiento y segregación socio espacial.

Finalmente, cabe recordar, las ocupaciones de fines del 2010 al Parque Indoamericano y años más tarde al predio de Pola y De la Cruz merecen ser analizadas por la magnitud del movimiento social generado, por la participación y difusión que los medios de comunicación dieron a los hechos con discursos discriminatorios, y que pusieron de manifiesto la crisis habitacional en la ciudad de Bs. As.

Además, como se desarrolla más adelante, marcó un cambio de la política impuesta con relación a la urbanización de las villas.

La gestión iniciada en 2007 por Mauricio Macri, se basó con relación a las villas, en El Modelo Medellín que entiende como reurbanización de un asentamiento informal principalmente el acondicionamiento de los espacios públicos y la construcción de grandes infraestructuras destinadas a equipamiento comunitario, productivo, educativo o comunitario. Pero, no se ocupa de construir viviendas.

Afirma Jorge Melguizo, funcionario colombiano: *“Una buena parte de Medellín se formó invadiendo ilegalmente, pero la conclusión a la que llegamos es que ese problema no tenía solución, no era posible quitar esas viviendas y hacer nuevas. Esos pobladores no se preguntaban por la vivienda porque lo habían resuelto, se preguntaban por el hábitat: no tenían el equipamiento de salud, las cloacas, el acueducto, la luz, la educación, la recreación, el transporte público.”*

Continúa afirmando que ...” *Buenos Aires no puede hacer viviendas nuevas para 10.000 hogares, sólo contando los de villa 31. Al menos 250.000 personas viven en barrios informales y villas y no hay manera de garantizar viviendas nuevas para todas, pero sí una política de hábitat que mejore las condiciones. Y que la población comience a ser responsable de esos impuestos pagando por ellos. En Medellín el 100% de las personas paga sus impuestos y servicios, aunque viva en un barrio informal.”* (Diario La Nación, 28/9/17)

A partir del 2017 se convierte en prioridad la urbanización de las villas en Buenos Aires y por ello centrare mi análisis en este proceso, en los mecanismos de participación de los destinatarios, en los proyectos en sí mismos, en el financiamiento elegido, en la situación de los beneficiarios, etc.

Entre los objetivos propuestos cabe señalar el análisis de los recursos disponibles para su ejecución, la decisión política de destinar esos recursos hacia la urbanización de las villas, el acceso a la tierra de los pobladores y los mecanismos para su obtención, e indagar acuerdos y desacuerdos generados durante el proceso de producción de las políticas urbanas.

## II. LA URBANIZACIÓN DE LAS VILLAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El origen de las villas se ubica en los años treinta, consecuencia de las migraciones internas. Las primeras se ubicaron en la zona del Puerto de Buenos Aires y fueron denominadas “cintas negras”. El denominador común fue la utilización de materiales de desecho para su construcción – madera, chapa, cartón- y las acciones individuales provocaron la ausencia de espacios libres, el amontonamiento de las viviendas con pasillos angostos y calles irregulares.

Este fenómeno comenzó siendo una situación excepcional y las villas eran percibidas como lugar de paso para sus habitantes, convirtiéndose luego en residencia permanente.

En la década del 40 las villas se ubicaron también fuera de la capital y se convirtieron en una de las principales formas de localización de los sectores populares. En la medida en que crecían en tamaño en una localidad aparecían nuevas villas en otras zonas más alejadas y sin equipamiento. Las estaciones del ferrocarril se convirtieron en sub centros y en torno a ellas se formaron los partidos del Gran Buenos Aires y se multiplicaron las villas.

Entre 1950 y 1983 las políticas relacionadas con el futuro de las villas apuntaron a la erradicación de las mismas construyendo viviendas tipo monoblock en zonas alejadas del área central.

Desde hace varias décadas se reemplazó el paradigma de erradicación de viviendas populares en asentamientos por la inclusión a través de la urbanización de las villas integrándolas al resto de los barrios de la ciudad.

De acuerdo al análisis de los censos a partir de 1960 se pone de manifiesto un crecimiento anual importante de la población residente en villas .entre 1960-1970 (19.3%), que tiende a disminuir en el período siguiente pero se mantiene el crecimiento: 18,6% entre 1970 y 1976 produciéndose a partir de 1977 una fuerte disminución de la población debido a las políticas impuestas por la dictadura militar de erradicación de villas de CABA, expulsando casi el 84% de los residentes villero (se erradicaron 17 villas) . Si agregamos la

aplicación de ley de liberalización de alquileres en 1977 y la destrucción de tejido urbano consolidado para construir la Autopista 25 de mayo se comprende la tasa de crecimiento negativa en el Censo de 1980 en la Ciudad de Buenos Aires (-1.7)

A partir de 1980 y desde el retorno a la democracia se inicia el repoblamiento de las villas, aunque no se llegaron al tamaño de la década del 70.

En el siglo XXI se quintuplico el tamaño de la población que reside en villas, al igual que su participación en la población total.

En el sur de la ciudad se concentra el 69% de las villas, particularmente en las comunas 4 y 8, en donde la proporción de hogares y población pobre asciende al 30%. El 98,2% de la población y el 97,9% de las viviendas ubicadas en villas, asentamientos, y NHT se sitúan en las comunas 1, 4, 7, 8 y 9.

El programa Radicación, Integración y Transformación en villas del Instituto de la Vivienda (ex Comisión Municipal de la Vivienda) se ocupó de la integración urbana de las villas a través de una "urbanización" de los asentamientos transformándolos en barrios. Se puso en vigencia la ley N°148 /98, <sup>1</sup> que planteó la "integración" de estos barrios a la ciudad mediante la realización de obras que incluyeron construcción de viviendas, apertura y pavimentación de calles, dotación de servicios de infraestructura y prolongación del transporte público en las villas más extensas. (Rofé: 2008)

La ley 341 permitió el acceso al crédito hipotecario y el Instituto de la Vivienda fue el organismo encargado de la ejecución.

A partir del año 2003 (Ibarra y Telerman, jefes de gobierno de la ciudad hasta 2007) se llevaron adelante políticas urbanas en las villas con el trazado pavimentación y aperturas de calles, la construcción de viviendas nuevas. La lentitud en la ejecución de los proyectos provocó que se usurparan algunos de los edificios y que parte de lo construido fuera insuficiente por la masiva llegada de nuevos pobladores.

En diciembre del 2007 asume como jefe de gobierno de la ciudad el Ing. Mauricio Macri, representando los intereses del centro derecha y modifica las políticas habitacionales en la medida que se dejan de construir viviendas populares, se ocupan parcialmente de urbanizar las villas y dar respuestas a la emergencia. El 5% del presupuesto total invertido en villas durante la gestión anterior se redujo a menos del 1%.

Los organismos encargados de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, se dividieron en cuatro áreas: Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC); Ministerio de Desarrollo Social; Corporación Buenos Aires Sur y Unidad de Gestión e Intervención Social.<sup>2</sup>

En la página del GCBA figura la propuesta del gobierno de la ciudad de Buenos Aires del modelo de intervención urbana integral para disminuir los procesos de segregación socio espacial existentes. Se conformaron las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU) con el propósito de integrar las villas a su entorno. Desde el discurso oficial a través de los medios e incluso en las reglamentaciones, se puso de manifiesto la resolución política del

<sup>1</sup> La Ley 148, dispone desde 1998 la "atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHTs" y establece que en un plazo no mayor a cinco años debe iniciarse un proceso participativo para la radicación e integración socio urbana de las villas.

<sup>2</sup> Unidad de gestión e intervención social: UGIS que se ocupa de la emergencia habitacional, de limpieza y el aseo, cloacas, emergencia eléctrica y elabora los listados de adjudicación de las viviendas

Corporación del Sur que se ocupa de la planificación y urbanización de las villas a través del Programa de reordenamiento del suelo urbano PRO SUR

cambio. La delimitación geográfica de las UTIU se hizo considerando los aspectos físicos y sociales, para proponer áreas de oportunidad a potenciar y áreas de conflicto a mejorar.

En la página del gobierno de la ciudad figuran los objetivos a los que apunta y son los siguientes: “*En las villas y complejos habitacionales es necesario renovar la trama urbana (calles, avenidas, pasajes, pasillos) para lograr una mayor vinculación de estos territorios con otros barrios y con el resto de la Ciudad. Para ello se trabaja en la consolidación de ejes integrales y en la construcción de: equipamientos deportivos, sociales, educativos y culturales, iluminación, señalética, transporte público, espacios verdes, bici sendas y espacios recreativos, entre otros*”. (GCBA, 2018). En cada uno de estos espacios generados, la Secretaría de Hábitat e Inclusión desarrolla programas y proyectos sociales, educativos, deportivos, recreativos y culturales, que promueven la inclusión social y facilitan el uso positivo y sustentable de los espacios públicos.

En una primera etapa se priorizó el mejoramiento de las fachadas de las viviendas con pintura y con actividades recreativas para los residentes, iniciativas insuficientes para mejorar la calidad de vida de esta población (maquillaje urbano).

La sucesión en la Jefatura de gobierno de un candidato del Pro (partido gobernante en la ciudad, Horacio Rodríguez Larreta) en la jefatura de gobierno porteño, profundizó la fragmentación de los organismos ocupados en atender la emergencia habitacional de la Ciudad de Buenos Aires agravando los aspectos negativos del organigrama de organismos responsables similar a la gestión anterior<sup>3</sup>. Al mismo tiempo y a través de un fuerte endeudamiento externo se puso en marcha la urbanización de las villas de la ciudad de Buenos Aires.

### III. QUE SE ENTIENDE POR URBANIZACIÓN. CÓMO SE IMPLEMENTA Y CUÁLES SON LOS GANADORES Y PERDEDORES DE ESTE PROCESO?

En términos generales se entiende por urbanización el proceso por el cual el Estado desarrolla políticas de intervención para mejorar las condiciones del hábitat en la ciudad incorporando a las villas al tejido urbano de la ciudad transformándolas en barrios.

En primer lugar, se apunta a la regulación del dominio otorgando la tenencia de las tierras; el mejoramiento de los barrios a través de obras de infraestructura y favoreciendo la accesibilidad dentro de la villa y afuera de la misma.

En muchos casos frente a la urbanización se tiene que construir vivienda nueva y el mejoramiento de la existente.

Según la gestión actual “*la urbanización consiste en el mejoramiento de las viviendas existentes y la construcción de otras nuevas, la provisión de instalaciones definitivas de agua, cloaca, luz, gas y telefonía; transforma el espacio público con apertura de calles, plazas y parques; además de refaccionar y construir nuevo equipamiento comunitario (iglesias, comedores, escuelas, bibliotecas, centro de salud y de deportes)*. (GCBA, 2018)

En los inicios de la gestión Pro en la ciudad de Buenos Aires, el concepto de “urbanización” empleado por el Poder Ejecutivo estuvo fuertemente asociado al “maquillaje urbano” sin mejorar de manera significativa la vida de quienes allí residen. Además, en algunos de estos casos, la solución habitacional que se brindó estuvo vinculada con la entrega de títulos de propiedad (o el intento), aun cuando las viviendas no contaban con niveles de habitabilidad aceptables y el barrio no tuviera la infraestructura necesaria para prestar servicios públicos de calidad.

3 (Ley N° 5460 de Ministerios y su decreto reglamentario N° 363/2015).

Con respecto a la Villa 31, en 2007 Mauricio Macri propuso la erradicación de la Villa 31. Estos planteos, sobre los que se avanzó con medidas disuasivas (como la prohibición de la entrada de materiales de construcción al barrio), comenzaron a revertirse tras intensas protestas por parte de vecinos y organizaciones territoriales, que derivaron dos años después en la sanción de la Ley 3.343, que dispuso la urbanización de la Villa de Retiro.

Estos acontecimientos, a los que se suma poco después el conflicto del Parque Indoamericano, implicaron una redefinición de la administración macrista de la inicial política de omisión (cuando no, hostilidad) hacia las villas (Pablo Vitale - Rosario Fassina, 2018) y la postulación, al menos formal, de programas de integración socio-urbana de estos territorios y con la creación de la Secretaría de Hábitat e Inclusión.

A nivel nacional, El 22 de mayo de 2017 el presidente Mauricio Macri dictó el Decreto N° 358/2017<sup>4</sup>, que formalizó un relevamiento nacional de barrios populares y de sus habitantes.

Horacio Rodríguez Larreta consolida un drástico cambio de política hacia las villas de la ciudad, con la creación de una Secretaría encargada específicamente de la urbanización de la Villa 31 y la reasignación de funciones al Instituto de Vivienda de la Ciudad para la intervención en las Villas.

Los anuncios referidos a la urbanización de las villas reavivaron los debates en torno a cómo desarrollar las acciones, tomando en cuenta los proyectos anteriores y sus resultados en general, incompletos como fue el caso de los Piletones: barrio testigo de la gestión Macri.

La urbanización propuesta incluye las tierras que hoy ocupan la Villa 31 y 31 bis, la villa 20, y el Playón de Chacarita “Villa Fraga”, la villa Rodrigo Bueno ubicada en la Costanera Sur lindando con la Reserva Ecológica y muy cerca de la zona más cara de Buenos Aires: Puerto Madero y afectando terrenos vecinos que sean necesarios para las obras.

Desde el gobierno de la ciudad se presenta al proyecto como reductor de desigualdades, de manera que se salvan las distancias entre el acceso a una vivienda digna entre los vecinos de la ciudad y los vecinos de estas villas. El proyecto de urbanización estará listo en el 2019. Vale la pena recordar que las obras tuvieron varios relanzamientos desde el 2016.

Un conjunto de Organizaciones sociales ha elaborado pautas de consenso para un Hábitat digno que incluye las cuestiones relacionadas con el acceso a la tierra; la situación de los inquilinos en las villas que aumentan día a día; el mantenimiento de las actividades productivas desarrolladas en los barrios; el respeto por la situación ambiental, el seguimiento del proceso y su posterior finalización. También, la provisión de infraestructura pública y domiciliaria debe incluir en cada territorio el suministro de agua potable, desagües cloacales, energía (eléctrica y/o gasífera) y redes de información (correos, telefonía, internet, tv); estos servicios deberán ser operados desde su instalación por los mismos entes que en el resto de la ciudad; recolección residuos; obras para evitar las inundaciones; zonas verdes; accesibilidad, etc.<sup>5</sup>

Una política de villas deberá evitar los desalojos –que signifiquen desplazar vecinos fuera del barrio- y sostener el principio de arraigo en los procesos de reurbanización, a fin de evitar la movilidad de recursos estatales hacia las nuevas zonas. Los vecinos nunca quieren

4 El Decreto crea el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) que constituirá la base de las políticas tendientes a la regularización dominial, a llevarse a cabo mediante la implementación de la Ley N° 23.967. La administración y la gestión del Registro quedó en mano de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

5 Consenso Nacional para un Hábitat digno. CELS, 2017. Bs As Argentina



trasladarse a otras zonas de la ciudad si bien en muchos casos el desalojo resulta inevitable, especialmente cuando son inquilinos.

En todos los casos se busca el mejoramiento de la vivienda construida respetando las características socio culturales de los residentes, pero garantizando al mismo tiempo la seguridad de la construcción. La participación de los vecinos será imprescindible para decidir cómo y dónde intervenir en el proceso de “esponjamiento/acupuntura” en post de mejorar la habitabilidad de la mayor cantidad de viviendas.

El Estado garantizará, entre otras medidas, una política transparente para el acceso al crédito de las familias, que deberá contar con la participación de organizaciones sociales y vecinales.

El acceso a la tenencia de la tierra puede llevarse adelante no solo a través de la propiedad privada sino a través de la propiedad cooperativa o formas de derecho de usufructo de las familias, aunque el Estado mantenga la propiedad de las mismas. Es imprescindible la asistencia técnica y social durante todo el proceso y continuarlo una vez finalizado el mismo.

Asimismo, se espera que se consideren mecanismos que restrinjan, al menos en forma temporal, la mercantilización del suelo e inmuebles.

La situación de los inquilinos, que no figuran en ningún registro y crecen día a día en las villas, es un aspecto a resolver y a garantizar su permanencia, así como las otras formas de acuerdos informales como por el ejemplo el anticrético, muy difundido en el seno de la comunidad boliviana. Para realizar un diagnóstico preciso hay que conocer la cantidad de pobladores en esa situación que, en la mayoría de los casos, el censo no refleja.

Los inquilinos son sujetos de derecho a una vivienda digna y por ende deben ser contemplado en las propuestas urbanizadoras evitando desalojos informales frente a los cambios.

En general las condiciones de hábitat de los inquilinos son más precarias que las de los propietarios y por lo tanto implica considerar las condiciones de hacinamiento, las ventilaciones y calidad de la vivienda, las condiciones de acceso a los servicios básicos de infraestructura y al equipamiento colectivo.

Los inquilinos deben tener posibilidades de acceso a una vivienda digna que no signifique la regulación de su condición de inquilinos sino el acceso a la tenencia legítima como el resto de los residentes.

Al mismo, implementar también en las villas sistemas de vivienda social en alquiler, a partir de inmuebles de dominio estatal, que serán considerados una solución habitacional transitoria en la medida en que la vivienda estatal siga siendo adjudicada en propiedad a sus destinatarios. El Estado, a través de la generación de un Banco de Inmuebles, debe garantizar el suelo para la construcción de viviendas o la Re funcionalización de edificios vacantes.

Finalmente, es imprescindible el acompañamiento del proceso de urbanización aun después de su finalización. Las organizaciones barriales cumplen un papel protagónico y deben ser convocadas, deben monitorear y participar activamente, así como tener en cuenta las necesidades a futuro de estas poblaciones.

#### IV. LA URBANIZACIÓN EN LA VILLA 31, 31 BIS: SUS ALCANCES

En las villas 31 y 31 bis se contabilizan 10.076 viviendas y un total de 43.190 habitantes, según cifras oficiales.

El conjunto de obras que contempla el proyecto implica la construcción del Ministerio de Educación, una nueva traza para la autopista Illia, la construcción de un parque elevado<sup>6</sup>, la relocalización de las familias que viven debajo de la autopista y la construcción de una red cloacal y pluvial, así como del resto de servicios públicos.

El Gobierno de la Ciudad, afirma que el pago de las viviendas será por medio de un sistema de amortización francés con créditos a 30 años, haciendo hincapié en que los vecinos que sean propietarios abonarán Suelo x Cantidad de m2 de la vivienda nueva, mientras que los inquilinos abonarán (Suelo + Precio de Vivienda existente) x Cantidad de m2 de la vivienda nueva). En cuanto a aquellos que no puedan costear el monto inicial, también podrán acceder a las viviendas y a su título de propiedad, en tanto se encuentren en búsqueda laboral activa y asistan a los cursos de formación del Centro de Desarrollo Emprendedor y Laboral.

Se propone el cambio de la identidad del barrio. Entre las instituciones que se van a instalar en la zona figura desde un Mc Donald hasta el edificio central del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (La Nación, 2018)

Entre las primeras obras de relocalización se encuentra una zona que se conoce como "la containera": allí comenzaron a ser reubicados los vecinos cuyas casas se verán afectadas por la traza de la nueva autopista Illia, que correrá en paralelo a las vías. Clarín 13-1-18)

Las familias afectadas son 118 que tienen que mudarse a viviendas realizadas sobre terrenos donde funciona un depósito de contenedores, a la altura de la Facultad de Derecho, cruzando las vías y la calle Quiroga.

Se trata de 46 casas, con 2 y 3 dormitorios. Tienen planta baja y 2 pisos, revestidas en chapas hacia el exterior y roca de yeso hacia el interior.

## V. LA RESPUESTA DE LOS RESIDENTES

En el caso de la Villa 31 y 31 Bis del barrio de Retiro frente al proyecto de urbanización los vecinos manifiestan su descontento por no ser consultados en la toma de decisiones. Señalan según los informes periodísticos y las entrevistas realizadas:

La calidad de la información que brinda el Gobierno es parcial, fragmentaria, difusa e insuficiente. Por ejemplo, en el caso de la delimitación de la traza de la Autopista 25 d Mayo, dado que la idea del Gobierno es construir dos kilómetros de autopista nueva sobre terrenos del ferrocarril y transformar el actual tramo en un espacio verde lineal de más de 40 mil m2, al estilo del High Line de Nueva York. Se cuestiona la forma en que el GCBA ha presionado a las familias para que acepten una relocalización realizada prematuramente.

Existe también una mesa de "urbanización histórica" que genera resistencia, porque algunos vecinos denuncian que participan organizaciones que ni siquiera viven en la villa.

La mala calidad de las viviendas de relocalización es otra demanda. Afirman: "Muchas familias viven en casas de materiales y nos quieren mandar a otras de durlock y chapa"..(Diario Página 12:11-10-17)

El GCBA a través de la Resolución N° 208/2016 creó Subprograma de Cesión de Derechos Posesorios sobre Construcción de la Villa 31 y 31 Bis y San Martín, que autoriza a dar dinero para que las familias se vayan del barrio en violación a la ley N° 3.343 por un lado y por el otro las exigencias constructivas exige constante cuidado y mantenimiento y

<sup>6</sup> El proyecto oficial es reubicar a la Illia. La traza se moverá en paralelo a la Avenida Del Libertador. Costará \$ 1.700 millones y debería estar lista en un año.

con alturas bajas (Pb + 2 pisos y PB + 3 pisos), la escasez de suelo para otorgar una solución habitacional a cada familia del barrio, la ausencia de mecanismos que protejan al barrio frente a la presión del mercado inmobiliaria, llevan a pensar que el proceso de integración social y urbana del Barrio Carlos Mugica, está más orientado a la expulsión del mismo con el correr de los años que a su permanencia. Es decir, constituye más un proceso de gentrificación a largo plazo que un proceso de integración social y urbana sustentable por décadas

La venta de los predios, de Containera y el de Libertador casi Esq. Ramos Mejía, en donde se están construyendo viviendas para las familias del Barrio Cristo Obrero han generado múltiples denuncias debido a que se está habilitando la venta de todo el predio que tiene aproximadamente de 33 ha a 40 ha y no sólo el necesario para transferir la propiedad de las viviendas nuevas.

A fines de diciembre se produjo una fuerte denuncia por parte de las organizaciones barriales debido al rumor sobre la venta de terrenos que estaban destinados para relocalización de viviendas del Barrio Carlos Mujica y ocupados por la empresa de transportes Flecha Bus, de aproximadamente 1,6 hectáreas. La venta de terrenos públicos para acciones privadas es rechazada por los especialistas y las organizaciones sociales

Es un terreno de unos 23.200 metros cuadrados, la Legislatura autorizaría la construcción de edificios de hasta 45 metros de alto, para viviendas, oficinas y comercios. Si bien deberán dejar el 65% de la superficie librada al uso público (entre calles, veredas y espacios verdes).

## VI. CONCLUSIONES

La urbanización de las villas constituye un avance en el reconocimiento de la existencia de los mismos y su intención de integrarlos al conjunto de barrios de la ciudad. Integrarlos respetando el hábitat construido a lo largo de los años. Es necesario reconocer estas desigualdades, las particularidades y los orígenes de los vecinos para lograr un consenso.

En el caso de la Villa 31 y 31 bis, al estar ubicada en uno de los barrios más caros de la ciudad se pueden generar graves conflictos a futuro en la medida en que esas tierras sean vendidas a través del mercado inmobiliario privado y la población residente termine fuera del barrio.

Algunos especialistas señalan que una posible salida puede ser que el Estado conserve la propiedad de tierra y la entregue en usufructo.

El respeto por los valores culturales dominantes en el barrio es fundamental, así como el favorecimiento de las prácticas laborales como mantener espacios para guardar los cartones, o para las ferias de intercambio.

El diseño e implementación de las políticas públicas de urbanización necesariamente deberá contemplar la heterogeneidad de los sujetos que conforman la comunidad con el objeto de evitar reproducir la desigualdad y discriminación. La incorporación del enfoque de género y de diversidad sexual constituye una oportunidad para revertir desigualdades preexistentes y mejorar la calidad de vida de las personas.

En el marco del respecto de las normas vigentes, se profundizará la relación con las juntas vecinales electas en comicios democráticos y que se encuentren con mandatos vigentes.

El proceso de urbanización de las villas se enfrenta a prácticas sociales a veces no contempladas por los proyectos oficiales y son disparadores de conflictos entre sus miembros y frente al poder público y que requieren de una permanente negociación para su ejecución. (Cravino y Carvajal)

El Jefe de Gobierno porteño en un recorrido por la Villa 31 afirmó: "Integrar es mucho más que urbanizar, es crear condiciones para que todos tengamos oportunidades de crecer y desarrollarnos" ¿Se podrá lograr con las acciones actuales?

Cabe recordar las afirmaciones de David Harvey: al respecto.....” De cierta manera, este es el verdadero reto del Hábitat III, la apropiación del concepto de derecho a la ciudad y sus alcances. Muchos grupos podrían cooptar el concepto y apropiarse del mismo, alegando su derecho a desarrollar la ciudad de una manera en la cual se vean beneficiados. El concepto de derecho a la ciudad es en cierta manera es vacío, y depende de quien lo llene de significado para que el concepto cobre su importancia. En ese sentido, los ricos en Manhattan también tienen derecho a la ciudad, y su derecho radica, en términos generales, a vivir exclusivamente con ciudadanos de su misma clase social.” (Quito, Ecuador)

Una pregunta abierta hasta el momento es si la urbanización puede lograr el objetivo de integrar a las villas como barrios de la ciudad y a sus residentes como ciudadanos plenos sin mantener los prejuicios pre existentes.

Resulta imprescindible que se impida cualquier forma de comercialización de los lotes otorgados porque eso significa un proceso de expulsión de los pobladores en el mediano plazo.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Abramo, P: “*Ciudad com-fusa: (Mayo 2012) “Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas.” Chile. En Revista Eure. Vol 38. N\*114.*

Clichevsky, N, (2012) *Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano. en riURB Revista Iberoamericana de Urbanismo n°8.*

Comuna 1: (2014): Informe territorial. Ministerio de Desarrollo Urbano. Secretaría de Planificación. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Harvey, D. (2008) *El derecho a la ciudad. en New Left Review-* (pag. 23 a 39)

----- (2013) *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. España Ediciones Akal, S. A.,*

Informe Nacional de la República Argentina Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (2016) “Evaluación del progreso y medidas orientadas a futuro”

"informe de trabajo sobre las villas porteñas” (2016) Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA (Universidad Católica Argentina) / la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Jaramillo, S. (2006) *Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en las ciudades de América Latina. Bs. As. En Abramo, P. Repensando la ciudad informal en AL. UNGS.*

Kowarick, L: (1996) “*Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente*” México, en *Revista Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Vol XIV nro. 42.*

Observatorio del Derecho a la Ciudad. Disponible online en: <http://observatoriociudad.org/>.

Vitale Pablo / Fassina Rosario (2017) *Buenos Aires. Acuerdo para la Urbanización de Villas: un proceso colectivo para la integración socio-urbana de los asentamientos informales*

## VIII. FUENTES

Diarios La Nación, Página 12, Clarín, Infobae

Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA

Ley N° 27.341/2016

Decreto N° 2670/2015

Decreto N° 358/2017

**DE METROPLAN A LA (DE)CONSTRUCCIÓN  
POSTMODERNA DE TEGUCIGALPA,  
HONDURAS 1972-1994**

NAVARRETE, NORMA DANIELA

# DE METROPLAN A LA (DE) CONSTRUCCIÓN POSTMODERNA DE TEGUCIGALPA 1972-1994<sup>1</sup>

## I. EL PANORAMA DE LAS POLÍTICAS URBANAS GLOBALES EN TEGUCIGALPA A FINALES DEL S. XX

Las políticas urbanas que se implementan en Tegucigalpa en el s. XX, surgen de una interpretación de lo que las autoridades consideran la solución a los problemas urbanos de la época. Esas soluciones vienen determinadas por varios factores, entre ellos: a) la visión de los técnicos urbanistas, b) las condiciones de los financistas de los proyectos urbanos y c) la exclusión casi total de los habitantes de la ciudad en las decisiones urbanas que les afectan. ¿cuáles eran los problemas en Tegucigalpa en el último cuarto del s. XX? son los derivados de la pobreza: asentamientos ilegales, ausencia de infraestructura y problemas sociales de todo tipo.

Frente a esta situación, que es una realidad global de la rápida urbanización planetaria, hay un proceso de teorización de la ciudad funcional (Ghorra-Gobin, 2012: pp.88-98) que remonta desde el Congreso internacional de arquitectura moderna de 1933 y la redacción de Le Corbusier, de la Carta de Atenas en 1941. Aquí se establecieron nociones como “zonaje” y la circulación entre zonas y el ordenamiento urbano se limita a cuatro funciones: vivienda, trabajo, transporte y recreación. Esta visión de urbanismo progresista juzga al peatón y el espacio público como obsoletos. El reporte de Collin Buchanan al ministro de Transporte británico, intitulado *Traffic in Towns* de 1963, convenció a políticos y urbanistas de reconceptualizar la ciudad a partir de la noción del vehículo y la fluidez de circulación. Entre estos dos documentos se ancló la ideología de las redes y la infraestructura (*motor-age-town*). Buchanan tomó la precaución de indicar para la ciudad europea –contrario a la americana- la necesidad de preservar los barrios históricos. La influencia del reporte Buchanan es observable en la primera planificación urbana de Tegucigalpa, METROPLAN. Su elaboración (1972-1975) se hizo con fondos del BID y su equipo de técnicos incorporó arquitectos sudamericanos y tuvo por director al arquitecto hondureño Henry Merriam. Su implementación se extendió desde 1975 y continuará vigente hasta su total desuso en los años 90.

Merriam plasmó en buena medida, su visión de la ciudad reflejado en sus aciertos y fracasos. La maestría que mostró en su manejo de las teorías urbanas anglosajonas (estudió arquitectura en el Instituto Tecnológico de Monterrey, posgrados en EUA y Noruega), contrastaba con el conocimiento de la realidad urbana de Tegucigalpa, que es una espacial, histórica y social. Llegó a decir: “... de 1578 hasta 1978 en que se inicia Metroplan [la ciudad] tiene su época de urbanismo espontáneo [...] que nace de las realizaciones concretas de cada día y las dos ciudades gemelas [Tegucigalpa y Comayagüela] construyeron sus formas así, como los moluscos heredan sus conchas, en una forma natural y espontánea” (UNAH,1978). Este desencuentro de la modernidad urbana, tuvo resultados que comentaremos más adelante.

De la visión vanguardista de los 70, se pasa a la crisis económica de los años 80. Este contexto de recesión económica se llamó la década perdida, que dio pie a la nueva doctrina de reducción de ayuda financiera social norteamericana o Reaganomics. El volumen de las

<sup>1</sup> El presente artículo es parte de la tesis doctoral: Tegucigalpa, laboratorio urbano de las modernidades en Honduras s. XIX y XX bajo la dirección de Alain Musset en la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (EHESS) París.

migraciones internas hacia el Distrito Central (nombre oficial de Tegucigalpa), alcanzan más del 80% de los flujos migratorios en 1988 (Angel, 2004: p.12). Los recién llegados se expanden en las orillas de la ciudad “oficial”, en construcciones de descarte, sobre las pendientes de colinas al norte y oeste especialmente de Comayagüela y de los ríos que cruzan la capital. La población migrante es joven, desempleada, de bajo nivel educativo que origina el rápido crecimiento natural de la población y de la multiplicación de barrios marginales en las periferias. La amplitud de la pobreza e indigencia en Honduras empeoró en los años 90, en especial en el campo que continuó abandonado y relegado del desarrollo (Sauma, 1990).

En ese contexto, el Instituto Nacional de la Vivienda (INVA, f. 1957) fue cerrado en 1990, por el presidente Rafael Leonardo Callejas. Se creó una nueva entidad, el Fondo social para vivienda (FOSOFI), pero en diez años fue a la quiebra (La Prensa, 2001: 3 de agosto), desapareciendo la participación directa del Estado en la creación de vivienda en la ciudad.

Siguió después la creación de las compensaciones sociales, mecanismos utilizados en otros países (México y el PRONASOL). Efectivamente, se creó el Programa de legalización de terrenos urbanos (PROLOTE), “... cuyo propósito básico es resolver la irregularidad de una cantidad de terrenos que sólo en Tegucigalpa llega a 33%” (Rafael Callejas, 9 de noviembre 1991). También se anunció la construcción de 10,000 viviendas en los barrios marginales, con la participación de cooperativas, sindicatos, fondos de pensiones, los patronatos y comunidades mismas. Esta intromisión del gobierno central en las funciones de la autoridad local se justifica en la falta de aplicación de la recién creada Ley de Municipalidades. Otros vacíos legales son dejados por la ausencia de un código de construcción y la obsolescencia de la Ley de Urbanismo, creada en tiempos de Merriam.

La CEPAL, especializados en medir y analizar las causas de la pobreza, en Tegucigalpa de finales de los 90 identificaron que, el preocupante déficit habitacional en Honduras, común en el ámbito regional, se explica por las disminuciones importantes en los gastos públicos en los sectores sociales durante la década de los ochenta, en particular en el sector vivienda, y a la persistencia en los noventa de una inversión muy baja destinada a las viviendas para sectores de bajos ingresos. En Honduras el porcentaje de gasto público para el sector vivienda bajó del 3% en el período 1982-1989 a 1.9% en el período 1990-1995 (UNICEF, CHF, 1992).

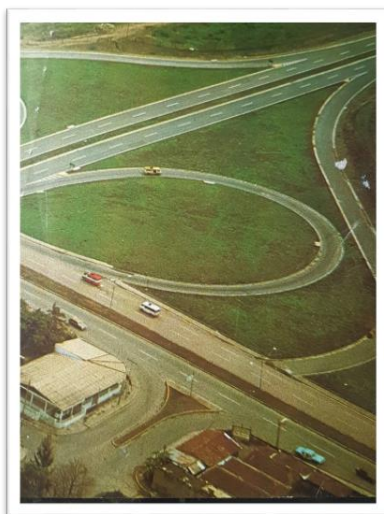
## II. DE LA PLANEACIÓN AL NON-PLANNING

METROPLAN fue la primera planificación urbana, estilo *by the book*. Concibió los cambios Tegucigalpa en tres planos: el temporal, funcional y el ordenamiento territorial. Para resolver estos problemas, las soluciones planteadas fueron diversas y concernían propuestas urbanas y económicas. Los proyectos diseñados para el corto plazo, es decir los primeros cinco años, fueron organizados en el Esquema director de ordenamiento metropolitano (EDOM). Para la región metropolitana, o área de influencia se propusieron actividades de producción para dinamizar el área de influencia, incluyó relocalizar instalaciones industriales inadecuadas en la capital como fábricas de café, textiles hacia el valle de Amarateca adyacente a Tegucigalpa. También se crearon nuevas industrias como la fábrica de derivados de madera (Derimasa, a 20 km al sur) y el turismo cultural, especialmente en el municipio de Valle de Ángeles donde se instalan escuelas de artesanías.

Para la zona metropolitana, o urbana se diseñó la red vial que interconecte las zonas (fig.1), en especial los nuevos proyectos habitacionales. Estos corredores de desarrollo, en consonancia con la visión del zonaje urbano, drenan la ciudad vieja hacia los nuevos suburbios a través de bulevares, verdaderas novedades urbanas. Un resultado de la red vial es que, al no fortalecerse el transporte público, va a fomentar el uso del vehículo personal y por ende el individualismo urbano.



FIG.1 BOULEVARD FUERZAS ARMADAS



Para la zona urbana, se creó un plan regulador, de usos de suelo y dos proyectos para el centro político administrativo. El Plan particular del centro histórico, para el núcleo original de la ciudad, tiene por objetivo la renovación, el ordenamiento, la reglamentación de la circulación y el parqueo, así como la clasificación de los barrios (residenciales y comerciales). Uno de los proyectos emblemáticos fue el de la calle Peatonal, que cruza el corazón de la ciudad, entre el convento San Francisco y el Teatro Nacional, pasando por el parque Central. También se reglamentaron las construcciones en altura para que no interfirieran con las panorámicas. Menos aceptadas que las primeras fueron las intervenciones en el mercado Los Dolores. El edificio neoclásico construido en 1922, fue demolido en 1976 para construir un paso a desnivel y una explanada frente a la Iglesia. A pesar de permitir el tráfico ininterrumpido y de devolver sus características a la antigua plaza, las frecuentes inundaciones en el túnel por defectos en la construcción de drenajes, le valieron el rechazo de los habitantes que le llaman “el hoyo de Merriam”.

Siempre en el espíritu de drenar el centro de sus actividades comerciales históricas como los abastos, se construyeron nuevos mercados: el San Pablo en el barrio El Manchén, el Jacaleapa en la colonia Kennedy y el mercado semanal frente al Estadio Nacional. Todo este afán de desconcentración del centro se consolidó en el proyecto del Nuevo Centro Gubernamental (NCG). Para este espacio se designó un amplio terreno, topográficamente hábil para la urbanización, sobre el boulevard Fuerzas Armadas, al Sureste de la ciudad. Aunque se ha ejecutado a cuenta-gotas, desde los 80 se trasladan importantes sedes públicas fuera del centro histórico como la Corte Suprema de Justicia (1986). Unos años después se levantó el Palacio José Cecilio de Valle (Durón, 1989) en el bvd. Juan Pablo II, para albergar la Secretaría de Relaciones Exteriores. En 1990 se decreta el traslado más importante, el de la nueva Casa de Gobierno en el NCG inaugurada en 1992. El traslado no fue permanente pues el siguiente mandatario, Carlos Reina (1994-1998) trasladó al Palacio Valle la sede del Ejecutivo y el Ministerio de Relaciones Exteriores al edificio que ocupó Callejas hizo construir para el Ejecutivo en el NCG.

La visión urbanista norteamericana de Metroplan sentó las bases de las vías de circulación y por ende del transporte mismo de la capital. Para los tegucigalpenses, fue otro plano más en que se evidenció la pérdida de derecho a la ciudad, como veremos en el numeral 3.

Contrario al desorden que aparentan, las invasiones urbanas constituyeron mecanismos informales o de desurbanización. Este *no-planning* es un “régimen” de implantación sin trámites engorrosos, reforzado por la corrupción. Para las autoridades como

las de Merriam, esto representó una disrupción del modelo urbano ordenado y zonificado, pero para otras administraciones como la de Santos en adelante, la ilegalidad es tolerada para que los pobres solucionen por cuenta propia y sin responsabilidad del Estado, sus necesidades de vivienda (Caldera, 1992). Las invasiones de terrenos aumentaron en los 80 pues estas eran tácitamente permitidas porque a través de su tolerancia se disminuye la presión de movimientos sociales. Esta “solución” a la cuestión habitacional impidió la introducción de cambios estructurales significativos en la política de vivienda social.

A pesar de su numerosidad (200 invasiones se produjeron en los años 80) y de su estructura organizativa en patronatos, la realidad es que su objetivo es el acceso a la vivienda, en un lugar y momento preciso para una población específica. Es decir, son soluciones puntuales de forma pero que no se enfocan en cambiar las estructuras que impiden el acceso a la vivienda a las generaciones futuras. A pesar de la efervescencia de los movimientos sociales de aquellos años, el régimen de posesión de tierra continuó inalterado. De tal manera que el 51% de los terrenos municipales del Distrito Central fueron invadidos, sabiendo que 30% del territorio pertenece a la Alcaldía.

Se llega a los años 90 coexistiendo dos sistemas paralelos; uno oficial, formal; y otro irregular, informal. El aumento poblacional y de las migraciones, más los factores de acceso a vivienda, hacen que en Tegucigalpa sólo un tercio de las viviendas construidas sigan los procedimientos establecidos, y solo un 40% de la población tiene título de propiedad regular. La cifra de asentamientos ilegales llega a 184.

Múltiples escándalos de corrupción llegaron a caracterizar, desde la administración Callejas, a la función pública en Honduras. Por su relación directa con la ciudad, nos referiremos aquí al proyecto de vivienda social Ciudad Mateo, para construir veinte mil viviendas al oeste de la capital. A inicios de 1992 se asignó su ejecución a tres entidades de cobertura social a los empleados del sector público, por lo que en realidad no serían viviendas de acceso universal ni resolverían la precariedad urbana circundante. En la administración de Carlos Reina (1994-1998), el proyecto fue interrumpido. Los recién creados ministerios Público y del Ambiente abren un proceso judicial concerniente a las 4,890 casas construidas en la Ciudad Mateo fuera de norma ambiental en la cuenca del río Guacerique, constituyendo una amenaza para la preservación del principal afluente de la presa Los Laureles que abastece a Comayagüela.

El asunto Ciudad Mateo significó el primer juicio en el s. XX a un expresidente, por acusaciones de numerosos procedimientos irregulares de fondos públicos<sup>2</sup>. En el plano ambiental y social, el asunto suscitó el primer debate público respecto a dos aspectos cruciales de la ciudad: la provisión de vivienda y la de agua potable.

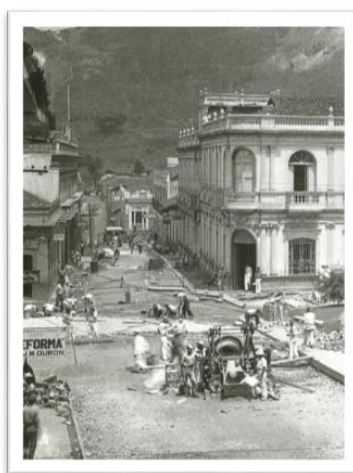
### III. LA RESPUESTA SOCIAL: ¿NUEVOS PAISAJES O NUEVAS POLARIDADES? CENTRO HISTÓRICO VS. CENTRO COMERCIAL; VULNERABILIDAD SOCIAL VS. VULNERABILIDAD NATURAL

La nueva relación espacial urbana que deja la planificación urbana anglosajona es la de policentralidad o múltiples centralidades urbanas (Boeuf, 2012). Con ello se inicia una degradación física unida a la pérdida de valores simbólicos. El centro de la ciudad pasa a ser uno de los centros, el histórico, tal como lo preveía la planificación de METROPLAN desde 1975. Por su parte, las sedes de entidades privadas, como bancos, escuelas, iglesias,

<sup>2</sup> Callejas recibió en total 18 cartas de libertad por todas las acusaciones de malversación de caudales públicos. Fue solicitado en extradición por el Departamento de Justicia de EUA en octubre 2015 por malversación de fondos FIFA asignados a la Federación de Fútbol Hondureño que presidía. Actualmente tiene prisión domiciliaria en ese país mientras se desarrolla el juicio.

supermercados, cines y comercios se ex centran apoyadas en los nuevos bulevares y los centros comerciales. El extrañamiento de las funciones económicas, políticas y simbólicas del centro histórico, significó deterioro y degradación de los edificios, del ambiente y de su seguridad. El valor de la monumentalidad cívica construida por la modernidad liberal, se redujo a una mera atracción patrimonial, a su vez mal preservada por la débil aplicación de las leyes de conservación patrimonial. Este laxismo está al origen de la demolición de edificios históricos, algunos del barroco español y del neoclásico decimonónico. Estos fueron los casos del edificio de la familia Midence. Esta casa del período español de dos pisos situada frente al parque Valle, ocupaba una cuadra completa, fue sede de la primera Legación de los Estados Unidos y fue abandonada hasta su derrumbe en 1999 (Oyuela, 1999). Un final parecido tuvo la sede del Banco de Honduras (fig. 2), situado en un ángulo del parque Morazán de autoría de Montessi de 1882. El edificio neoclásico de dos pisos fue demolido en 1976, para construir otro de discutida calidad estética.

FIG.2 BANCO DE HONDURAS (MONTESSI 1888, DEMOLIDO EN 1976)



El aumento del comercio informal literalmente ahogó la calle peatonal, el parque Central, La Merced y especialmente los alrededores de los mercados en Comayagüela. Esta disrupción urbana afectó la seguridad, el desplazamiento (vehicular y peatonal), la higiene y la ya deteriorada imagen urbana por el mal gusto reinante en los rótulos publicitarios iluminados, modernismo del marketing, y que privó de su paisaje urbano a los usuarios del centro. Para los años 90, todos los edificios antiguos presentan deterioro o modificaciones incompatibles con el estilo original.

El uso de buses grandes, los ambulantes en las aceras, la saturación del parqueo vehicular, hacen de la circulación peatonal en el centro en algunos lugares prácticamente una tarea riesgosa y desagradable. Los grandes comercios de prestigio, al igual que hoteles, restaurantes, oficinas, abandonan el centro de la ciudad para instalarse en los dispositivos urbanos que propone la modernidad norteamericana y detallaremos adelante.

Para las capas favorecidas que se han desplazado a la periferia, los inversionistas privados crean en la década de los 60 los supermercados. Se diferenciaban de los mercados públicos por contar con estacionamientos y comodidades de iluminación eléctrica, ventilación y otras, como el pago al final de la selección de artículos. Se construyeron a lo largo de los viejos y nuevos corredores de circulación, como la avenida La Paz y el boulevard Suyapa, que comunican con las zonas de clase alta y media hacia el este y sur de la ciudad.

Otras formas de la privatización urbana que hacen su aparición a inicios de los 80 son los centros comerciales o *shoppings*. Su concepto es fomentar y adecuar el consumo a las nuevas realidades sociales. Esas realidades eran por un lado la comodidad o confort,

reuniendo en una misma superficie variados servicios y comercios (supermercado, cines, locales de oficina, entretenimientos, restaurantes, bancos), en omnipresencia del aire acondicionado. Por otro lado, son islotes de seguridad destinados al consumo de las capas acomodadas de la sociedad, rodeados de grandes estacionamientos donde el vehículo individual es el medio privilegiado de acceso. Estos centros, tomados de los modelos norteamericanos, tienen diseños que se encierran sobre ellos mismos, con terrazas, avenidas plantadas y vitrinas de comercios que dan con ambientes de “calle”, pero sin sus inconvenientes: ni mendicidad ni inseguridad.

Todos estos hitos de modernidad se construyen en Tegucigalpa, ni uno en Comayagüela. La arquitectura funcionalista que los distingue se caracteriza por el uso de materiales como el vidrio, metal y cubiertas de asbesto. En los años 90 estas construcciones alcanzan el siguiente nivel de modernidad, el de *mall*. La diferencia es la gran talla o superficie que ocupan, consumiendo áreas verdes como bordes de quebradas que aún se preservaban en la ciudad. Otra diferencia es que mientras los cuatro *malls* en Tegucigalpa ostentan tiendas de franquicias extranjeras, parques infantiles, cines, y otras amenidades; los dos *malls* en Comayagüela tienen únicamente tiendas nacionales e incluso de ropa y artículos usados.

Para las mayorías sin acceso a las formas de privatización de la ciudad, el resultado es el acceso por la violencia. En las grandes ciudades centroamericanas, se pasa de la delincuencia ocasional hasta el crimen organizado en maras y narcobandas. Ante la amplitud de la inseguridad y la incapacidad del Estado de garantizar a la población su seguridad, se generan respuestas por sectores sociales. De manera que en los 90, la vulnerabilidad social marcó la principal preocupación de los constructores privados. El resultado de esa preocupación fue un paisaje urbano desigual, a imagen de la desigualdad social que lo genera. Una vez más, el modelo urbano llega de los Estados Unidos donde estas formas de apropiación espacial han sido estudiadas para el caso de Los Angeles (Davis, 1997). Así que el *zoning* de los 70 es llevado a una etapa ulterior en los 90, la de la privatización total y venta en pedazos de la ciudad. Los promotores privados ponen el acento en la seguridad de las nuevas lotificaciones: *gated communities* o colonias cerradas equipadas con barreras (Fig. 3), agentes privados de seguridad, cercos perimetrales, cámaras son algunos de los dispositivos de seguridad puestos a la disposición de aquellos que tienen la capacidad económica de pagarse su pedazo de ciudad.

FIG. 3 ACCESO A COLONIA CERRADA. M. NAVARRETE 2006



¿Hay razones reales tras el sentimiento de vulnerabilidad social que expresan las capas favorecidas con estos dispositivos de seguridad en la ciudad? Los hallazgos de investigaciones (Gutiérrez, 2012) nos muestran que los temores de la población se pueden justificar en los índices de muertes violentas (43,1 de por cada 100 mil habitantes en el 2000). El narco está ligado a la subsistencia de las maras, pues son estas organizaciones pandilleriles violentas las

que distribuyen y venden al menudeo en territorios específicos de la ciudad. Cabe resaltar que las maras no actúan en toda la ciudad, como lo muestran sus marcas territoriales o placazos. Todos ellos se encuentran en los barrios más pobres de Comayagüela, centro histórico y avanzan progresivamente hacia colonias de clase popular como la Kennedy, el Hato de En medio y otros proyectos de vivienda social.

Los mecanismos de construcción informal en las periferias de Tegucigalpa, por su masividad adquiere nivel de hiperurbanización, caracterizada, entre otras cosas por la degradación social y ambiental, las epidemias (como la del cólera en los años 90), las deficiencias en el funcionamiento de los servicios de base (agua potable, escuelas, electricidad, centros de salud, transportes públicos, vías, etc.). Lo anterior estimulado por el ya mencionado crecimiento demográfico, la pobreza y segregación urbana, la amplitud de la actividad económica informal y la reducida gestión urbana cómplice de los problemas.

La llegada de población económica y educativamente débil asentados en los sitios menos propicios para la urbanización como las riveras de los ríos o las laderas empinadas, constituirán otra vulnerabilidad, la natural. No sólo los pobres son más susceptibles a las fluctuaciones económicas e inseguridad, también son los más expuestos a los riesgos naturales como inundaciones y deslizamientos de tierra. En Honduras, dos huracanes han marcado la historia de desastres recientes: el huracán Fifi en 1974 y el huracán Mitch en 1998. El paso del huracán Fifi de categoría dos<sup>3</sup> en 1974 azotó la costa Norte del país del 16 al 20 de septiembre (COPEN, 1974). Aunque el paso del huracán se verificó a kilómetros de Tegucigalpa, las lluvias resultantes hicieron desbordar aún los ríos situados en la vertiente del Pacífico. Esto incluyó a los ríos que cruzan la capital: ríos Choluteca, Chiquito, San José y sus quebradas afluentes, resultando en pérdidas humanas y materiales. Cientos perdieron sus viviendas, evidenciando el Fifi el desastre de la ausencia de planificación urbana (un año antes de ejecutarse Metroplan), de desarrollo económico y gestión ambiental. Uno de los elementos urbanos más vulnerables por su emplazamiento sobre los ríos, son los puentes. Así como en el 32 la crecida del Choluteca partió el emblemático puente Mallol, el Fifi trajo el colapso del puente El Chile.

Las epidemias de enfermedades infecciosas también alcanzaron niveles de desastres a finales del siglo XX. El cólera, enfermedad infecciosa del pasado, con sus violentas diarreas que causan la muerte por deshidratación, reapareció en el continente en 1991. El primer país en reportar el brote fue Perú, de ahí se extendió a Colombia, Ecuador, Brasil, Chile, Estados Unidos y México. En total en América latina ocasionó 600,000 casos. En Honduras, se presentó un nuevo brote de cólera entre mayo y noviembre de 1992. En tres años, hubo cerca de 10 mil contagiados y 243 muertos, sobre todo en las ciudades (Revista Médica Hondureña, 1995). Después de un siglo de higienismo y sanidad, las condiciones para que el cólera volviera, no fueron las del desconocimiento científico sino las de la extrema pobreza: falta de alcantarillas, de agua potable y de hábitos de higiene.

El paradigma contemporáneo de desastre natural en Honduras ocurrió en 1998. El huracán Mitch, de categoría cinco (vientos de más de 250 km/h), golpeó el Caribe centroamericano, en especial el hondureño, la última semana de octubre de ese año. Los daños no son atribuibles directamente a la acción de los fuertes vientos, sino a las lluvias diluvianas (más de 600 mililitros por metro cuadrado durante 5 días consecutivos) resultantes de la perturbación ciclónica. La diferencia del impacto del Mitch respecto al Fifi fue que en 1998 las lluvias afectaron los 18 departamentos del país, provocando un estado de caos general semejante al de los grandes terremotos. El centro histórico de Tegucigalpa y Comayagüela quedó sumergido por toda la ribera del río antiguas casas de adobe cayeron por

<sup>3</sup> Escala Saffir-Simpson: categoría 1 (vientos de 119-153 km/h); categoría 2 (154-177); categoría 3 (178-209); categoría 4 (210-250); categoría 5 (más de 250).

la persistencia de las lluvias y la negligencia, como la casa de la familia Midence. La destrucción que causó la crecida combinada de las aguas de los ríos Choluteca y Chiquito a la capital hondureña, que provocaron la desaparición parcial de barrios y colonias tanto precarias como bien consolidadas. En el emplazamiento del puente El Chile, por ejemplo, la salida del río de su lecho histórico provocó un socavamiento en las laderas que causó deslizamientos y avalanchas de lodo y tierra que, a su vez, produjeron el derrumbe total de la colonia Soto en el cerro El Berrinche (Fig. 4). Los sistemas de alcantarillado fueron seriamente dañados, lo que causó que las aguas residuales domésticas se vertieran directamente al río Choluteca, alcanzando altos niveles de contaminación. Muchos hospitales y centros de salud fueron dañados y no pudieron funcionar durante la emergencia. Al final del año se acumularon 50,000 casos de diarrea aguda, 306 casos de cólera, 172 de leptospirosis, 75 casos de dengue hemorrágico y extendidas infecciones respiratorias, diarreicas, dermatológicas, conjuntivitis y asma bronquial, según reportó el Ministerio de Salud de Honduras.

FIG. 4 DESLIZAMIENTO EN EL CERRO EL BERRINCHE. USGS, 1998



En medio de la emergencia y durante tareas de supervisión aérea, el alcalde de la ciudad, César Castellanos, perdió la vida el 2 de noviembre al desplomarse el helicóptero en el que sobrevolaba la capital. El drama no podía ser mayor para los capitalinos, que vieron además de destruida su ciudad, sus familias, vieron morir también al líder de la comuna.

¿Fue el Mitch un desastre natural? para el caso hondureño, estudios coinciden en que su paso destructivo fue una construcción social, cuya destrucción natural fue incrementada por una serie de desaciertos sociales y políticos, a saber: la ausencia de políticas de ordenamiento territorial, de aplicación de normas de construcción urbanas, de obras de mitigación y acceso a vivienda segura para los más pobres así como la tala de árboles, extracción de materiales sin control de las cuencas hidrológicas, falta de estructura y hábitos para la recolección de desechos sólidos, entre muchos ( D'Ans, 2008). La destrucción que dejó en la ciudad el paso del Mitch, dio paso a la dejó a la relocalización más de seis mil en centros de acogida temporal. Muchas agencias de cooperación participaron en los proyectos de vivienda –coloquialmente llamados colonias Mitch-. En total se construyeron 3,478 viviendas que beneficiaron a 17,646 personas (AECID, 2006).

Un último caso de deconstrucción urbana de Tegucigalpa que presentamos aquí, se produjo en los conflictos por los símbolos de la memoria. Para las décadas de los 80 y 90 los poderes simbólicos de los lugares de memoria en el centro de la ciudad, ya no tienen el mismo significado en el imaginario urbano. Extinguida la quimera liberal, el abandono neoliberal de la ciudad como bien público, sumado a la distensión de la represión que dejó el fin de la Guerra Fría en la región, propiciaron el cuestionamiento a los héroes de la Patria monoidentitaria. En Tegucigalpa, la autenticidad del monumento a Morazán, defensor de la

unidad Centroamericana, fue deslegitimado por famosos literatos, como Sergio Ramírez, Eduardo Galeano (1971) y Gabriel García Márquez (1982). Sin fundamento histórico, difundieron que no era la estatua ecuestre del General la que estaba situada en el Parque Central, sino una del Mariscal Ney, adquirida en un mercado de pulgas parisino. El 12 de octubre de 1997 se pasó de lo simbólico a lo físico. En esa ocasión, grupos que adherían a movimientos marxistas-indigenistas, destruyeron la estatua en mármol Carrara de Cristóbal Colón, que había sido adquirida en 1916.

El poder no desaparece, pero se muestra menos por la pérdida de monumentalidad pública y la creciente monumentalidad privada. La pérdida de monumentalidad y visibilidad política de los espacios públicos en Tegucigalpa fue un acto voluntario de las autoridades hondureñas, dejándolos expuestos al cuestionamiento y crítica materializada en vandalismo casual hasta el político (Navarrete, 2016).

Las disputas por justicia simbólica, como la erección o destrucción de estatuas en los últimos veinte años son sintomáticos de una fractura histórica o batalla cultural cuyo proceso sigue vigente.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

AECID (2006): Memoria y sistematización de las intervenciones de la Cooperación Española en el Valle de Amaratéca en Honduras tras el paso del Huracán Mitch: Tegucigalpa

Angel, Shlomo et al. (2004): Rapid urbanization in Tegucigalpa, Honduras. New York: Princeton University

Beuf, Alice. (2012): Concepción de centralidades urbanas y planeación del crecimiento urbano en la Bogotá de siglo XX. XII Coloquio internacional de Geocrítica, Bogotá

Caldera, H. (1992): Invasiones urbanas en Tegucigalpa. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras,

CIDBIMENA (1992): Incidencia de cólera en Tegucigalpa mayo a noviembre de. <http://cidbimena.desastres.hn/RMH/pdf/1993/pdf/Vol61-1-1993-3.pdf>

Comisión Económica para América latina. (1974): Informe sobre los daños y repercusiones del Huracán Fifi en la economía hondureña. 17 octubre. [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/40888/Huracan\\_FIFI\\_Honduras\\_1974.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/40888/Huracan_FIFI_Honduras_1974.pdf)

Consejo Permanente de Emergencia Nacional COPEN. (1974): Memoria de labores Huracán Fifi. <http://cidbimena.desastres.hn/ri-hn2/pdf/doch0014/doch0014.htm>

D'Ans, Marcel. (2008): Huracán Mitch: ecología política del desastre. Tegucigalpa CEDOH

Davis, Mike. (1997): City of Quartz. Paris : Editions La Découverte

Diario La Prensa. (2001): Controlaría interviene FOSovi por pérdida de 200 millones de Lempiras. San Pedro Sula: 3 de agosto.

Galeano, Eduardo. (1971): Las venas abiertas de Latinoamérica. Montevideo: Monthly review

Ghorra-Gobin, Cynthia (2012): L'espace public: entre privatisation et patrimonialisation. Esprit, no. 389 (11) Novembre

Gravier, J.-F. (1947) : Paris et le désert français: décentralisation, équipement, population. Paris : Le Portulan

Lungo, Mario. (2004): Expansión urbana y regulación de la tierra en Centro América, antiguos problemas, nuevos desafíos. [www.riadel.cl/abril2004](http://www.riadel.cl/abril2004)

Navarrete, Daniela. (2016): Los monumentos públicos en Tegucigalpa: De lugares de memoria oficial a objeto de violencia popular. Tegucigalpa: Revista Arte y Cultura. No. IV UNAH

Oyuela, Leticia. (1999) Requiem por la antigua casa Midence. Revista Literarte II, no. 6.

Revista médica hondureña (1995) vol. 63 no. 3  
<http://www.bvs.hn/RMH/pdf/1995/pdf/Vol63-2-1995-13.pdf>

Sauma, Pablo. (2002): La pobreza en Centroamérica en los noventa. Informe final. San José: Department for international development, United Nations. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN027275.pdf>

UNAH CSUCA. (1978): del Distrito Central. Primer Encuentro Nacional sobre Desarrollo Urbano. Tegucigalpa: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Carrera de Trabajo Social. Programa Centroamericano de Ciencias Sociales y Concejo Metropolitano

UNICEF, CHF, Presidencia de la República. (1992): Honduras: crisis urbana actores y políticas. Tegucigalpa: Ediciones Zas

<http://vuelvealcentro.com/puentes-que-se-llevaron-las-crecidas-de-los-rios/>



# **O METROPOLITANO, O FINANCEIRO E O REGIONAL NA NOVA DIALÉTICA DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO**

LEOPOLDO, EUDES

# O METROPOLITANO, O FINANCEIRO E O REGIONAL NA NOVA DIALÉTICA DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

## I. INTRODUÇÃO

A premissa fundamental é que a cidade desenvolve-se, negativiza-se, torna-se metrópole, expande sua presença, metropoliza-se. O fenômeno urbano é superado pelo seu negativo: o fenômeno metropolitano. O que Henri Lefebvre ([1968] 2001) chamou de implosão-explosão da cidade é um fato e tendência global, porque vivemos a “virada metropolitana”, quando a cidade é superada pela metrópole e suas metamorfoses metropolitanas. Nesse movimento, o metropolitano vai para além das regiões metropolitanas. Todavia, a cidade permanece como condição da centralidade e possibilidade sempre renovada da policentralidade, que é a forma da metrópole e sua região metropolitana, constantemente estilhaçada e dispersa, conservando o núcleo de poder. Falamos então de implosão-explosão da metrópole.

Busca-se acessar o mundo contemporâneo e a nova dialética do espaço em emergência, produto da implosão-explosão da metrópole. A nova dialética do espaço expressa o sentido do espaço como um “produto social” (Lefebvre [1970] 1972), uma “acumulação desigual de tempos” (Santos 1978), mediado por contradições e ele mesmo como uma totalidade é a contradição máxima, que atualmente alcança um segundo nível com a transição do espaço abstrato (industrial/urbano) ao espaço negativo (financeiro/metropolitano). Inspirado por Henri Lefebvre ([1969] 1975), o espaço é a contradição dialética e a identidade (unidade) das contradições. Isto é, o espaço é a simultaneidade das contradições. Ensina Henri Lefebvre ([1969] 1975: 194) que “a dialética não é uma espécie de apologia da contradição”, posto que “*a partir do momento em que cessa a contradição, cessa a vida*”. É o próprio real, o espaço social, que é a unidade de contradições e “se o real é contraditório, então que o pensamento seja pensamento consciente da contradição” (Lefebvre [1969] 1975: 174). A partir das metamorfoses metropolitanas e financeiras, as novas contradições do espaço precipitam e operam na virada da dialética do espaço.

Essas metamorfoses, que tecem um novo momento do capitalismo ou representam desdobramentos das relações sociedade-espaço, saltam aos olhos e o desafio de decifrá-las se impõe. Várias frentes são abertas na ciência para compreensão das novas dimensões e processos do espaço. No sentido de contribuir com a Geografia e demais ciências sociais e humanas, discute-se a simultaneidade entre o metropolitano, o financeiro e o regional.

Nossa proposta é uma aproximação com a dialética do espaço em sua totalidade no século XXI, evidenciando suas metamorfoses. Busca-se depois de mais de dez anos de pesquisa uma espécie de síntese da nova dialética do espaço, que de maneira alguma tem a pretensão de esgotar-se nessa tese de doutorado. Diríamos como Henri Lefebvre ([1974] 1991: 60) que “o caminho aqui delineado se liga assim com uma hipótese estratégica, isto é, a um projeto teórico e prático de longo prazo”. A síntese em movimento, que pauta esse projeto teórico e prático de longo prazo, apresenta a emergência prática e teórica da época metropolitano-financeira. Entretanto, ponderamos como fez David Harvey (1989: 124) que “há sempre o perigo de confundir o transitório e o efêmero com as transformações mais fundamentais da vida político-econômica”. Mas, apesar do reconhecimento dos limites e sem abortar o diálogo com a continuidade da época urbano-industrial, acreditamos que as metamorfoses em processo podem constituir o novo e, portanto, a tese aqui proposta pode evidenciar, parafraseando o mesmo autor, “uma reveladora maneira de caracterizar a história

recente” (Harvey 1989: 124). Ou melhor, o espaço-tempo capitalista recente em diálogo permanente com a possibilidade de continuidade, não-ruptura ou o momento contemporâneo como desdobramento crítico da economia urbano-industrial. No limite, a época metropolitano-financeira é a nova condição, a nova forma de existência crítica do próprio capitalismo, que vem mudando drasticamente há meio século e continua em intensas metamorfoses sobre e para além da economia urbano-industrial. No Brasil, o capitalismo metropolitano-financeiro opera na produção de uma nova regionalização do capital, que é a regionalização metropolitana, que a partir da década de 1990 e, especialmente, na virada do século constitui o processo de metropolização regional.

Nesse sentido, o objetivo desse artigo é pensar a simultaneidade entre o metropolitano, o financeiro e o regional, constituindo uma nova dialética do espaço. No plano global, trata-se da constituição do capitalismo metropolitano-financeiro, que supera, mas não apaga, o capitalismo urbano-industrial e suas contradições do espaço. No plano nacional, evidencia-se a configuração de uma regionalização a partir do processo de metropolização do espaço, que chega no século XXI na metropolização regional, a constituição de megalópoles, metrópoles-região e grandes redes de regiões metropolitanas. É nessa perspectiva que problematizamos a relação entre o metropolitano, o financeiro e o regional.

## II. O CAPITALISMO METROPOLITANO-FINANCEIRO E A METROPOLIZAÇÃO REGIONAL

Na segunda metade do século XX, houve a transição de uma economia urbano-industrial para uma economia metropolitano-financeira (Leopoldo 2014). A economia metropolitano-financeira determina uma época, como as demais economias precedentes. Desde a alvorada do capitalismo no século XVI, que se ergue sobre as cinzas do Feudalismo, até a Revolução Industrial no fim do século XVIII, produziu-se uma época agrário-comercial marcada pela consolidação dos estados nacionais, com o predomínio de Holanda (comércio e financeiro), Portugal e Espanha (empreendimentos marítimos), bem como Inglaterra, França e Alemanha; desse momento revolucionário da técnica e da grande indústria até a década de 1970, foi-se constituindo a época urbano-industrial sob os auspícios do imperialismo britânico; e desde 1973 até os dias atuais, emerge a época metropolitano-financeira, que se constitui pelo imperialismo dos Estados Unidos.

O capitalismo não é só financeiro, sua condição necessária é o espaço metropolitano, portanto, trata-se de um capitalismo metropolitano-financeiro; assim como não há um capitalismo industrial, ele é necessariamente urbano-industrial. Bem como, é impossível falar de um capitalismo comercial ou economia comercial, as metrópoles europeias (especialmente, as ibéricas e a flamenga) implicava em uma relação direta com os espaços agrários internos e das colônias para o processo de circulação daquela época, portanto trata-se de uma economia agrário-comercial. A dimensão econômica não pode se determinar por si mesma, um espaço é produzido simultaneamente como condição e meio. Assim, como simultaneidade das determinações econômicas e espaciais (sociais) mais desenvolvidas, a época metropolitano-financeira apresenta intensidades diferentes nas diversas regiões do mundo, evidenciando choques e convergências com permanências das forças das economias precedentes do capitalismo: economia agrário-comercial e economia urbano-industrial. Cada época, período ou momento foi gerado a partir de sua própria economia política com suas contradições e determinações particulares, com cortes e descontinuidades relativas.

A noção de um corte temporal associa-se a de “uma descontinuidade relativa” (Lefebvre [1970] 1972: 128) entre o período metropolitano-financeiro e seus precedentes: período urbano-industrial e período agrário-comercial. Compreende-se que o corte “não é

epistemológico nem filosófico; não é sequer político nem histórico. Tem mais alcance. Implica simultaneamente introdução e fundação: de um conhecimento, de um campo” (Lefebvre [1970] 1972: 128). O período metropolitano-financeiro implica em uma nova concepção do espaço e do tempo, da técnica e da arte, da cultura e da natureza. O espaço negativo, o “eterno presente”, as redes de informação em tempo real, a indústria da inovação, a arte contemporânea, a arquitetura contemporânea, as formas, estruturas e funções metropolitanas e financeiras evidenciam um novo momento histórico, que pressupõe uma teoria e uma prática.

Não podemos deixar de observar também a relação intrínseca entre “as descontinuidades espaciais e as descontinuidades temporais das sociedades como um problema único”, na medida em que “não falemos mais de regiões primeiras, nas quais se ordenariam as cronologias paralelas e períodos gerais aplicáveis para todas as partes, mas conforme ritmos regionais diferentes” (Grataloup 2006: 38). Assim, quando falamos da emergência da época metropolitano-financeira a partir da década de 1970, tendo como centro embrionário a região metropolitana (megalopolitana) de Nova York, concebida e produzida por Robert Moses<sup>1</sup> e sua tropa de engenharia e trabalhadores entre as décadas de 1930 e 1960, não quer dizer que desde então o mundo inteiro passou a ser metropolitano e financeirizado, mas que o capitalismo opera agora num nível superior e que as novas formas, funções e estruturas metropolitanas e financeiras produzidas se difundem em diferentes gradientes de complexidade e intensidade nas teias do espaço global.

Podem haver também formas metropolitanas como os hipermercados que surgem antes na França, na década de 1960, e somente depois são incorporadas nos Estados Unidos em 1973<sup>2</sup>, isto quer dizer que não necessariamente todas as novas formas, funções e estruturas metropolitanas e financeiras nascem no país embrionário da nova economia política, posto que com a difusão dos novos processos ligados a esse momento do capitalismo, a origem de elementos que fortalecem e legitimam o capitalismo metropolitano-financeiro pode ocorrer em outras regiões do mundo, sobretudo naquelas mais integradas ao movimento de homogeneização. Nesse compasso, em alguns lugares, regiões e países esses processos são mais fortes e em outros não tão fortes; em alguns há um movimento mais longo de sincronia, em outros é mais rápido. Todavia, permanecem muitas diacronias, as diferenças não se dobram facilmente, muitas continuam coexistindo, inclusive no interior do centro embrionário. Logo, novas contradições são produzidas e reproduzidas.

No território brasileiro, o período globalmente emergente: a época metropolitano-financeira, também deu o ar da graça com intensidades diferentes, diante das profundas diacronias presentes historicamente herdadas, de acordo com as regiões e lugares. Enquanto que o movimento das metamorfoses metropolitanas e financeiras sacodiam o mundo, especialmente os Estados Unidos, entre as décadas de 1950 e 1970, o Brasil só vai realmente

1 Para Marshall Berman ([1982] 1986: 280; 286), “as obras públicas que Moses organizou a partir dos anos 1920 expressavam uma visão (ou melhor, um conjunto de visões) daquilo que a vida moderna podia e devia ser”, assim seus projetos “marcaram não somente uma fase da modernização do espaço urbano, mas uma nova ruptura na visão e no pensamento modernistas”. Diríamos que Moses e suas obras (pontes, parkways, highways, parques, praias, etc.) produziram pela primeira vez a região metropolitana como uma unidade e corroboraram com a emergência do processo de metropolização e da condição contemporânea. Desse modo, Moses, em seu apogeu, “fora um real criador de novas necessidades materiais e sociais” (Berman [1982] 1986: 292), que concebeu “um novo território econômico” (Sennett [1994] 1997: 294).

2 Teresa Barata Salgueiro (1989: 169) discute as novas formas comerciais e diz que, “apesar dos vários autores apontarem datas diferentes para as primeiras realizações, parece que o primeiro supermercado terá aparecido em 1937 nos EUA e só em 1955 em França (Bayonne)” e “os hipermercados surgiram na Europa, provavelmente em França (1960 em Annecy ou 1966-1968 em Bordéus), só chegando aos Estados Unidos em 1973 (subúrbio de Chicago)”. Há uma relação também entre a forma espacial e a função comercial, posto que “embora os supermercados e os primeiros centros comerciais surjam associados a bairros residenciais densos, as formas de maiores dimensões - hipermercados e centros comerciais regionais - aparecem quase sempre na coroa suburbana ou periurbana” (Salgueiro 1989: 152).

ingressar com amplitude nesse novo momento histórico na década de 1990. Contudo, alguns processos começaram a se estabelecer ainda na década de 1970 como uma vontade política para acelerar a “sincronização” com a economia metropolitano-financeira. Uma nova regionalização brasileira passou a ser moldada segundo as necessidades político-econômicas desde a década de 1970 com e para além da criação das primeiras regiões metropolitanas, que se intensificou com os processos simultâneos de globalização e regionalização. Nesse momento, identificou-se “cidades e áreas que poderiam se constituir em polos de desenvolvimento com a finalidade de orientar políticas”, assim “as regiões metropolitanas ganharam destaque porque se colocaram como polos estruturadores do ordenamento territorial” (Lencioni 2008: 30).

De tal modo, a regionalização metropolitana ensaiava seus primeiros contornos, mas a produção do território nacional ainda estava fortemente vinculada à concentração metropolitana. A regionalização metropolitana ganha um alcance considerável a partir da década de 1990 e especialmente na virada do século com a transição da concentração metropolitana à metropolização regional. A criação das regiões metropolitanas em 1973 acirra uma política do espaço, mas algumas regiões já poderiam ser chamadas de metropolitanas mesmo sem a concepção territorial-administrativa. O estrutural e o formal em alguns casos se confundiram, como é no exemplo de São Paulo. Em outros, houve o inverso, o estrutural apontava para um lado e o formal para um outro, como no caso de Fortaleza. No último caso, a potência dada à região a partir de uma estratégia política foi uma das condições que proporcionou posteriormente o seu “desenvolvimento” metropolitano. Isto é, o movimento de regionalizar o espaço em função do processo de metropolização não quer dizer que se trata somente de uma ação orquestrada pelo político, mas que operam também simultaneamente o social, o econômico e o cultural, redefinindo espaços e tempos em suas diferentes intensidades e complexidades.

Sublinhe-se que estamos profundamente influenciados pelas ideias de Sandra Lencioni. De um lado, pela compreensão de que “a *determinação* do momento atual reside mais no processo de metropolização do que no de urbanização”, na medida em que “a metrópole contemporânea, a que exprime uma nova época, é condição para a reprodução do capital, mas é também um meio utilizado para a reprodução do capital e, ainda, um produto do próprio capital”, cuja determinação “reside no capital imobiliário e financeiro” (Lencioni 2008: 47). De outro lado, prolonga-se e problematiza-se sua proposta de regionalização para o Estado de São Paulo, expandindo-a para o território nacional, com base na metropolização do espaço, evidenciando que é “indispensável uma reflexão sobre a relação entre metropolização e regionalização do espaço”, tendo em vista que “as tradicionais teorias de regionalização aparecem obsoletas” (Lencioni 2004: 153; 163)<sup>3</sup>.

Estamos falando da regionalização metropolitana como a nova regionalização brasileira, que ganha uma narrativa a partir do processo de criação e desenvolvimento estrutural, transitivo e formal de regiões metropolitanas como a nova política do espaço, ao

<sup>3</sup> A tese aqui defendida é um prolongamento e uma problematização das teorias e ideias construídas pela lavra de Sandra Lencioni, uma das expoentes da Escola de Geografia Urbana de São Paulo, juntamente com Ana Fani Carlos, Amélia Damiani e Odette Seabra. Da Escola de Geografia Brasileira (Salgueiro 1996; Silva 2012), que é “uma escola com escolas” (Leopoldo 2016), emergiu uma escola original: a Escola de Geografia Urbana de São Paulo, que é produto de uma situação geográfica e um contexto histórico e que delinea um projeto de longo prazo, cuja base é um pensamento sobre a cidade e o urbano, que se move para um pensamento sobre a metrópole e o metropolitano. Ao realizar uma crítica e um balanço da geografia, Ana Fani Carlos (2002: 167) é categórica ao afirmar que “na direção oposta ao abandono do marxismo por uma parte dos antigos marxistas há, também, um conjunto grande de trabalhos que se propuseram a fazer uma crítica do marxismo por dentro”, em outras palavras “a leitura crítica do legado de Marx como, por exemplo, é proposta por Henri Lefebvre, parece-nos um caminho profícuo - que funda uma análise, hoje, sobre a cidade e o urbano no Brasil”. Já Amélia Damiani (2009: 326), após fazer referência à revolução epistemológica da geografia rumo a uma perspectiva crítica e marxista, também aponta que “uma nova direção deste aporte chega à Geografia Urbana como conhecimento da produção do espaço, pela via lefebvriana, mais diretamente no Brasil, com a escola da USP”.

mesmo tempo em que vai para além de tal estratégia política. As regiões metropolitanas estruturais são aquelas que alcançaram um protagonismo importante no território nacional, são os grandes “centros de decisão” de níveis diferentes, como as de São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza e Manaus. As regiões metropolitanas transitivas são as que possuem uma centralidade regional considerável, mas não constituem uma região metropolitana no sentido mais determinado do conceito e ainda “orbitam” as regiões metropolitanas estruturais, como as de Natal, Florianópolis e Sorocaba. Já as regiões metropolitanas formais são recortes políticos-administrativos que efetivamente não constituem regiões metropolitanas, mas atraem recursos, investimentos e certos benefícios fiscais e tributários pelo peso da lei, tais como Campina Grande, Santarém e Sobral. Todas são regiões metropolitanas formais, pois foram instituídas pelo governo; mas aquelas que são apenas formais, que não chegam a ser transitivas nem tampouco estruturais, são aquelas que não desenvolveram uma regionalização mais efetiva nem certa centralidade regional, apesar de não deixar de ser alcançadas pelo processo de metropolização do espaço.

Assim, a divisão regional brasileira clássica em cinco grandes recortes espaciais (Nordeste, Norte, Centro-Oeste, Sul, Sudeste) com centralização do poder econômico, político e cultural é justaposta por uma nova regionalização mais determinante. A história do território brasileiro na maioria das vezes foi pensada a partir da geografia da produção de regiões. Especialmente na virada do século, impõe-se uma nova geografia da produção de regiões. Não mais com denominações relacionadas aos pontos cardeais e colaterais das representações diretas da rosa dos ventos, mas ao movimento de reprodução da metrópole que constitui regiões (megalópoles, metrópoles-região, redes de regiões metropolitanas), via de regra mais competitivas na atração de negócios capitalistas em nome do desenvolvimento.

Desse modo, o processo de metropolização regional, desviando o conceito de “urbanização regional” de Edward Soja (2013), mobiliza novas contradições da espacialização da valorização do capital no território brasileiro. A metropolização regional como a simultaneidade entre concentração e difusão das formas e conteúdos metropolitanos orientado pelo desenvolvimento regional desigual ganha a forma da regionalização metropolitana no caso brasileiro. Um rosário de regiões metropolitanas espalhadas por todo território com mais ou menos intensidade de liderança dita cada vez mais os rumos do “desenvolvimento” nacional e não apenas uma região econômico-política brasileira todopoderosa como o Sudeste. A nova regionalização é baseada na metropolização regional e globalização financeira, que condiciona fragmentos (sempre com limites contínuos e descontínuos em redefinição) do território nacional mais “eficientes” e dinâmicos (espaços metropolitanos), em detrimento das demais áreas (espaços não metropolitanos). O mundo contemporâneo, que emerge a partir de 1973, se sedimenta em uma relação profunda entre globalização, metropolização e regionalização, marcados pela dupla potência, nos termos lefebvrianos, da homogeneização, hierarquização e fragmentação da sociedade, da política, da economia, da cultura e do espaço.

Essa nova regionalização é produto e condição do território nacional à sua inserção no desenvolvimento crítico do capitalismo metropolitano-financeiro e tem como fonte originária a reprodução da metrópole em sua dupla dinâmica dialética. A reprodução da metrópole é a face mais visível do processo de metropolização regional e está ligada ao nível mais elementar da formação da região metropolitana marcada por suas fronteiras contínuas e descontínuas sempre em movimento e, ao mesmo tempo, ao nível mais universal da difusão do metropolitano, e dos seus conteúdos e formas para além da região metropolitana. A reprodução da metrópole no movimento de constituição e comando de sua região metropolitana conforma novas centralidades em rede, necessidades econômicas, sistemas políticos, formas de dinheiro e produtos imobiliários. Isto é, é o espraiamento da trama

metropolitana<sup>4</sup> e a presença da metrópole nas diversas escalas geográficas. A implosão-explosão da metrópole determina a reprodução desigual de sua forma e seus conteúdos a partir do processo de metropolização regional. Assim, a reprodução da metrópole opera na produção desigual de regiões metropolitanas, metrópoles-região e megalópole, dinâmica que constitui a regionalização metropolitana no território brasileiro. A regionalização metropolitana ganha efetividade prática, não é apenas um processo de recortar e classificar regiões em metropolitanas e não metropolitanas.

A metropolização regional é a regionalização do processo de metropolização do espaço, a produção de grandes regiões de caráter metropolitano pelo território nacional. Isso nos leva a inferir que nem toda metropolização é regional, mas tende a se regionalizar. No momento atual, a metropolização regionaliza o espaço, recriando novas simultaneidades e convergências com base nas possibilidades ampliadas das tecnologias de comunicação e transportes. Contudo, destaque-se a perspectiva de que o processo de metropolização vai para além das metrópoles e suas regiões metropolitanas (Ascher 1998; Lencioni 2006; Amora 1999), bem como de grandes regiões como as metrópoles-região ou megalópoles.

A noção de metropolização regional se constitui, por um lado, pelo conceito de metropolização do espaço trabalhado por Sandra Lencioni, que vai da produção do espaço metropolitano (Lencioni 1991) ao movimento de metropolização como difusão dos conteúdos que antes eram exclusivos das metrópoles e suas regiões metropolitanas (Lencioni 2003) e, de outro, do conceito de região, discutido também por ela, como “parte de uma totalidade” (Lencioni 1999), cujas fronteiras estão sempre em metamorfose. Desse modo, a tese da metropolização regional é um desdobramento do pensamento de Sandra Lencioni, que a partir da problematização do territorial, do urbano e do industrial reencontra, no decorrer de sua trajetória intelectual, o regional, o metropolitano e o financeiro. Assim, a produção do espaço no século XXI se regionaliza, se metropoliza e se financeiriza. Trata-se de pensar a produção do espaço a partir de sua dialética imanente em relação às suas metamorfoses em todos os níveis e escalas, da cidade e do urbano à metrópole e ao metropolitano.

A face econômica da metropolização regional é a globalização financeira, pensada aqui na perspectiva de David Harvey (2004), para quem se trata de um processo profundamente vinculado ao neoliberalismo, no sentido da produção de uma rede financeira global nucleada por centros financeiros hierarquizados acompanhado pela dispersão de empresas transnacionais de banqueiros, corretores de ações e financistas. Essa globalização financeira está vinculada às novas formas de produção do imobiliário a partir da metamorfose do ativo imobiliário em ativo financeiro, sem se reduzir à segunda forma, apesar desta ser cada vez mais dominante.

Há uma desmaterialização do imóvel, da propriedade, que tende a tornar-se um ativo no mercado financeiro. Pensa-se o processo de produção do espaço contemporâneo a partir das metamorfoses metropolitanas e financeiras, mediatizadas pelas formas e conteúdos imobiliários. Já que “a produção imobiliária mercantil é um dos fundamentos da dissolução urbana e da constituição de uma nova hegemonia da produção social do espaço” e de um novo padrão de cidade, “talvez, não mais urbano, mas metropolitano porque responde prioritariamente à reorganização da produção, a importância crescente do financeiro”; o

4 Segundo Henri Lefebvre ([1968] 2001: 11), o tecido urbano é uma “unidade coerente constituída ao redor de uma ou de várias cidades, antigas ou recentes”, conectado a um “modo de viver mais ou menos intenso ou degradado: a sociedade urbana”, que penetra nos campos com seus “sistemas de objetos e sistemas de valores”, isto é, é a expansão do “sistema urbano”. Portanto, o conceito de tecido urbano está ligado ao processo de urbanização e relação cidade-campo. Por sua vez, o conceito de trama metropolitana se constitui a partir da unidade de uma metrópole e várias cidades ou centralidades (região metropolitana) ou da unidade entre regiões metropolitanas (metrópoles-região e megalópoles), portanto está diretamente ligado ao processo de metropolização e relação metrópole-região.

movimento do pensamento se inclina a “compreender a constituição do metropolitano” (Pereira 2011: 25-26).

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidencia-se que a simultaneidade entre o metropolitano e o financeiro, que constitui uma época, são as grandes mediações teóricas e práticas para a compreensão da nova dialética do espaço, cuja base é a implosão-explosão da metrópole. Essa produção do espaço ganha uma nova qualidade pela problematização do regional, que explicita a diferença e a fragmentação, ao mesmo tempo em que apresenta as estratégias do capital e do Estado. Por exemplo, a regionalização metropolitana do território brasileiro expressa uma nova divisão regional do capital. Fundamentalmente, estamos diante do fato de que qualquer revolução radical do mundo passa necessariamente pela transformação geográfica e histórica do metropolitano, do financeiro e do regional, do capitalismo metropolitano-financeiro.

### IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amora, Zenilde Baima (1999): “O espaço urbano cearense: breves considerações”. Em: Amora, Zenilde Baima (ed.): *O Ceará: enfoques geográficos*. Fortaleza: FUNECE.
- Ascher, François (1998): *Metapolis: acerca do futuro da cidade*. Oeiras: Celta.
- Berman, Marshall ([1ª ed. 1982] 1986): *Tudo que é sólido se desmancha no ar*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Carlos, Ana Fani Alessandri (2002): “A Geografia brasileira, hoje: algumas reflexões”. Em: *Terra Livre*, n. 18.
- Damiani, Amélia Luisa (2009): “Urbanização crítica e produção do espaço”. Em: *Cidades*, vol. 6, n. 10.
- Grataloup, Christian (2006): “Os períodos do espaço”. Em: *Geographia*, n. 16.
- Harvey, David (2004): *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola.
- Harvey, David (1989): *The Condition of Postmodernity: an inquiry into the origins of cultural change*. New York: Blackwell.
- Lefebvre, Henri ([1ª ed., 1974] 1991): *The Production of Space*. New York: Blackwell.
- Lefebvre, Henri ([1ª ed., 1970] 1972): *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Lefebvre, Henri (1971): *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, Henri ([1ª ed., 1969] 1975): *Lógica Formal / Lógica Dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Lefebvre, Henri ([1ª ed., 1968] 2001): *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- Lencioni, Sandra (2008): “Da metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo”. Em: Pereira, Paulo César; Hidalgo, Rodrigo (ed.): *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago: PUC-Chile.
- Lencioni, Sandra (2006): “Reconhecendo metrópoles: território e sociedade”. Em: Silva, C.; Freire, D.; Oliveira, F (ed.): *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A.



Lencioni, Sandra (2004): “O processo de metropolização do espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização”. Em: Schiffer, Sueli (ed.): *Globalização e Estrutura Urbana*. São Paulo: Hucitec.

Lencioni, Sandra (2003): “Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço”. Em: Carlos, Ana Fani Alessandri; Lemos, Amália Inês Geraiges (ed.): *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto.

Lencioni, Sandra (1999): *Região e Geografia*. São Paulo: Edusp.

Lencioni, Sandra (1991): *Reestruturação Urbano-Industrial: Centralização do Capital e Desconcentração da Metrôpole de São Paulo. A Indústria Têxtil*. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Leopoldo, Eudes (2016): “A produção do pensamento sobre a metrópole e o metropolitano pela escola de geografia urbana de São Paulo: o lugar de Sandra Lencioni”. Em: *Geosp*, vol. 20, n. 3.

Leopoldo, Eudes (2014): “From urbanisation to metropolisation: new concepts and questions open to Urban Geography”. Em: Mierzejewska, Lidia; Parysek, Jerzy. (ed.): *Cities in a Complex World: problems, challenges and prospects*. Poznan: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Pereira, Paulo César (2011): “Agentes imobiliários e reestruturação: interesses e conflitos na construção da cidade contemporânea”. Em: Pereira, Paulo César (ed.): *Negócios imobiliários e transformações socioterritoriais em cidades da América Latina*. São Paulo: Paim.

Salgueiro, Teresa Barata (1989): “Novas formas de comércio”. Em: *Finisterra*, n. 48.

Salgueiro, Teresa Barata (1996): “Tendências da urbanização em Portugal”. Em: Souza, Maria Adélia (ed.): *O mundo do cidadão, um cidadão do mundo*. São Paulo: Hucitec.

Santos, Milton (1978): *Por uma geografia nova: da crítica da geografia à uma geografia crítica*. São Paulo: Hucitec.

Sennett, Richard ([1ª ed.: 1994] 1997): *Carne e Pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental*. Rio de Janeiro: Record.

Soja, Edward (2013): “Para além da postmetropolis”. Em: *Revista UFMG*, vol. 20, n. 1.

**TRAYECTORIAS DE VIDAS DE JÓVENES  
EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD:  
INCIDENCIAS DIFERENCIALES A PARTIR DE MODOS  
DE ESTAR, CIRCULAR Y PARTICIPAR  
EN DISPOSITIVOS ESTATALES DE PREVENCIÓN,  
PROMOCIÓN, Y PROTECCIÓN DE DERECHOS**

NUÑEZ, RODOLFO ALBERTO

## TRAYECTORIAS DE VIDAS DE JÓVENES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD: INCIDENCIAS DIFERENCIALES A PARTIR DE MODOS DE ESTAR, CIRCULAR Y PARTICIPAR EN DISPOSITIVOS ESTATALES DE PREVENCIÓN, PROMOCIÓN, Y PROTECCIÓN DE DERECHOS.

“Coquetean” con el delito, del mismo modo que con los roles legales. Puede que, en el futuro, sean ladrones profesionales. Pero también puede que sean carpinteros, mecánicos o burócratas. En estas circunstancias, encarcelarlos implica fijarlos del lado de la ilegalidad: hacerlos efectivamente delincuentes. Es la cárcel la que detiene su deriva. Los marca, frente a otros y frente a sí mismos, como delincuentes. Y más: no sólo les provee de una identidad que antes no tenían (“delincuentes”), también les proporciona el ingreso a una estructura delictiva adulta a la que no pertenecían. Ahora ya no estarán disponibles para otro tipo de comportamiento, ni para otra identidad. Serán reconocidos y se reconocerán como delincuentes mucho más que como jóvenes. De este modo, quienes castigándolos penalmente creían resolver un problema, no hacen sino crearlo.

Sergio, Tonkonoff (2007:43)

### I. DE CÓMO LLEGAMOS A LA INVESTIGACIÓN: CONTEXTOS SOCIALES E INSTITUCIONALES

Partimos de considerar que la mecánica de la distribución regresiva del ingreso conlleva a una correlación positiva en el aumento de los delitos contra la propiedad (Pompei 1999) que en las grandes y medianas urbes de la Argentina tienen como protagonistas, en gran proporción, a jóvenes de entre 18 a 25 años de edad.

Si bien se observó una mejora sostenida en los últimos años (2003-2015) en la distribución del ingreso, esta no alcanza a impactar en el corto y mediano plazo en la baja de los índices de delitos contra la propiedad y cuando lo hace, se observa un desfase en las proporciones y la velocidad de recuperación.

Más bien se observa que las prácticas que se instalan en el marco de la ilegalidad no son desalentadas por la mejora global de los índices socio-económicos en los plazos señalados. Así, el debilitamiento sufrido fundamentalmente desde la década del 1990 hasta la crisis del 2001 en los Sistemas de Protección Social, en el trabajo con sus lógicas organizativas de la vida cotidiana en tres generaciones de desocupados y/o precarizados en las relaciones laborales y, por ende, en las posibilidades de proyección vital que antes permitían, aún siguen incidiendo en la corrosión de la cosmovisión del mundo -valoración de la vida, la libertad, la legalidad y la justicia, entre otros- de las esperanzas y expectativas de cambios favorables, de amplios sectores de la población.

En este sentido, pareciera que el delito callejero como práctica de provisión, una vez instalada, difícilmente pueda ser reemplazada –salvo que medien formas específicas que aborden de manera articulada la complejidad del fenómeno- por otras formas legales de subsistencia que cumplan con las expectativas de consumo que se promueve como ideal a alcanzar en la fase actual del capitalismo. Estas prácticas en el marco de dispositivos estatales de prevención, promoción, protección de derechos son el centro de la investigación en

relación a las posibles incidencias diferenciales e integrales en las trayectorias de vida de los adolescentes y jóvenes que transitan por dichos dispositivos.

En cuanto al desarrollo previo que dio lugar a la elaboración de la investigación, se seleccionaron instituciones que cuentan o han contado con dispositivos destinados a la prevención, promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal. Asimismo, se tuvo en cuenta para dicha selección, dar continuidad a relaciones institucionales que se estuviesen estableciendo con las mismas de manera directa a través de proyectos de investigación ya ejecutados o constitución de alguno de ellos como centros de prácticas pre-profesionales de la carrera de Trabajo Social y de Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Lanus o indirectamente a través de los lazos establecidos de algunas de estas últimas con otra del mismo sistema de promoción y protección de derechos.

En el caso de la relación institucional con la Dirección Nacional de Política Criminal, se trabajó en los últimos años a través de dos Actas Acuerdo firmadas entre dicha Dirección y las Licenciaturas de Seguridad Ciudadana (2007) y Trabajo Social (2011) de la UNLa. Dichas actas han posibilitado por un lado, el desarrollo de prácticas pre-profesionales de las dos primeras cohortes de la carrera de Seguridad Ciudadana, como el intercambio fructífero entre ambos organismos que se vio plasmado en el dictado, de un seminario optativo sobre la temática de los jóvenes en situación de vulnerabilidad y delito para ambas carreras, de la participación de cuatro investigadores de la DNPC en el proyecto 33B101 (Nuñez, R-Garello, S. 2012/13), y el desarrollo conjunto de un curso virtual dirigido a agentes municipales y referentes de ONG'S que trabajan con adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad denominado "Problemáticas Juveniles Contemporáneas" (2013/17).

En la investigación que aquí presentamos, se previó la profundización del vínculo institucional a partir de la participación como investigadores externos de un nuevo grupo de profesionales de la Dirección que tuvieron a su cargo la difícil tarea gestión de dispositivos comunitarios en la Villa 1-11-14 de la Ciudad de Buenos Aires del Programa de prevención social del delito denominado "Comunidades Vulnerables" (2001-2008) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En el caso del Centro de Referencia de Lomas de Zamora, se viene instituyendo como centro de prácticas pre-profesionales de las carreras de Licenciatura antes señaladas, presentándose como un ámbito y con autoridades no solo predispuestas al desarrollo de dichas actividades sino a participar activamente en el desafío de pensar críticamente la organización/dispositivo, la institución de justicia penal y a sí mismos como operadores del sistema.

Finalmente, el Programa Barrio Adentro fue presentado por los integrantes del Programa Comunidades Vulnerables en virtud de relaciones preexistentes entre los equipos de ambos programas por actividades de asesoramiento para el diseño original del primero y la sistematización de información para la producción de datos.

Para orientar la investigación nos propusimos, "Analizar el impacto que produjeron en la vida de adolescentes y jóvenes, la intervención de dispositivos estatales de prevención, promoción y protección de los derechos, como así también factores emergentes y situaciones relacionadas a cambios en otros ámbitos o sistemas relacionados a sus vidas".

En cuanto a la metodología de investigación empleada, se desarrolló desde un enfoque longitudinal, descriptivo y analítico haciendo uso tanto de las historias de vida Balan, J (1974) y del modelo ecológico del desarrollo humano de Urie Bronfembrenner (1987). Para ello se realizaron, por un lado, entrevistas en profundidad con jóvenes que han pasado por los diferentes dispositivos y por otro, entrevistas semi-estructuradas con profesionales que se encontraban insertos en las instituciones mencionadas y con referentes claves (referentes de instituciones barriales, familiares, amigos).

Asimismo, se realizaron observaciones participantes de: espacios grupales en los que participaban los jóvenes y en actividades comunitarias, reuniones de equipo técnico; análisis documental de crónicas, informes de gestión o sistematización de talleres realizados.

## II. PRIMERA APROXIMACIÓN Y RECORTE DE ALGUNOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN:

En principio, cabe señalar, que de las primeras aproximaciones a las trayectorias de vida de los jóvenes se observaron algunos factores comunes de vulnerabilidad social, a saber: un resquebrajamiento de los marcos institucionales y organizacionales de contención, deserción escolar a muy temprana edad, cuestiones complejas y simples de salud no tratadas, consumo de sustancias psicoactivas, dificultades de contención en el grupo familiar, escasas o nulas experiencias laborales que, de tenerlas, generalmente han sido en condiciones de precariedad.

En relación a esto último, son frecuentes las intermitencias laborales y la realización de changas según lo relatado por los dispositivos. Esto puede vincularse con lo que Claudia Jacinto (2010) menciona como las nuevas complejidades en relación a los procesos de inserción laboral de los jóvenes, quienes, a partir de la ruptura del modelo de integración social, en el que a través de pasos institucionalizados transitaban de la educación al trabajo, ahora se encuentran con que tal inserción se constituyó en un problema social. La situación de los jóvenes en el mercado de empleo representa la ‘punta de lanza’ de cambios profundos en los modelos de sociedad, en la cuestión social, en las relaciones entre educación y trabajo y un desafío para las políticas públicas integrales.<sup>1</sup>

Por un lado, observamos en el relato de los dispositivos acerca de su praxis, la búsqueda permanente de flexibilidad de las acciones, para poder abordar la temática y lograr la intervención con los propios jóvenes. En los tres dispositivos se remarca la necesidad de amoldar la intervención a la realidad de los jóvenes (reflejado en la ampliación de sus acciones, la conceptualización de sus prácticas, y la reflexión constante sobre las intervenciones desplegadas) a modo de encontrar relaciones de concordancia entre la problemática, la vulneración de sus derechos y las prácticas de promoción y protección de dichos dispositivos.

Esto permite pensar que los distintos dispositivos en estudio, operan en el marco de las políticas de Juventud desde la perspectiva del actor Krauskopf, Dina (2000), en contraposición a las tradicionales o reduccionistas que conciben a la juventud o como una etapa de transición a la vida adulta o como una etapa problema.

Las respuestas de otros actores estatales, con quienes abordan permanentemente las situaciones, no siempre es del todo apropiada para facilitar una modificación sustancial en la vida de los jóvenes: tiempos judiciales que no se adecúan a los tiempos subjetivos que posibiliten el armado de un proyecto de vida alternativo, un limitado apoyo institucional para ampliar los territorios de accionar, miradas de otros dispositivos con quienes articulan que sostienen lógicas estigmatizantes en relación a los mismos jóvenes.

En cuanto a las acciones desplegadas por los equipos a fin de trabajar las cuestiones con los jóvenes, el vínculo generado con ellos según surge de los relatos presenta un marcado lazo afectivo, lo cual habilita que desde los dispositivos se puedan acompañar las distintas trayectorias de estos jóvenes. Según señala Claudia Jacinto (2010), estas se caracterizan por

<sup>1</sup>El Observatorio Socio laboral de los Jóvenes del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de San Martín, señala que los jóvenes en situación de vulnerabilidad social fueron 1337716 (68,8% del total de jóvenes del Conurbano Bonaerense) y la tasa de desocupación en jóvenes de entre 15 a 24 años ascendió en el tercer trimestre de 2016 al 26.3 mientras que la tasa de los adultos se ubicó en 8.7

múltiples transiciones, definidas como el conjunto biográfico de socialización que proyectan al joven hacia una mayor autonomía familiar y profesional. En los relatos de las intervenciones de los dispositivos se evidencia un acompañamiento en distintos aspectos, más allá del conflicto con la ley penal: re vinculación con el sistema educativo, inserción a espacios laborales, fortalecimiento de la trama de contención familiar y comunitaria.

La capacidad de los jóvenes de gestionar sus propias trayectorias de vida depende tanto del capital social y cultural, del apoyo recibido por su familia como de las oportunidades o restricciones relativas al acceso y sostenimiento de la educación y el trabajo como así también las que operan a partir de las diferencias de género, origen social y étnico.

Aun así, las trayectorias son singulares de acuerdo a cada historia de vida, a pesar de algunos marcos estructurales de similitud, pudiendo constituir *recorridos con bifurcaciones* Kossoy, Alicia (2012). Cómo cada joven percibe y recibe la intervención de los dispositivos da cuenta de esto, además de las vicisitudes que cada historia tiene, que escapa a las capacidades de gobernabilidad de los actores institucionales.

Estos dispositivos se constituyen en espacios de subjetivación, al acompañar a los jóvenes en el desarrollo de trayectorias de mayor inclusión a través de actividades y acciones de inserción, de mediación y re vinculación familiar, institucional y comunitaria desde la perspectiva de derechos.

Las estrategias desplegadas por estos dispositivos dan cuenta también de que la activación de las redes comunitarias constituye un eje central en la intervención: trabajo de articulación con distintos espacios institucionales y organizacionales, líneas de acción como la elaboración de un mural visibilizado por la comunidad, reparaciones de plazas para ser utilizadas por los vecinos; esos mismos que en algunas ocasiones han sido vulnerados por las prácticas violentas y/o delictivas de los jóvenes. Acciones que permiten un reposicionamiento subjetivo de los jóvenes y de la reconsideración momentánea de los vecinos sobre la caracterización de dichos jóvenes como delincuentes.

En ese sentido, observamos que más allá de las limitaciones institucionales, los agentes de los dispositivos generaron un tipo de acompañamiento de las trayectorias de los jóvenes que facilitó el acceso a espacios de mayor inclusión y promoción y protección de algunos de los derechos vulnerados.

Asimismo, detectamos formas de institucionalidad que intentan pautas de relacionamiento que, muchas veces sin sancionar, marcan el límite de lo que sí y de lo que no se puede hacer cuando se está dentro de los espacios propuestos por los dispositivos. Por ejemplo, la estrategia de la no sanción y la aceptación (“si se ponen a fumar nos vamos a otro lado”) momentánea posibilita re trabajar a posteriori la problemática del consumo de sustancias psicoactivas. Esto implica la flexibilidad de las pautas vinculares sin el desdibujamiento del encuadre.

Por otro lado, ¿De qué forma conciben los propios jóvenes sus trayectos por los dispositivos? ¿Por qué consideran los dispositivos que estos jóvenes se involucran en prácticas delictivas? ¿Qué consideran ellos mismos de esto? ¿Qué otros espacios comunitarios facilitaron u obstaculizaron los procesos? ¿Cómo percibieron estas transiciones los diversos actores institucionales y comunitarios que participaron en las estrategias de promoción, protección y restitución de derechos?

Estas preguntas fueron compartidas en el marco de la exposición en la IV RENIJA<sup>2</sup>. Algunas de ellas hemos podido abordar. A continuación, sintetizamos los hallazgos principales del cierre de proceso de investigación.

En general los dispositivos orientaron sus procesos de acompañamiento a trayectorias de vida de jóvenes en situación de vulnerabilidad socio penal, salvo el caso del Programa “Barrio Adentro” en el que las estrategias de intervención fueron asimismo dirigidas hacia niñ@s, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad. Se observa que en dichas prácticas los operadores conviven en tensión permanente (reflexiva) entre discursos/prácticas de control social y de promoción y protección de derechos.

Como señalamos anteriormente, las trayectorias de vida de los jóvenes por territorio mostraron particularidades, como así también características que se presentan con cierta homogeneidad y que permiten pensar en perfiles de trayectorias muy similares entre sí.

En cuanto a las formas de llegada, tránsito y permanencia en los dispositivos existen diferencias que son orientados por ciertos principios de intervención como los de voluntariedad (PCV y BA) vs Obligatoriedad (CR) y egresos con continuidad del vínculo personal, familiar y comunitario (PCV y BA) vs terminalidad de la medida (CR).

Para el caso del CR la imposición de la medida judicial dificulta, en las primeras fases de la intervención, que los jóvenes se involucren y participen más allá de la formalidad que deben cumplir.

### III. ALGUNOS ASPECTOS EN COMÚN

La instalación de espacios de encuentro grupal que los tres dispositivos previeron para el trabajo de diferentes actividades, temáticas y/o emergentes se han presentado como fructíferos para fortalecer algunos aspectos de las trayectorias de vida de los jóvenes:

- Formación para el aumento de la empleabilidad en el caso de los mayores de 16 años,
- Vinculación a actividades productivas formales, becas, subsidios,
- Promoción de la terminalidad de educación formal y desarrollo de instancias no formales,
- Controles de salud y atención de los consumos problemáticos,
- Información, acompañamiento y/o patrocinio de los procesos judiciales abiertos; reflexión sobre la relación de situaciones de vulnerabilidad y las prácticas violentas y/o delictivas,
- Promoción de actividades artísticas, lúdico-recreativas, deportivas,
- Recuperación de la memoria barrial: murales, videos, revistas, entrevistas a vecinos “con historia”, entre otras.

En ese sentido, destacamos que el CR haya avanzado en romper lógicas muy enquistadas en los órganos y dispositivos preexistentes del Sistema de Justicia Penal.

Otro de los aspectos que se detectó común a los tres dispositivos, cuando las actividades se desarrollaban en las comunidades, es la apelación de los jóvenes participantes

<sup>2</sup> Prácticas de intervención estatal con jóvenes en situación de vulnerabilidad socio-penal: incidencias en sus trayectorias de vida. IV RENIJA. *Juventudes. Campos de saberes y campos de intervención. De los avances a la agenda aún pendiente*. Villa Mercedes. San Luis. 4,5 y 6 de diciembre de 2014.

a sus pares. A menudo invitaban a otros jóvenes que, dependiendo del dispositivo, se fueron incorporando como espectadores/beneficiarios o participantes de los mismos.

Por otro lado, la apelación y operación con los soportes de sostén ha sido adoptada por los agentes de los mismos desde una perspectiva relacional (Dabas, E Najmanovich, D 1995; Nuñez, R 2008) que se ve plasmada tanto en las articulaciones que van operando los programas en sus procesos de inserción comunitaria como en la promoción de la ampliación de la llegada a las relaciones de proximidad de los jóvenes para que adhieran o participen en algunas de sus actividades.

#### IV. EL MOMENTO JUSTO!

La mayoría de los jóvenes y familiares que transitaron por los dispositivos manifestaron o recordaron que dicho paso incidió favorablemente, sobre todo al re-posicionarlos subjetivamente para ser menos vulnerables a las condiciones que los habían llevado a delinquir.

Ese tiempo parece ser percibido como el momento justo sin el que no hubiesen podido transitar un destino distinto a la cárcel o la muerte.

Otro momento que se establece como significativo es el del egreso o “desvinculación” del joven de los dispositivos. Se observaron instancias de ritualización que marcaron el pasaje a un estadio con características de mayor integración y proyección vital en los tres dispositivos.

Si retomamos los aspectos de los dispositivos que los diferencian sustancialmente entre sí, además de la ya descrita en relación a la voluntariedad/obligatoriedad, se observó que los recursos destinados directamente a los jóvenes no fueron previstos de la misma manera tanto en modalidad como en cantidad. Solo en el caso del PCV se previó la asignación de un subsidio “Plan de Empleo y Capacitación” que, si bien consistía en la obtención de un monto mínimo, oficiaba como un facilitador del acceso a los espacios de formación o representaba, además de un ingreso para gastos propios del *ser joven* (Tonkonoff, S. 2007), una manera de ser parte y reafirmar cierta vinculación a una institucionalidad pública que, a menudo, los protegía de las prácticas represivas de otras agencias del Estado o Fuerzas de Seguridad.

En lo referido a la predisposición de los dispositivos en cuanto a adaptarse activamente a las exigencias que el campo de la intervención les demandó, se observaron encuadres de trabajo con distintos niveles de flexibilidad.

El Programa Barrio Adentro ha hecho un principio de intervención el concepto de flexibilidad que en acto adquiere características situacionales (adaptadas a la comunidad y grupo que se conforma) y “clínicas” (adaptadas a las particularidades de las trayectorias de vida de cada sujeto).

En el caso del Programa Comunidades Vulnerables no constituyó un principio de intervención, aunque se observó que sus intervenciones fueron de carácter situacional y sus acompañamientos personalizados adoptan ribetes de la denominada “clínica de la vulnerabilidad” (Zaffaroni, 1988).

El Centro de referencia de Lomas Zamora, es el dispositivo mayor condicionado de los tres en estudio, tanto institucionalmente (imposición de medida judicial) como en los alcances temporales necesarios para trabajar las necesidades y problemas prioritarios de los jóvenes. Sin embargo, la obligatoriedad y el control social ejercido por el sistema de responsabilidad penal juvenil a través del CR, no les impidió a sus agentes la instalación (creativa) en distintos territorios de dispositivos situados y acompañamientos personalizados



articulados con espacios grupales para familiares, impensado para los tiempos en los que la hegemonía del control punitivo de las agencias judiciales se regía por las prerrogativas del Paradigma de la situación irregular.

Finalmente, detectamos algunas vicisitudes de las trayectorias de vida de los jóvenes y sus familias, que quedaban fuera de gobierno de la capacidad de acción de los agentes y que inferimos coadyuvaron para que los jóvenes desarrollaran estrategias de vida con mayores niveles de integración social. Dentro de esas vicisitudes podemos destacar como denominadores comunes de los tres dispositivos las siguientes: establecimiento de parejas estables, nacimiento de un hijo, muerte de un ser querido muy significativo, situación de encierro de un familiar, entre otras.

El proyecto de investigación llegó a su fin y se cerró. Algunas frases que nos resuenan siguen haciendo mella y abren para seguir pensando las formas de abordar situaciones, procesos y problemas emergentes que siguen demandando un co-pensar entre investigadores, operadores de una red más amplia de dispositivos, referentes comunitarios, familiares y los propios jóvenes.

“¿Camino?, ¿Recorrido?, ¿Trayecto? En esta intervención territorial cabe señalar que pocas cosas son escritas de antemano, pensadas a priori, “con un sentido otorgado antes de que el sujeto este allí”. En esta experiencia no hay diseños curriculares, certificación institucional tradicional, demanda obligatoria, todo se fue construyendo y tejiendo con la presencia sistematizada, con la confianza, con otro, con construir sentido, con el diálogo y entre las partes: la de los jóvenes y la del Programa. Cerrando ciclos e inaugurando otros. Dispositivos que se pueden leer en lo colectivo como lineales en el tiempo: uno tras otro, pero en lo individual y personal, con pequeñas ramificaciones que se fueron develando a medida que se fue avanzado. Es la construcción de un camino que se fue haciendo a medida y a la medida de los que íbamos avanzando y para dónde íbamos avanzando. Así los límites de lo posible y posibilidades se fueron corriendo a medida que el camino se iba haciendo. Donde cada encuentro pudo devenir en una nueva oportunidad.” Lujan Ponzinibbio (Operadora Programa Barrio Adentro)

## V. BIBLIOGRAFÍA

Balán, J. (1974). *Las historias de vida en ciencias sociales. Teoría y técnica*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Bronfenbrenner, Urie (1987). *Ecología del Desarrollo Humano*. Paidós. Buenos Aires.

Dabas, E y Najmanovich, D. (1995). *Redes: el lenguaje de los vínculos*. Paidós. Buenos Aires.

Díaz Langou, G.; Acevedo, A.; Cicciaro J.; y Jiménez, B.: *Inclusión de los jóvenes en la Provincia de Buenos Aires*. Documento de Trabajo 123, CIPPEC, agosto 2014.

Jacinto, C. (2010). “Introducción. Elementos para un marco analítico de los dispositivos de inserción laboral de jóvenes y su incidencia en las trayectorias” en: Jacinto, C (Comp.) *La construcción Social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*, Editorial Teseo, Buenos Aires.

Kosoy, A (2012). “Trayectorias subjetivas, trayectorias objetivas, las trayectorias sociales de jóvenes de clases populares” en: ACTAS III Reunión Nacional de Investigadoras/es en Juventudes Argentina. *De las construcciones discursivas sobre lo juvenil hacia los discursos de las y los jóvenes*. Red de Investigadores/as en Juventudes de Argentina. Viedma.

Krauskopf, D. (1998) “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. En publicación: Participación y Desarrollo Social en la Adolescencia. Fondo de Población de Naciones Unidas. San José. Costa Rica.

Núñez, R. (2008). Redes Comunitarias. Afluencias teórico metodológicas y crónicas de la intervención profesional. Editorial Espacio. Buenos Aires.

Pompei, Eduardo (1999). “Las consecuencias sociales de la distribución”, en Revista Enoikos, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Número: abril 1999, pp. 69-79.

Tonkonoff, S (2007). “Juventud, exclusión y delito. Notas para la reconstrucción de un problema”. Revista Alegatos N° 65. UAM. México DF.

Zaffaroni, E. (1988). Criminología. Aproximaciones desde un margen. Editorial Temis S.A. Bogotá. Colombia.

**MATIZES E NUANCES QUE DESENHAM O MUNDO:  
CULTURAS INFANTIS E AS MARCAS DAS RELAÇÕES  
DE GÊNERO, RAÇA E CLASSE SOCIAL**

ORIEL PEREIRA, ARTUR  
SANTIAGO, FLÁVIO

# MATIZES E NUANCES QUE DESENHAM O MUNDO: CULTURAS INFANTIS E AS MARCAS DAS RELAÇÕES DE GÊNERO, RAÇA E CLASSE SOCIAL

Passava os dias ali, quieto, no meio das coisas miúdas. E me encantei.

Manoel de Barros

Inspirados nas folhas coloridas carregadas de despropósitos poéticos que fazem as palavras perderem seu poder de explicar e tornam-se enigmas, procuramos trazer os desenhos das crianças como obras, construídos por traços, símbolos e cores. Em um exercício descolonizador que valoriza as múltiplas linguagens, tivemos a preocupação de não homogeneizar ou apagar suas singularidades como também as similaridades e especificidades das infâncias. Partimos da perspectiva que as crianças são atores e atrizes sociais, construtoras da sociedade, brincando, falando, desenhando, chorando, interagindo com as adultas e adultos e com crianças de várias idades por meio de diferentes formas de expressão, consolidando o seu papel ativo no processo de ação social, desmistificando perspectivas que as concebem como seres passivos e receptores na sociedade.<sup>1</sup>

O espaço de criação dos desenhos que trazemos nesse trabalho é o de uma turma do 3º ano do ensino fundamental I em uma escola pública da rede municipal de ensino localizada em um bairro de operários/as na região leste da cidade de São Paulo. No entorno da escola, há residências construídas de forma planejada, com ruas largas e praças. Por conta de uma grande quantidade de praças, o bairro torna-se um dos mais arborizados do município. As famílias das crianças matriculadas nessa escola, em sua maioria, residem no bairro e trabalham em outra região da cidade. Os sete desenhos que aqui apresentamos é parte de uma documentação pedagógica de um grupo infantil de 25 crianças. A ideia é trazer a visibilidade para as (das) meninas e os (dos) meninos, suas produções e a diversidade<sup>2</sup>.

## Tabela 1: o grupo infantil

A escolha de trazer os desenhos das crianças dessa turma foi pautada no interesse em compreender o que as meninas e meninos têm a nos dizer frente ao mundo, para isso é preciso estar entre elas, conversar e escutá-las, sobretudo, ter como prioridade a construção de relações horizontalizadas na escola. O desafio também é romper com a separação entre teoria e prática, entre o educador na escola e o pesquisador na universidade, pois a identidade profissional aqui não é vista em termos abstratos, mas em contextos, em relação aos parceiros de trabalho educativo, acima de tudo, às crianças, suas famílias, mas também em relação à própria formação pessoal, profissional e educacional, além da experiência (RINALDI, 2012), “conectando teoria e prática para superar tanto a ideia de uma ordem hierárquica, quanto a ideia de prática como tradução operacional das teorias” (INFANTINO; ZUCCULI, 2016: 44-45) comumente difundida.

Em diferentes momentos do horário escolar, como parte do dia a dia, as meninas e os meninos compartilharam suas experiências. Muitas vezes, as crianças conversaram sobre os jogos

<sup>1</sup> Agradecemos a nossa orientadora Ana Lúcia Goulart de Faria docente da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação e Diferenciação Sociocultural (GEPEDISC - linha Culturas Infantis), pelas trocas construídas durante a elaboração deste texto.

<sup>2</sup> Seguimos o que está previsto na Lei que resguarda os direitos das crianças e adolescentes (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei N.º 8.069/1990). Preservamos a identidade das meninas e dos meninos, bem como não identificamos o nome da escola. A autorização do uso de imagem em qualquer meio de comunicação para fins pedagógicos, de pesquisa e divulgação de conhecimento científico, encontra-se em posse dos autores.

e brincadeiras, os filmes assistidos e comentados na sala de vídeo, os estudos do meio realizados nos jardins e espaços arborizados, as brincadeiras no parque da escola, as atividades durante as aulas de educação física, como também das suas relações com outras/os professoras/es e seus familiares. O conhecimento foi construído na interação entre todas/os, aberto a possibilidade de conhecer e conhecer-se, para além do currículo escolar e dos pertencimentos culturais.

Concebemos que nos anos iniciais do ensino fundamental não se deve apressar, tampouco, sufocar as experiências que acontecem no presente. Na contramão de uma percepção colonial de alfabetização que antecipa mecanicamente os conteúdos e as aprendizagens escolares definidas a priori, assim como da tríade ler, escrever e fazer contas que, precocemente permeia o processo educativo das crianças, “didatizando a experiência das crianças no mundo”. Como destacam Quinteiro e Carvalho (2016) o direito à infância na escola deve ser entendido como uma perspectiva de mudança educacional radical e não deve ser confundido nem limitado à ampliação nem à antecipação da escolaridade obrigatória.

Ao término dessa atividade prevista no cronograma escolar, neste dia foram disponibilizados diversos materiais como papel branco, giz de cera, lápis preto, de cor e de diversos tons de pele, para que as meninas e os meninos criassem obras nos papéis que expressassem pensamentos, modos de ver, sentir e estar no mundo. Caso as crianças quisessem, elas podiam ou não entregar suas criações, pois não havia como não há imposições no planejamento diário, alguns colaram os desenhos em seus cadernos, outras/os resolveram entregar o professor o desenho e compartilhar os significados ali representados.

Durante esses momentos, a observação e o entrosamento com a turma foi fundamental, porque a análise desses desenhos leva em conta a perspectiva das crianças, aliando desenho e oralidade (cf. Gobbi, 1997), considerando as experiências narradas e interpretadas a partir delas. “Desenhos são para a gente folhear, são para serem lidos que nem poesias, são haicais, são rubaes, são quadrinhas e sonetos” (ANDRADE, 1975: 77). Assim, o foco da nossa análise está ligado aos conteúdos expressos por eles em seus desenhos, tomamos as obras construídas pelas crianças enquanto documentos que expressam as condições materiais, suas realidades e seus saberes (cf. Gobbi, 1997).

É fundamental destacarmos que a conjuntura de produção dos desenhos das crianças é o recente ao golpe de Estado de 2016 no Brasil, a favor dos interesses do capital e que ameaça a democracia e os direitos sociais, no qual a temática relativa às relações de gênero e a diversidade sexual é descartada e retirada da Base Nacional Comum Curricular. Quinze anos após a promulgação da lei nº 10.639/2003 que versa sobre a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira no Ensino Fundamental e Médio, já existindo inúmeros trabalhos desenvolvidos na educação básica acerca da promoção da educação para as relações étnico-raciais, bem como os/as professores/as terem recebido formação continuada.

Os conhecimentos sobre a criação de desenhos pelas crianças, abordando aspectos das artes visuais, das ciências sociais – ao conceber o desenho como documento histórico – em consonância com a pedagogia, considerando as especificidades da primeira infância foi abordado por Gobbi (1997) na sua dissertação de mestrado intitulada *Lápis vermelho e de mulherzinha: desenho infantil, relações de gênero e educação infantil*. Nessa pesquisa, as crianças são reconhecidas como sujeitos produtores de culturas infantis, a pesquisadora aponta que os desenhos infantis são verdadeiros documentos produzidos pelas crianças e que a partir deles podemos conhecer suas realidades vividas.

Dessa maneira, conceituamos os desenhos das crianças como expressões singulares do protagonismo infantil, artefatos culturais e documentos históricos que materializam a experiência de vida pela qual crianças demonstram suas indagações frente ao mundo. Ao tratar os desenhos das crianças com essa peculiaridade, Gobbi (2014: 154) destaca que isso “não significa que possam ser vistos como cópias da realidade [...]”. Como verdade iconográfica, não é expressão de

neutralidade ou do todo ali representado. É invenção, fantasia, guarda elementos da imaginação, [...] do cotidiano vivido e sentido pelas meninas e meninos”. Nessa dinâmica, a cultura opera como rede simbólica baseada na experiência vivenciada, experimentada e concebida, pois as relações imprimem ao olhar e à percepção dos sujeitos, esquemas de valores que orientam as posturas de uns sobre os outros (GUSMÃO, 1999).

Como tal, o desenho infantil é uma atividade criadora que carrega a complexidade das relações experienciadas na convivência entre diferentes sujeitos em sociedade. Desse modo, sua compreensão “implica a construção de olhares rigorosos, minuciosos e práticas reflexivas sobre as relações sociais e como as crianças ordenam sua percepção de mundo e nos apresentam em seus traçados e assuntos selecionados” (GOBBI, 2014: 155) outro ponto de vista histórico e social, e as lógicas de construção de culturas naquilo que caracteriza a infância. Os desenhos estabelecem uma relação de correspondência com a realidade e com signos gráficos: contudo, não são meras representações, mas sim formas que podem funcionar como equivalentes pictóricos. Para Mário de Andrade, como destaca Faria (1999), os desenhos não representam a eternidade, mas a verificação de um momento, assim como a dança, os desenhos fazem parte das artes intermediárias entre as artes do espaço e as artes do tempo. O processo de criação, como destaca Galanti (2016), não é a reprodução, mas sim a construção de um mundo diverso: de um mundo transitório, é uma espécie de ponte ilusória, mas não menos real, é jogo pelo qual podemos compartilhar nossas experiências através da arte.

As crianças ao desenharem traçam o mundo pelo seu olhar, sendo esse ato uma das formas de materialização simbólica das culturas infantis, trazendo para suas construções os conflitos existentes nos espaços em que convivem. Para pensarmos esse ponto de criação artísticas das crianças, propomos a utilização do conceito de reprodução interpretativa de Corsaro (2011). O termo interpretativo abrange os aspectos inovadores e criativos da participação infantil na construção da realidade social, destacando as formas particulares das crianças criarem e participarem das culturas de pares<sup>3</sup>, não se limitando a internalizar a sociedade e a cultura, mas contribuem ativamente para a produção e mudança cultural. O termo reprodução indica também que as meninas e os meninos estão restritos pelas estruturas sociais existentes, ou seja, as crianças e suas produções, por sua própria atuação na sociedade, também estão restritas pela estrutura social existente e pela reprodução social.

Ao encontro desse pensamento, Macedo (2016: 102) aponta que “as culturas infantis não se constroem no vazio; elas são um dos componentes da totalidade estando em relação direta com o que é produzido pelos jovens, adultos/as e velhos.” Logo, a criança e as infâncias desafiam a compreensão de si mesmas ante a cultura tradicional com seus modelos determinados, pois nem sempre as infâncias e as crianças correspondem ao que delas se pensa ou se espera. Suas potencialidades, por vezes, desafiadoras do mundo adulto (GUSMÃO, 1999).

As imagens que se seguem revelam marcas de experiência que deixam sua presença. Essas marcas, por sua vez, são rastros que carregam valores sociais e significados que falam da vida cotidiana em sociedade, da forma como as crianças se classificam e se reconhecem, interagem com a natureza, as adultas e adultos e seus as outras crianças. As brincadeiras, enquanto elementos da cultura infantil caracterizam os grupos das crianças, determinam, também, sua estrutura e organização. Nas brincadeiras alguns padrões sociais de conduta da cultura adulta tradicional são praticados, só que as crianças não são levadas a imitar indivíduos, mas a adquirir padrões de comportamento correspondentes a certas funções sociais (FERNANDES, 2004).

Como podemos verificar nos desenhos de João, Marta e Tobias a infância, quer seja no espaço da escola ou não, é retratada como o momento da brincadeira, da interação entre as

3 Termo utilizado por Corsaro em inglês, peer culture.

crianças, estando explicitado ou explicitada a relação desse momento da vida com o lúdico, no entanto, muitas vezes, marcado pelas divisões binárias das relações de gênero.

Desenho 1 – João, 9 anos, branco. “São as crianças brincando!”.

O desenho do João relacionado aos meninos mostra atividades como correr, jogar bola com outros colegas, empinar pipas, voar de balão dirigível. Diferente do desenho da Marta, que expressa o cuidado com o corpo e a manutenção de uma aparência feminina e bela, apresentando as meninas comprando vestidos, bolsas e brincos, vestindo-se como uma princesa, brincando de ioiô com as amigas, tomando banho de sol e nadando em piscinas.

Desenho 2 – Marta, negra, 8 anos. “Eu fazendo compras, no restaurante, brincando de ioiô com minhas amigas e na piscina”.

Agora faremos a reflexão entendendo esses padrões de comportamento ligados à masculinidade e a feminilidade reforçando a construção das hierarquias e diferenciações estabelecidas nas relações de gênero, e legitimando e justificando os sistemas regidos pela heteronormatividade e pelo separatismo entre os sexos. Nessa chave hierárquica “a diferença sexual é convertida em diferença política, passando a se exprimir ou em liberdade ou em sujeição. Sendo o patriarcado uma forma de expressão do poder político” (SAFFIOTTI, 2015: 58) e da divisão sexual do trabalho.

Podemos perceber também, logo abaixo no desenho do Tobias, que as diferenciações de gênero estabelecidas de acordo com as práticas dos sujeitos, delimitam os lugares a serem ocupados, nas relações, nos trabalhos e nos costumes da casa e da rua. Essas concepções instituídas são aprendidas e interiorizadas cotidianamente, e acabam sendo naturalizadas. Brincar de ser minerador e construtor por meio de um jogo conectado a *internet* o *minecraft*<sup>4</sup> em casa, andar de patinete na rua, assistir televisão e descansar no próprio quarto, será que carrega em sua concepção uma ação distintiva entre os sujeitos, separa, entre outros fatores, os meninos das meninas? Louro (2003) afirmaria que sim, pois provoca limites através de símbolos e códigos e delinea o que os sujeitos podem fazer, ou seja, constitui os espaços para meninos e meninas na estrutura da sociedade.

Desenho 3 – Tobias, branco, 9 anos. “Isso é aproveitar a vida!”.

Essas divisões normativas das relações de gênero também são transgredidas. No desenho a seguir, José destaca durante a conversa sobre a sua criação, que ele está brincando de futebol com as meninas, ou seja, elas estão vivenciando experiências no espaço escolar que antes só os meninos teriam. Como destaca Santiago (2017), as possibilidades construídas pelas crianças na relação aos/as colegas constituem espaços para a criação do novo, estabelecendo potencialidades intempestivas para a construção da vida.

As crianças redesenham as possibilidades de existência, bem como constroem a vida para além da estrutura imposta pelos padrões de gênero construídos pelo patriarcado. A cultura infantil pode ser entendida como um processo que as crianças ao serem apresentadas para alguns pressupostos, encontram sozinhas entre elas os seus posicionamentos (HENGST, 2004), os meninos e meninas são agentes sociais ativos, contribuem mutuamente para a produção da sociedade.

Desenho 4 – José, negro, 8 anos. “Aproveitando as férias”.

<sup>4</sup> Criado na Suécia em 2009 por Markus "Notch" Persson, esse jogo que tem paisagens e a maioria de seus objetos compostos por blocos que se encaixam permitindo muitas combinações, a exemplo do sistema LEGO. Basicamente, o jogador mina e constrói blocos de material virtual, uma vez que se tenha coletado e construído um inventário suficiente de recursos, usa as aquisições virtuais para construir casas e paisagens como também outros tipos de estruturas de blocos.

Todavia, o dado apresentado pelo José mostra uma consonância com a pesquisa de doutorado realizada por Finco (2010), em que destaca a existência de uma aceitação maior das meninas transgredirem as fronteiras de gênero, daquilo que é tido socialmente como elementos e espaço do masculino. Esse aspecto pode ser observado também em todos os desenhos, pois nenhum deles apresenta meninos exercendo alguma atividade atribuída coercitivamente ao feminino na sociedade. Como aponta Abramowicz (1995), no livro *A menina repetente*, existe uma diferença estrutural entre a infância feminina e a infância masculina; a menina, em particular a pobre, é considerada como sendo ingênua, não-elaborada, inferior e oriundo/a do senso comum, o lugar do nada, por isso a ela também é permitido transgredir alguns normativas imposta aos meninos, representantes do poder.

Além disso, o desenho de José mostra que suas atividades carregam uma força infantil marcada pela relação ativa com o movimento, o que tensiona a organização da escola. O direito à infância e a brincadeira no ensino fundamental é carregado de dilemas adultocêntricos e contradições que ocorrem porque a organização do espaço, do tempo, e dos materiais, muitas vezes, não valorizam o processo, mas sim buscam resultados em dados padronizados. Como afirma Nascimento (2013: 160), a ideia da infância na escola vincula-se à noção de escolarização, indicada como suposta recuperação da cidadania, “essa posição, que tem como foco os conteúdos escolares [...], privilegia a cultura escolar, ou seja, o ambiente destinado ao controle e disciplinamento das crianças pelos adultos, com o objetivo de preparar as crianças para a vida futura”. Frente a esse processo, como aponta Silva (2012) na sua pesquisa de doutorado, as crianças pequenas criam movimentos de resistências, reivindicam gestos de ruptura contra o aceleração do tempo do capital sobre suas vidas e demonstram o desejo de autonomia.

Nos desenhos das crianças também é perceptível o processo de embranquecimento dos sujeitos negros, dado que já foi apresentado por Farias (2016) na sua dissertação de mestrado intitulada *Loira você fica muito mais bonita: relações entre crianças de uma EMEI da cidade de São Paulo e as representações étnico raciais em seus desenhos* (2016), a pesquisadora descreveu que Nanã, uma menina de cinco anos, SE (a) desenha loira (mesmo ela não sendo), e justifica o fato dizendo que “loira você fica muito mais bonita”. Nanã quis “presentear” a pesquisadora com as características da branquitude. Podemos observar logo abaixo, no desenho da Maria e com sua explicação, que existe uma distinção entre ser branco e ser negro, que os traços fenotípicos são codificados como elementos que constroem imaginários acerca das negras e dos negros.

Desenho 5 – Maria, branca, 9 anos: “É uma menina branca e uma menina negra”.

Dentro desse quadro, como afirma Fanon (2008), as negras e os negros são constituídos a partir de comparações ao universo relativo aos brancos, sendo entendidos enquanto os outros, aqueles que não têm fenótipos legitimados pela branquitude. A racialização divide e recorta as relações, colaborando para o reforço de estigmas, uma vez que as meninas e mulheres negras sofrem preconceitos e discriminações de maneira interseccionalizada de raça e gênero, “o peso combinado das estruturas de raça e das estruturas de gênero marginaliza as mulheres que estão na base” (CRENSHAW, 2004: 12). A imagem da mulher negra inclusive vista fora da interseccionalidade de gênero e raça foi construída histórica e socialmente, então, a partir desse entendimento, podemos identificar os desdobramentos dessa intersecção e de como a mesma afeta a vida das meninas e mulheres negras (PEREIRA, 2016).

Outro elemento que se intersecciona com gênero e raça são as marcas de classe, o desenho de Paulo, abaixo, faz uma distinção entre os sujeitos a partir dos tons da pele, apresenta um menino negro com os cabelos pintados de loiro, como ele explica: “loiro no estilo Neymar”<sup>5</sup> e “descalço

<sup>5</sup> Neymar da Silva Santos Júnior é um futebolista brasileiro que atua como ponta-esquerda defendendo o Paris Saint-Germain e a Seleção Brasileira. Aparece com frequência nos veículos da Mídia e é um dos profissionais do futebol mais famosos do mundo. Habitualmente, muda o visual lançando tendências e estilos, e este comportamento é percebido pelas crianças.



porque não tem chuteiras” para jogar futebol. É possível observar nas periferias da Cidade de São Paulo que algumas crianças brincam nas ruas e em campos de terra, divertem-se nas condições dadas e conforme a situação socioeconômica dos seus familiares.

Desenho 6 – Paulo, negro, 9 anos: “Ser negro, ser negro mais clarinho e ser branca”.

De certa maneira, isso retoma a gênese do período escravocrata brasileiro, onde só podiam e tinham condições de usar sapatos membros da elite e pessoas livres, a ausência de calçados era, então, uma das marcas de classe. Podemos compreender esse aspecto a partir dos requisitos estruturais de classes, que não buscou a integração de negras e de negros à sociedade e criou estratégias para justificar as desigualdades entre negros e brancos. Fernandes (1965) demonstra que a mudança do estatuto de escravo para homem livre, no pós-abolição, não foi acompanhada por uma efetiva integração do negro na sociedade de classes em formação. Identifica-se a continuidade e a persistência de relações sociais fundadas no período escravista.

Dentre os vários aspectos com que se coteja o povo negro no contexto brasileiro, a referência à criança e à discriminação, nem sempre velada, que ela sofre, tem sido alvo de estudo e denúncias daqueles que se preocupam com as questões do preconceito etc. Na contemporaneidade, esse movimento tem aumentado e se expandido com o recurso da internet. Diferentes personalidades têm utilizado esse mecanismo para atingir um grande número de pessoas, e esse advento é percebido por algumas crianças.

No desenho do Sandro, como veremos a seguir, ele traz a representação dos/as *Youtubers*<sup>6</sup> dentro do jogo eletrônico *minecraft*. Ao explicar sobre a sua representação, ele disse que acompanha alguns como também brinca de ser um deles no mundo criado através desse jogo.

Desenho 7 – Sandro, branco, 8 anos. “Eles são os *youtubers* no *minecraft*”.

As criações das crianças aqui apresentadas destacam a experiência, o lúdico, a imaginação, o corpo, as linguagens, nas produções das culturas infantis. Elas criam outras lógicas, novos cenários, mudam formas, personagens e enredos, e assim, produzem outros sentidos com a realidade, reinventando os sentidos propostos. Nesses mundos imaginários, como aponta Corsaro (2011), as atividades familiares podem ser efetuadas de diferentes maneiras, objetos inanimados podem ser tratados como animados e as crianças podem executar uma atividade normalmente realizada por um adulto, assim como tentam resolver algumas incertezas advindas das suas interações com o mundo adulto, compartilhando-as com os colegas. De acordo com Fernandes (2004), a cultura infantil é constituída por elementos exclusivos das crianças, caracterizados pela natureza lúdica, cujo suporte social está no grupo infantil. Ao brincar a criança utiliza os diversos elementos da sociedade em que faz parte, produzindo cultura em um processo de apreensão criativa da cultura maior, isto é, a reprodução interpretativa (CORSARO, op. cit.) e a invenção. A organização interna dos grupos infantis se estabelece em função das próprias brincadeiras, e dentro dos grupos infantis, as crianças podem praticar a solidariedade e a disciplina, o respeito ou não às regras e a hierarquia em relações de interação e em função da cultura da sociedade.

Ao tomarmos os desenhos infantis como fonte primária da pesquisa, os conceituamos como artefatos culturais e documentos históricos, que podem contribuir para que se reconheçam as culturas infantis expressas nos traços, símbolos e cores das criações das crianças, permitindo-nos assim pensar este momento da sociedade, com suas especificidades históricas, e as suas marcas de idade, gênero, raça e classe social. As crianças ao conceberem suas infâncias vivenciadas na periferia constroem no seu cotidiano diferentes visões e propostas para sua realidade, dando um

<sup>6</sup> São usuários da plataforma YouTube (serviço ligado a internet de distribuição digital de vídeos e gerenciamento de transferência de fundos) que alcançam notoriedade em sua área de atuação que pode ser ativismo, humor, música, esquete, jogos, maquiagem, dublagem, educação, arte etc., tornando-se assim celebridades.

significado do que é ser menina e menino, negro/a e branco/a, da definição do seu lugar no mundo e da sua condição como agentes da transformação.

Em um movimento que valoriza as expressões de quem experimenta a vida nesse espaço social, encerramos este artigo com um trecho da canção “Fim de Semana no Parque” do grupo brasileiro de rap Racionais MC's (1993), em um exercício que procura enxergar o mundo com outros olhares:

Daqui eu vejo uma caranga do ano Toda equipada e o tiozinho guiando

Com seus filhos ao lado estão indo ao parque Eufóricos brinquedos eletrônicos automaticamente eu imagino

A molecada lá da área como é que tá Provavelmente correndo pra lá e pra cá Jogando bola descalços nas ruas de terra

É, brincam do jeito que dá.

## I. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOWICZ, Anete. *A menina repetente*. Campinas: Papirus, 1995.

ANDRADE, Mário. Do desenho. In: ANDRADE, Mário. *Aspectos das artes plásticas no Brasil*. São Paulo, Martins, 1975, p. 71-77.

CORSARO, William Arnold. *Sociologia da infância*. 2 eds. Porto Alegre: Artmed, 2011.  
CRENSHAW, Kimberlé. A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. In: VVAA, *Cruzamento: raça e gênero*. Brasília: UNIFEM, 2004, p. 7-16.

FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.

FARIAS, Ana Carolina Batista de. *Loira você fica muito mais bonita: relações entre crianças de uma EMEI da cidade de São Paulo e as representações étnico-raciais em seus desenhos*. 2016. 158f. Dissertação (Mestrado em Educação - Sociologia da Educação). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. A contribuição dos parques infantis de Mário de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil. *Educação & Sociedade*, v. 20, p. 60-91, 1999.

FINCO, Daniela. *Educação infantil, espaços de confronto e convívio com as diferenças: análise das interações entre professoras e meninas e meninos que transgridem as fronteiras de gênero*. 2010. 216f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ed. Nacional, 1965.

\_\_\_\_\_. As trocinhas do Bom Retiro: contribuição ao estudo folclórico e sociológico da cultura e dos grupos infantis. In: FERNANDES, Florestan. *Folclore e mudança social na cidade de São Paulo*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 195-315.

GALANTI, Maria Antonella. Immaginazione, arte e creatività nell'età del nido. In: MANTOVANI, Susanna; SILVA, Clara; FRESCHI, Enrica. (orgs.) *Didattica e nido d'infanzia: metodi e pratiche d'intervento educativo*. Milano: Edizioni Junior/Gruppo Spaggiari, 2016, p. 169-189.

GOBBI, Márcia Aparecida. *Lápis vermelho é de mulherzinha: desenho infantil, relações de gênero e educação infantil*. Dissertação. 1997. 157f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

\_\_\_\_\_. Mundos na ponta do lápis: desenhos de crianças pequenas ou de como estranhar o familiar quando o assunto é criação infantil. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 20, n. 41, p. 147- 165, jan./abr. 2014.

GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. Linguagem, cultura e alteridade: imagens do outro. *Cadernos de Pesquisa*, n 107, p. 41-78, julho/1999.

HENGST, Heinz. Modelli d'infanzia nelle trasformazioni sociocultural di oggi. In: HENGST, Heinz; ZEIHNER, Helga (Org.) *Per una sociologia dell'infanzia*. Milano: Franco Angeli, 2004. p. 188-207.

INFANTINO, Agnese; ZUCCOLI, Franca. Superando a distância entre o pensamento e a prática. *Pátio Educação Infantil*, Porto Alegre, n° 46, p. 44-48, Janeiro 2016.

LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, Sexualidade e Educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. Petrópolis: Vozes, 2003.

MACEDO, Elina Elias. *Crianças pequenininhas e a luta de classes*. 2016. 135f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, UNICAMP, 2016.

NASCIMENTO, Maria Letícia Barros Pedroso. Tupi or not tupi: escolarização desde o nascimento, a quem serve? Educação não é escolarização.... Principalmente quando se trata da educação da pequena infância. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de et al (org.). Dossiê Infância e Educação. *Leitura: Teoria & Prática*, Campinas, v. 31, n. 61, p. 153-168, nov. 2013.

PEREIRA, Artur Oriel. *Esterótipos e vieses de gênero-raça: uma análise interseccional de contos literários para crianças*. 2016. 43f. Trabalho de Conclusão do Curso (Licenciatura em Letras). Instituto Superior de Educação Elvira Dayrell. Faculdade do Vale Elvira Dayrell, Virginópolis/MG, FAVED, 2016.

QUINTEIRO, Jucirema; CARVALHO, Diana Carvalho de. O Ensino Fundamental de Nove anos e o Direito à Infância na Escola não são sinônimos! *Revista Pedagógica*, v. 17, p. 119-135, 2016.

RINALDI, Carla. *Diálogos com Reggio Emilia: escutar, investigar e aprender*. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

SAFFIOTTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado e violência*. São Paulo: Expressão Popular/Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANTIAGO, Flávio. *Segundo relatório do projeto (Re) interpretações das interseções entre o processo de racialização e as relações de gênero nas culturas infantis entre as crianças de 0-3 anos em creche*. FAPESP, Campinas: São Paulo, 2017.

SILVA, Marta Regina Paulo da. *Linguagem dos quadrinhos e culturas infantis: “é uma história escorridinha”*. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

**FUNCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS JUDICIALES  
DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS,  
NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL SALVADOR,  
CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LA ZONA OCCIDENTAL  
DURANTE LOS AÑOS 2011 AL 2016**

BONILLA PACHECO, MARIELA IVETTE  
AQUINO PALACIOS, JACQUELINE XIOMARA

## FUNCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS JUDICIALES DE PROTECCIÓN, EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEPINA, DESDE SU ENTRADA EN VIGENCIA EN LOS JUZGADOS DE LA ZONA OCCIDENTAL

La presente investigación se ha centrado en la perspectiva de la finalidad de la Funcionalidad de las medidas judiciales de protección en el ámbito de aplicación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, en adelante LEPINA, desde su entrada en vigencia hasta el 30 de marzo de 2016, en los Juzgados de la Zona Occidental, la cual está constituida por los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate.

En El Salvador el Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia está conformado por: el Concejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), como ente rector a nivel nacional; Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia y las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, como entes de denuncia y atención a nivel territorial; Asociaciones de Promoción y asistencia; ISNA; Órgano Judicial; Procuraduría General de la República; Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y miembros de la Red de Atención Compartida.

Se plantea y se detalla el problema de investigación, por medio de algunas preguntas relacionadas con el proceso de investigación: ¿Cumplen la funcionalidad las medidas judiciales de protección, en el ámbito de aplicación de la LEPINA, desde su entrada en vigencia en los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia de la Zona Occidental?

A efecto de brindar respuesta a este planteamiento la metodología de investigación inicialmente descriptiva y posteriormente de campo orientada a establecer si las medidas judiciales, en el ámbito de aplicación de la LEPINA, desde su entrada en vigencia en los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia de la Zona Occidental, que conlleva determinar cuál es la funcionalidad de las mismas, desde el punto de vista de su aplicación, de su eficacia y de su tramitación en el sector espacio-temporal seleccionado.

La investigación se ha realizado en los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia de la Zona Occidental, ubicados en la siguiente dirección: 1ª. Calle Poniente, entre Avenida Fray Felipe de Jesús Moraga sur y Avenida José Matías Delgado Sur, número 33, Santa Ana, El Salvador, Centro América.

El objetivo general se plantea para conocer si cumplen la finalidad las medidas judiciales de protección, en el ámbito de aplicación de la LEPINA, se desglosan así:

1. Determinar la finalidad de la medida judicial de protección de acogimiento familiar y acogimiento institucional desde el enfoque de su aplicación, eficacia y tramitación.
2. Identificar los casos en los que se han aplicado medidas judiciales de protección a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en el ámbito de aplicación de la LEPINA, desde su entrada en vigencia en los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia de la Zona Occidental.

El alcance de la problemática planteada es la cantidad de Niñas, Niños y Adolescentes en adelante NNA, y núcleos familiares que de alguna forma se han visto beneficiados o afectados por parte del Estado o de los Operadores del Sistema Judicial, que al hacer efectiva la aplicación de dichas medidas de protección, ha generado cambios en las vidas de los usuarios, estos cambios en

principio puede determinarse tener impacto positivo, negativo o simplemente las personas pueden optar por continuar en las mismas condiciones.

La investigación tuvo limitaciones de diferente índole para el caso figuraron: confidencialidad en la Información: debido al restringido acceso a expedientes de las niñas, niños y adolescentes, por la confidencialidad de los datos y documentos, en los procesos de protección a la niñez, en estudio se limita a brindar información relacionada únicamente al proceso de investigación ya que se manejan de forma estrictamente confidencial.

En la temática denominada la funcionalidad de las medidas judiciales de protección, en el ámbito de aplicación de la LEPINA, desde su entrada en vigencia en los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia de la Zona Occidental, se ha tomado de referencia a este segmento de la población salvadoreña, por su desarrollo que es progresivo y debe darse en óptimas condiciones físicas y psíquicas debido a las edades que comprenden de 0 a 12 años los niños y niñas y de 12 a 18 años adolescentes, no pueden ser expuestos a la vulneración de los derechos que se les han reconocido internacionalmente y dentro del territorio salvadoreño.

Las medidas judiciales de protección que son aplicables, a los NNA, están reguladas en la LEPINA y cualquier otra que en base al principio de interés superior del NNA, se considere la más idónea para éstos, la competencia para ellos se desprende de la definición que establece la LEPINA en su artículo 119, el que al respecto expone que las medidas de protección son la que impone la Autoridad competente, el cual es reforzado con el artículo 122, de la misma Ley que literalmente dice las medidas de protección administrativas serán dictadas por las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, las que a su vez están sometidas al Recurso de Revisión previsto en el artículo 211 y finalmente el control judicial o contencioso judicial del artículo 212, con haber dotado de esta facultad a las Juntas de Protección, que se encuentran en los municipios que están más cerca de comunidades, se descongestiona el Sistema Judicial y lo que es más primordial se evita que los casos lleguen a judicializarse.

Las medidas de protección se clasifican en dos grandes grupos que son: las medidas administrativas de protección y las medidas judiciales de protección así lo dispone el artículo 120 de la LEPINA, que a su vez aporta el catálogo de medidas administrativas de protección las que pueden dictar las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia, también establece cuales son las medidas judiciales de protección, haciendo una separación taxativa de las mismas.

Al respecto de las medidas judiciales de protección expone que son dos, y literalmente prescribe: Son medidas judiciales de protección: a) El acogimiento familiar; y, b) El acogimiento institucional.

Las metodologías para la obtención de los parámetros de medición que propiciaran los insumos del diseño de la investigación y en la toma de decisiones del trabajo de investigación.

- ✓ Investigación bibliográfica: la bibliografía es una fuente primaria de investigación y de referencia de información del presente proyecto de investigación, ha permitido la obtención de conceptos, definiciones, enfoques, ejemplos, bases normativas tanto nacionales como internacionales, datos históricos, nuevas perspectivas de los modelos de protección, la evaluación de los mismos hasta la actualidad.
- ✓ Investigación de campo: se obtendrá mediante la aplicación de herramientas de campo, como son la entrevista, la encuesta y el método de la observación, a efecto de obtener resultados desde la aplicación de la norma específica por los operadores de justicia. La

investigación de campo se materializa por medio del uso de las herramientas de investigación siguiente:

- a) Diseño de una encuesta que contiene las preguntas específicas a investigar en base a la problemática identificada por el equipo investigador.
- b) Determinación y cálculo de la muestra a estudiar, con fundamento en la cantidad de expedientes que no contienen reserva judicial en las mismas, que para el caso se ha estimado preliminarmente la cantidad de ciento cincuenta expedientes.
- c) Diseño y aplicación de la entrevista en sus parámetros generales, para ser aplicadas a Operadores del Sistema Judicial, referidos a Jueces de los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia de la Zona Occidental y miembros del ISNA, específicamente Equipo multidisciplinario del centro de acogimiento institucional adscrito al centro de acogimiento denominado Hogar Moraga en Santa Ana, en virtud que en la actualidad dicho centro es el único que está ejecutando programa de acogimiento institucional en la Zona Occidental.

Para efectos de este trabajo, el tipo de investigación realizada se describe en los siguientes apartados:

- ✓ Enfoque cuantitativo: entendida esta como la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la cantidad de expedientes seleccionados de manera aleatoria y el subsecuente análisis estadístico de sus resultados, para establecer la funcionalidad de las medidas judiciales de protección.
- ✓ Enfoque cualitativo: Utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.
- ✓ Enfoque Mixto: es una combinación de ambos tipos de investigación que por lo antes descrito es el que mejor resultado ofrece en la presente investigación a criterio del equipo investigador.

En tal sentido, aunque preliminarmente se percibe similitud entre ambos enfoques, la finalidad de aplicación y espera de resultados es distinta, y ello agrega un valor científico diverso de las investigaciones tradicionales, ya que el aspecto descriptivo se plasma en el marco histórico y teóricos del presente documento y se comprueban la existencia de las hipótesis a un ámbito de realidad y obtención de resultados.

Se van a estudiar expedientes en los que se hayan tramitado medidas judiciales de protección a los Derechos de las niñas, niños y adolescentes, en el ámbito de aplicación de la LEPINA, desde su entrada en vigencia en los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia de la Zona Occidental, hasta el día 30 de marzo de 2016. En los cuáles se verificará la funcionalidad de las medidas de protección, así como los resultados de aplicación de las mismas, todo conforme al ámbito de la LEPINA y los criterios de funcionalidad.

Muestra seleccionada: La muestra no probabilística o dirigida, se denomina así debido a las características propias de la presente investigación, la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o de quien hace la muestra. La cantidad total de expedientes de los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate, referidos a medidas de protección desde su creación hasta la fecha de investigación oscila entre 300 y 400 expedientes, razón por la cual se estimó dicha proporcionalidad y conforme a los expedientes proporcionados.

De la cantidad universo, se ha tomado una muestra de 150 expedientes a investigar, por los siguientes motivos:

1. Se seleccionaron 150 expedientes tomando en cuenta que son tres Departamentos en los que tienen competencia los Juzgados, mediante la técnica de la muestra no probabilística.
2. De igual forma del universo de expedientes hay un aproximado de 100 expedientes que tienen reserva judicial por lo tanto no se pueden consultar.
3. Entrevista, a Operadores del Sistema Judicial, referidos a Jueces de los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia de la Zona Occidental y miembros del ISNA, específicamente Equipo multidisciplinario del centro de acogimiento institucional adscrito al centro de acogimiento denominado Hogar Moraga en Santa Ana.

Una vez fue clasificada la información el análisis de los resultados de las encuestas a Colaboradores Judiciales son los siguientes:

1. De la primera interrogante, Detalle ¿Cuáles son las medidas judiciales de protección que se aplican en su trabajo como Colaborador Judicial? Se obtiene que aplican en su trabajo las Medidas Judiciales de protección que son: el Acogimiento Familiar en sus dos modalidades de familia sustituta y la de colocación familiar, pero también aplican el acogimiento Institucional.
2. Respecto de la segunda pregunta, ¿Cuáles son las diferencias entre las medidas judiciales de protección y las medidas de protección? Estableciendo que el 60% que las medidas de protección son aquellas aplicadas por las Juntas de Protección; mientras que un 20% expresan que tanto las Medidas Judiciales de Protección como las Medidas de Protección son aplicadas por los Jueces; y el restante 20% comprenden que las Medidas Judiciales de Protección son aplicadas por los Jueces.
3. La tercera pregunta referida a ¿En qué casos considera Ud. que es necesario la aplicación de medidas judiciales de protección? Nos arroja el resultado que un 87% considera que deben aplicarse las Medidas Judiciales de Protección cuando haya amenaza o vulneración a los derechos de los NNA, y el 13% considera que se deben aplicar cuando por vía administrativa no sea posible resolver el caso.
4. Los resultados de la pregunta cuatro ¿Cuál es la funcionalidad (cualidad de lo que es funcional) de las medidas judiciales de protección? revela que el 62% considera que la funcionalidad es proteger los derechos de los NNA, mientras que el 25% dijo que es salvaguardar los derechos de los NNA y el 13% restante dijo que es restituir los derechos vulnerados de los NNA.
5. En la siguiente pregunta ¿Cuáles son las medidas de mayor aplicación en el ámbito Jurisdiccional? el 80% dijo que es el acogimiento Institucional mientras que solo el 20% dice que la colocación familiar.
6. La pregunta número 8, referente a ¿Cuáles son los elementos que tornan ineficaces las medidas judiciales de protección? se asevera un 46% que lo que vuelve ineficaces a las medidas judiciales de protección es la falta de Programas Sociales, tales como, Programa de Familias Sustitutas, de incorporación a los padres a la vida laboral; seguido del 27% que opina que es la falta de recursos económicos, el 9% piensa que los factores sociales como el desempleo, la pobreza, y la desintegración familiar y el 18% se abstuvo de contestar la pregunta.



- 1) En relación a los equipos multidisciplinares se encontró:
  1. Un 27% que los problemas familiares que dan origen a la aplicación de medidas judiciales de protección es la negligencia mientras que el otro 27% dijo que es la violencia intrafamiliar seguido del 20% que expresó que es el maltrato infantil, el otro 20% dice que es debido al abandono y el 6% dice que se debe a la desintegración familiar.
  2. Al medir los criterios o procedimientos que se lleva a cabo para realizar un estudio para la aplicación de las Medidas Judiciales, un 26% le dan importancia a la investigación realizada por el equipo multidisciplinario la cual se plasma en el Estudio Psicosocial, siguiéndole con el 21% el diagnóstico el 11% a la evaluación, en otro 11% se observa que le dan importancia al peritaje forense, que es el que se realiza por el Instituto de Medicina Legal; otro 10% respondió que la evaluación psicosocial, y un 16% no respondió.
  3. Como dato importante en razón de la pregunta ¿Cuáles son los elementos que tornan ineficaces las medidas judiciales de protección? Con un 38% la falta de programas con 12% la situación familiar y el 50% omitió responder la interrogante.
  4. Con un 25% se menciona que los casos que más les han llamado la atención son los de abandono, con 13% el maltrato familiar, con 12% los de búsqueda familiar y el 50% no respondió.

Para conocer la funcionalidad de las medidas judiciales de protección, que en esta investigación se enfoca en su finalidad de proteger y restituir los derechos vulnerados de los NNA, enfocados en tres ejes principales, que son: a) desde su aplicación b) desde su eficacia y c) desde su trámite, para ello se consultaron 150 expedientes judiciales que se verificaron en los Juzgados de Niñez y Adolescencia de la Zona Occidental.

Se verificó a través de la revisión de expedientes que la funcionalidad de la medida judicial de protección llamada acogimiento familiar en sus dos modalidades, referida a su finalidad desde los tres enfoques que se hace referencia se da de la siguiente manera:

- a) **APLICACIÓN:** En el caso de la colocación familiar es un programa de acogimiento, mediante una familia que lo ejecuta pero que la une un grado de parentesco con el NNA casi siempre lo ejecutan los abuelos, ya sean paternos o maternos y los tíos de parentesco por consanguinidad; no se observó que la colocación familiar se ejecute con familias que tienen grado de parentesco de afinidad con el NNA. En el caso de la modalidad de familia sustituta se aplica muy poco, y se aplica en casos que la familia nuclear y la familia extensa no puede asumir la responsabilidad de cuidado personal y asistencia de los NNA.
- b) **EFICACIA:** En cuanto a la eficacia de la medida con la que se hace referencia a la idoneidad ésta, se verificó que en algunos casos la medida si bien es cierto extrae del lugar donde está siendo amenazado o vulnerado en sus derechos el NNA, no ataca de raíz el problema, cuando las vulneraciones son a raíz de hechos sociales.

Existen expedientes judiciales de más de un año sin fenecer debido a que la medida de protección aun continua vigente por no haberse restituido el derecho de los NNA, o por no haber desaparecido los hechos que dan origen a la aplicación de la misma.

- c) **TRÁMITE:** El juez en el auto de admisión de las diligencias ordena la medida si ISNA ya presenta la familia candidata a ser familia sustituta o colocación familiar ordena la medida si considera que se cumplen los requisitos de procesabilidad de urgencia y necesidad.

Análisis respecto del acogimiento Institucional:

- a) **APLICACIÓN:** Se aplica a casos con cuadros fácticos de maltrato infantil, abandono negligencia de los padres o de las familias y casos relacionados con la delincuencia y a NNA que los padres no están y las familias extensas no pueden cuidar de ellos y cuando no hay familia sustituta para que se ejecute la medida.
- b) **EFICACIA:** Se aplica cuando hay vulneración de derechos y se cumplen los presupuestos procesales de necesidad y urgencia, se extrae al NNA, del entorno donde está siendo vulnerado.
- c) **TRÁMITE:** Inicia el proceso por solicitud de la junta de protección o por que ésta se haya negado a conocer o cuando se demande que la junta ha vulnerado derechos. Se emite al ISNA la resolución de la aplicación de la medida para que sean éstos los que coordine en qué lugar hay espacio para poder institucionalizar al NNA. De los informes que el ISNA envía al Juez de la Ejecución de la medida y de las condiciones que la originaron a veces establecen que los NNA no están listos para volver a la familia de origen o para la familia sustituta o colocación familiar y el juez los reintegra o cambia la medida a acogimiento familiar.

Debido a la naturaleza del presente se realizarán dos tipos de conclusiones, así:

- 1) Conclusiones relacionadas con los resultados obtenidos de las encuestas y la revisión de expedientes, que no se encuentran dentro de las hipótesis planteadas en la presente Investigación. Teniendo como base los resultados obtenidos en mediante la realización de los procesos de encuestas, entrevistas y revisión de expedientes realizados se puede concluir lo siguiente:
  - ✓ Los casos que más se tramitan en los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia, son los de acogimiento de emergencia que las Juntas de Protección envían a estos para que sea el Juez que dictamine la medida a aplicar en los casos de vulneración a derechos que llegan mediante denuncia o aviso a las respectivas Juntas de Protección.
  - ✓ La aplicación de medidas judiciales de protección genera cambios en la vida de los NNA, estos son positivos o negativos de acuerdo a la idoneidad de la medida aplicada en el caso en concreto, cada caso en particular representa condiciones de tratamiento diferentes y por ende los cambios generados en la vida de los NNA, que ingresan al sistema de protección serán diferentes.
- 2) Conclusiones relacionadas con la matriz de congruencia, las cuales de detallan en la siguiente matriz de comprobación de hipótesis.
  - ✓ Es procedente concluir que se cuenta con un sistema de protección Integral a los derechos de los mismos dentro del cual existen las medidas de protección administrativa y judicial.

MATRIZ DE COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS GENERAL

Hipótesis General	Ítem de comprobación	Análisis
¿Cumplen la funcionalidad las medidas judiciales de protección, en el ámbito de aplicación de la LEPINA, desde su entrada en vigencia en la Zona Occidental?	Se rechaza la V.I. No cumplen la finalidad, que se ha planteado desde tres enfoques que son: a) Aplicación b) Eficacia c) Trámite	Para verificar si cumplen con la finalidad se ha analizado ésta a la luz de tres aspectos primordiales que son: a) Aplicación: Desde este punto de vista si lo cumplen porque se aplican las medidas por el juez competente en los procesos legales. b) Eficacia: En este punto se encuentran falencias porque la eficacia está relacionada con la idoneidad de la medida y para que sean eficaces e idóneas las medidas no siempre cubren los pilares fundamentales que cubre la eficacia , asistencia al NNA, ataca la causa de la vulneración y por ultimo debe incluir a los padres o familia a programas enfocados a generar cambios positivos en las familias cambios que logran que las condiciones de vulneración desaparezcan y en muchas ocasiones no cumplen estos tres pilares. c) Trámite: En cuanto a su trámite son funcionales porque se tramitan de acuerdo al proceso establecido en la ley y no se observa traba procesal alguna para su tramitación.

MATRIZ DE COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

Hipótesis Específica 1	Ítem de comprobación	Análisis
1) ¿Cumple su finalidad la medida judicial de protección de acogimiento familiar desde el enfoque de su aplicación,	Se rechaza la V.I. No cumplen la finalidad, que se ha planteado desde tres enfoques que son: a) Aplicación b) Eficacia c) Trámite	En cuanto a los tres aspectos que se valoran para verificar la finalidad de la medida de acogimiento se estudian sus dos modalidades, colocación familiar y familia sustituta a) Aplicación: En cuanto a su aplicación la medida se aplica en sus dos modalidades, es aplicada por el juez competente y se aplica cuando existe amenaza o vulneración de derechos.

<p><b>eficacia y tramitación?</b></p>	<p><b>b) Eficacia:</b> Es en este punto que se encuentra el fundamento para establecer que las medidas no cumple su finalidad, ya que no obstante dar asistencia a NNA, y extraerlos del lugar donde les vulneran los derechos, pero no ataca en ocasiones el problema porque no existen los programas para ello, y por lo tanto no se reintegra al NNA, a su hogar de origen porque las causa no desaparecen.</p> <p><b>c) Trámite:</b> En este punto si cumplen puesto que el trámite para su aplicación es factible sin mayor obstáculo mediante los procesos establecidos para ello. (Ver Objetivo específico número 1).</p>
---------------------------------------	--

<b>Hipótesis Específica 2</b>	<b>Ítem de comprobación</b>	<b>Análisis</b>
<p><b>1) ¿Cumple su finalidad la medida judicial de protección de acogimiento familiar desde el enfoque de su aplicación, eficacia y tramitación?</b></p>	<p>Se rechaza la V.I No cumplen la finalidad, que se ha planteado desde tres enfoques que son:</p> <p><b>d) Aplicación</b> <b>e) Eficacia</b> <b>f) Trámite</b></p>	<p>La finalidad de esta medida se verificó en base a tres pilares que son:</p> <p><b>a) Aplicación:</b> Desde este enfoque si cumple la finalidad porque es aplicada en caso de vulneraciones de derechos y es aplicada por el juez competente y en el tramite establecido para ello.</p> <p><b>b) Eficacia:</b> es aquí donde las medidas tienen falencias y por lo que se sostienen en esta investigación que no cumple la finalidad debido a que no obstante sacar al NNA del lugar donde se vulneran los derechos no ataca la causa del problema en muchas ocasiones, y no se puede devolver al NNA a su hogar de origen con su familia porque las condiciones que generan la vulneración no desaparecen.</p> <p><b>c) Trámite:</b> Respecto del trámite no existe complicación ni obstáculo se siguen las reglas de la ley y si cumplen su funcionalidad. (Ver Objetivo específico número 2).</p>

<b>Hipótesis Específica 3</b>	<b>Ítem de comprobación</b>	<b>Análisis</b>
<p><b>1) ¿Cuáles son las circunstancias que han originado la aplicación de las medidas judiciales de protección, en el ámbito de aplicación</b></p>	<p>Se comprueba (V.I) Existen Circunstancias que originan las medidas judiciales de protección.</p>	<p>Se demuestra mediante los resultados de las encuestas que cada Colaborador Judicial y Miembros del Equipo Multidisciplinario al contestar que las medidas judiciales de protección tienen origen en problemas sociales y problemas familiares, dentro de los sociales están las drogas y los grupos disociales y respecto de los familiares negligencia por parte</p>

---

de la LEPINA, desde  
su entrada en vigencia  
en la Zona  
Occidental?

---

de los padres. (Ver Objetivo específico número 3).

### CONCLUSIONES TEÓRICAS

- ✓ La funcionalidad referida a la finalidad de las medidas judiciales de protección se debe valorar a través de sus tres enfoques que son: la aplicación la eficacia, y la tramitación, el primero está dirigido a la aplicación de la medida si se aplica o no y si se aplica a través del juez competente la segunda hace referencia a la idoneidad de medida para atacar de raíz el problema y debe ser la idónea en el sentido de su ejecutoriedad.
- ✓ Además de las medidas judiciales de protección que se encuentran en la ley el Juez puede aplicar otras medidas de protección tales como: a) La inclusión de la niña, niño o adolescente y su familia, en forma conjunta o separada, en uno o varios programas a que se refiere esta Ley; b) La orden de matrícula o permanencia obligatoria en los centros educativos públicos o privados; c) La orden de tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico a la niña, niño o adolescente o a su madre, padre, representante o responsable; d) La separación de la niña, niño o adolescente de la actividad laboral; e) La amonestación al padre, madre, representante o responsable; y, g) La declaración de la madre, padre, representante o responsable asumiendo su responsabilidad en relación con la niña, el niño o adolescente.
- ✓ De la cantidad de casos provenientes de las Juntas Administrativas de los tres departamentos Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate, y que se remiten a los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia, con la finalidad que se decida sobre la aplicación de la Medida de Protección, solo se confirma la medida de acogimiento de emergencia, porque ese procedimiento se realiza para valorar parámetros de legalidad, en razón que se ha entendido vía doctrina legal que la competencia del Juez solo es para verificar si procede el Proceso General de Protección, en virtud que el Juez no puede tomar acción oficiosa para ordena el inicio del proceso.

En base al análisis sobre los resultados del presente proyecto de investigación se recomienda:

- ✓ Que se de publicidad y se fortalezca el programa de formación de familias sustitutas ya existente y que es ejecutado por el ISNA, para cuando haya que aplicar alguna medida judicial y no sea procedente aplicar la de acogimiento familiar en la modalidad de colocación familiar se tengan familias disponibles para poder aplicarla en la modalidad de familia sustituta.
- ✓ Que cuando no sea posible la restitución del NNA a su hogar de origen y que la familia no pueda asumir la responsabilidad del NNA, permanentemente que se tome en cuenta y si es procedente excepcionalmente la adopción para dotar a los NNA de una familia que es preferible en lugar de una institucionalización permanente.

## I. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### I.1 DOCTRINA:

BUAIZ VALERIA, Yuri Emilio. Ley de protección de la niñez y adolescencia comentada: libro segundo 1ª ed. San Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura, 2014, ISBN 978-99923-927-5.

GONZÁLEZ OVIEDO, Mauricio, UNICEF. Derechos de la Niñez y la Adolescencia: Antología, 1ª ed. San José, C.R.: 2001, SBN: 9968-793-29-9.

JIMÉNEZ PANEQUE, Rosa. Metodología de la Investigación: Elementos Básicos para la Investigación Clínica 1ª ed. La Habana, Clínicas Médicas, 1998, ISBN 959-212-066-8.

KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída Rosa (coordinadora), El derecho de familia y los nuevos paradigmas, Tomo II, Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, 2000.

MIRANDA MARTÍNEZ, Cibory Mauricio, El Perfil del Menor Infractor, 1ª ed. 2012, San Salvador, UFG editores, 2012. ISBN 978-99923-47-33-1.

PARADA CERNA, Octavio Humberto. Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial (CNJ-ECJ). Reflexiones Pragmáticas Sobre Derecho de familia. 1ª ed. San Salvador: Consejo Nacional de la Judicatura, 2013, ISBN 978-99923-927-9-9.

PÉREZ VARGAS, Víctor, Los nuevos paradigmas y los derechos del concebido como persona, en

SIMÓN CAMPAÑA, Ricardo Farith, Interés Superior del Niño, Técnicas de Reducción de la Discrecionalidad Abusiva. 1ª ed. San Salvador, Consejo Nacional de la Judicatura 2015, ISBN 978-99961-902-6-1.

### I.2 LEYES:

Código De Familia. Decreto No. 677, Diario Oficial N. 231, Tomo N. 321, Fecha Emisión: 11/10/1993.

Ley de la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos. Decreto N. 183; Diario Oficial en adelante D.O., No. 45, Tomo N. 314, Fecha Emisión: 20/02/1992.

Ley Procesal De Familia. Decreto N. 133 publicado en el D. O N° 173, Tomo N. 324. Fecha de Emisión: 14/09/1994. Fecha Publicación: 20/09/1994.

Ley De Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Decreto Legislativo N. 839 de fecha 26 de marzo de 2009, publicada en el D.O. N. 68, tomo N° 383, de fecha 16 de abril de dos mil nueve.

Ley Contra la Violencia Intrafamiliar. Decreto No. 902, D. O. N. 241, Tomo N. 333, Fecha, Emisión: 28/11/1996.

### I.3 RESOLUCIONES:

CÁMARA ESPECIALIZADA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: referencia: 10/A/SS1/13-1. San Salvador, de fecha veintiocho de mayo del año dos mil trece.

CÁMARA ESPECIALIZADA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: referencia 11-A-2013. San Salvador, de fecha cinco de junio del año dos mil trece.

CÁMARA DE FAMILIA DE LA SECCIÓN DE OCCIDENTE: referencia 022-15-SO-F. Santa Ana, de fecha seis de febrero del año dos mil quince.

CÁMARA DE FAMILIA DE LA SECCIÓN DEL CENTRO: referencia 284-A-2013. San Salvador, de fecha veinte de noviembre de dos mil trece.

# LA FORMACIÓN DE MAESTROS INDÍGENAS: DOS CASOS EN AMÉRICA LATINA

MANUEL SÁNCHEZ CERÓN  
ÁVILA AYALA, AIDÉ TERESITA  
BELLO OLANO, MARÍA DE LOS ÁNGELES



# POLÍTICA EDUCATIVA INTERCULTURAL: DOS ESTUDIOS DE FORMACIÓN DE MAESTROS EN AMÉRICA LATINA

## I. RECUENTO NECESARIO

El capitalismo mundial enfrenta hoy una nueva etapa de globalización<sup>1</sup> en tanto modelo de producción que está transformando los tejidos sociales de las fuerzas productivas en el mundo, así como las estructuras básicas en que se apoya el proceso de acumulación de capital. Este complejo proceso, está cambiando toda la estructura de la sociedad que incluye, en un primer momento al Estado. En este sentido, las tendencias de estos profundos cambios se dirigen a conformar un nuevo ordenamiento de la economía mundial.

El carácter de la acumulación de capital en América Latina puede, en términos analíticos, estudiarse desde dos amplias dimensiones conceptuales. En primer lugar, a partir de la caracterización de lo que Marx denominaba acumulación primitiva u originaria; la cual se lleva a cabo a través de diversos mecanismos violentos e ilegales que se traducen en distintas formas de apropiación de los recursos naturales y de la tierra; y por otro lado, mediante el análisis de la acumulación ampliada, que se traduce en el control y explotación de la fuerza de trabajo.

Estos mecanismos a los cuales se hace referencia en el párrafo anterior tienen como objetivo central aumentar la tasa de ganancia del capital; y así mismo, tales estrategias pueden ir desde el robo y el despojo abierto de tierras y recursos naturales hasta la ocupación extranjera por medio del ejército pasando por la violencia que caracteriza a las fuerzas paramilitares<sup>2</sup>.

Santos (2010:64-65) señala que uno de los rasgos que identifican al actual contexto económico y político latinoamericano es la coexistencia de dos formas de lucha: unas, muy avanzadas y ofensivas; y otras de carácter defensivo con formas o mecanismos atrasados. Dentro de las luchas más avanzadas y ofensivas se encuentran, por ejemplo, los movimientos indígenas que han conducido al constitucionalismo que ha transformado profundamente a países como Bolivia y Ecuador<sup>3</sup>.

Dentro de las luchas más atrasadas y defensivas se encuentran las que se libran contra la criminalización de la protesta social que califica de terrorismo a los movimientos sociales y enjuicia a sus líderes y cuyo eje es desconstitucionalizar las conquistas sociales consagradas en las constituciones de los diversos países de la región (*Cfr.* Santos, 2010:63-64). Las luchas ofensivas tienen como objetivo principal la toma del poder del Estado con la finalidad de llevar a cabo cambios importantes en las políticas públicas a fin de generar una mayor y más equilibrada distribución de la riqueza.

<sup>1</sup> La globalización es uno de los conceptos que durante las últimas dos décadas ha sido abordado con mayor amplitud, fundamentalmente desde disciplinas como la sociología, la historia, la economía, la antropología y la política entre otras. Hay que señalar, sin embargo, que el concepto es ambiguo y, en muchas ocasiones, carece de la claridad necesaria para trabajar con él (*Cfr.* Sholte, 2000 y Caselli, 2008, entre otros).

<sup>2</sup> En este sentido, por ejemplo, la presencia del imperialismo en los países de la región es resultado de la tarea incumplida de la acumulación primitiva que, en el continente, se visibiliza en la lucha de los pueblos por el control de la tierra, el agua, la biodiversidad y, en general, de los recursos naturales por la vía de la guerra, la ocupación y la instalación de bases militares en el continente.

<sup>3</sup> Aquí es necesario apuntar que las sociedades indígenas se caracterizan por su comunalidad; ésta se entiende como su voluntad de ser colectivo y concebir la vida y su organización de esta manera (Maldonado, 2002). Para Rendón (1992), por ejemplo, son cuatro los elementos esenciales de la comunalidad: el territorio comunal; es decir, los suelos, los bosques, las aguas, las costas, y en general, los recursos naturales de la comunidad; el poder comunal, derivado de la obligación de sus miembros de participar en la definición de su organización social y política; el trabajo comunal como obligación en obras de beneficio colectivo como colaboración gratuita; y, finalmente, el disfrute comunal que condensa la identidad y gozo del trabajo en comunidad.

En estas luchas que se han señalado la cuestión de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) se ha constituido en uno de los principales objetivos de la lucha de los líderes agrarios indígenas en América Latina, en particular, en los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, entre otros<sup>4</sup>. Sin embargo, es importante señalar, por ejemplo, que algunos grupos indígenas aun cuando luchan por la EIB, ya no mantienen su lengua materna<sup>5</sup>.

En el caso de México, por ejemplo, la definición de indígena no considera a las personas que mantienen un alto sentido de pertenencia a una cultura indígena, pero que no hablan ya la lengua de su grupo. De esta manera el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2010) solo considera indígenas a las personas hablantes de una lengua originaria.

Por otro lado, la influencia internacional en el asunto de la interculturalidad<sup>6</sup> ha sido ya reconocida en diversos análisis; y el concepto, incluso, ha sido calificado por algunos estudios como un nuevo artilugio para seguir impulsando el desarrollo capitalista (Walsh, 2009). Asimismo, las propias organizaciones indígenas lo han criticado como término sospechoso y propio de la retórica del capitalismo y no precisamente como referente de la lucha y la oposición indígena a los avances del capitalismo actual.

En este contexto, lo que busca este trabajo es identificar los rasgos que caracterizan a la política educativa dirigida a la formación de maestros indígenas que han impulsado dos países latinoamericanos desde la perspectiva de EIB. Metodológicamente para este trabajo se seleccionaron dos países de la región que han puesto en marcha políticas dirigidas a la EIB. Por un lado, Chile que la inició después del retiro de las fuerzas armadas del poder (1973-1990) a partir de 1990 y Bolivia, país en el cual ha habido cambios fundamentales en la organización del Estado y su relación con los grupos indígenas.

Las dos experiencias que se analizan no intentan hacer una comparación en sentido estricto; más bien se busca identificar los rasgos históricos que tienen en común: la guerra del pacífico a fines del siglo XIX; y, por otro lado, la experiencia de formación de maestros indígenas en EIB con los grupos indígenas aymaras en ambos países. Se ubican, además, las dos experiencias en el contexto de las últimas tres décadas en las cuales los gobiernos impulsan la interculturalidad como retórica que oculta objetivos asociados a la globalización.

## II. FORMACIÓN DE MAESTROS INDÍGENAS EN CHILE.

La política estatal de la EIB en Chile<sup>7</sup> es relativamente reciente; data de la llegada al poder de los gobiernos de la transición democrática a la caída de la dictadura militar encabezada por Pinochet (1973-

<sup>4</sup> Vázquez et al., (2011) señalan que ya para el año 2000 Bolivia, Guatemala, Perú y México concentraban poco más del ochenta por ciento de la población indígena de América Latina. Sin embargo, en la última década se observa que las proporciones históricas del fenómeno tienden a disminuir de manera significativa.

<sup>5</sup> A este respecto es importante señalar, que históricamente hay diferencia entre los grupos indígenas que han sido evangelizados por los católicos y aquellos que lo fueron por los evangelistas. Los primeros intentaron homogeneizar a las comunidades indígenas; en tanto que los segundos, mantuvieron la lengua materna como estrategia de evangelización. Por otro lado, en las últimas décadas el proceso de pérdida de la lengua materna de los pueblos indígenas, está asociada al incremento de las migraciones de la población indígena a los centros urbanos. Asimismo, los casos más dramáticos de la pérdida de la lengua indígena de los cuales se tienen evidencias documentadas son Perú y México. En el primero, entre 1981 y 1993, la población hablante de lenguas indígenas pasó de 3 927,102 a 3 750,492 y en México, entre 2000 y 2005 pasó de 6 044,547 a 6 011,202 (Vázquez et al., 2011)

<sup>6</sup> Los estudios interculturales son un campo de preocupación de distintas disciplinas en torno a los contactos y las relaciones que a nivel tanto individual como colectivo se articulan en contextos de diversidad y heterogeneidad cultural (Dietz, 2012:78). El fenómeno, por otra parte, tiene como referente empírico la presencia de minorías étnicas o culturales en el seno de las sociedades contemporáneas estudiadas en contextos escolares y extraescolares que reflejan discriminación o xenofobia y racismo.

<sup>7</sup> Chile es un país constituido por una angosta franja de tierra en el sur del continente con una longitud de poco más de 4 mil 200 kilómetros y una anchura media de 180 km. Políticamente fue dividido en 12 regiones, que sustituyen a las antiguas regiones naturales

1990). Durante el gobierno de Aylwin (1990-1994) se constituyó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI)<sup>8</sup>. Su papel fundamental fue impulsar una ley que recogiera las demandas de los pueblos indígenas de este país<sup>9</sup> y que finalmente se aprobó en 1993. Esta ley es conocida como Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)<sup>10</sup> (Hernández, 2007).

La CONADI señala que en las áreas de alta densidad indígena y en coordinación con los organismos del Estado desarrollan un sistema de EIB a fin de preparar a los niños indígenas para desarrollarse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global (CONADI, 1993).

Sin embargo, las enmiendas legales que buscan recuperar e, incluso reconocer el carácter pluricultural de la sociedad, es solamente una estrategia estatal para incorporar a los indígenas a la sociedad nacional; porque, por otro lado, en los hechos, el modelo de sociedad dominante en su estructura económica niega la identidad de los pueblos indígenas<sup>11</sup>.

Para Fernández *et al.* (2011:129-130), por ejemplo, quien más ha contribuido a la construcción de la identidad regional en el norte de Chile ha sido la cultura aymara incorporada a Chile como resultado de la Guerra del Pacífico a finales del siglo XIX (1879)<sup>12</sup>. Al concluir este conflicto Chile no solo integró nuevos territorios en su geografía, sino que también incorporó una cultura indígena ancestral de la región de Arica en el norte de este país<sup>13</sup>.

Este periodo al cual los historiadores chilenos denominan chilenización se prolongó desde 1879 hasta 1929. Este fenómeno supuso un régimen de homogeneización cultural que se tradujo en un proceso

durante la dictadura militar. Las regiones son: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, Maule, Biobío, la Araucanía, Los Lagos, Aysén del Gral. Ibáñez del Campo y Magallanes y Antártica.

<sup>8</sup> La CEPI, además, impulsó y puso en marcha un conjunto de programas relacionados con iniciativas de carácter cultural. Esta comisión está conformada por representantes tanto del gobierno como de dirigentes indígenas.

<sup>9</sup> Chile, como la mayoría de los países de la región, es un país multiétnico y multicultural. Sin embargo, su población indígena se reduce a cuatro grupos indígenas fundamentales identificados por su lengua: los aymaras, ubicados en el norte del país; los quechuas distribuidos también en el norte de Chile; los mapuches que habitan la zona sur y los indígenas de la isla de Wellington (kawésqar) y la población de la isla de Pascua.

<sup>10</sup> La ley indígena aprobada en 1993 crea la CONADI como una entidad dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio. Es una institución pública con oficinas en las zonas con presencia de pueblos indígenas; por ejemplo, en Temuco existe una para atender las regiones de Biobío, la Araucanía y los Lagos y en Iquique existe otra para resolver las problemáticas de las regiones: de Tarapacá y Antofagasta.

<sup>11</sup> Aquí es importante señalar que, lo que define al indígena, según Maurer (2010:264-265) es su integración a la comunidad a partir de su estructura tradicional de parentesco y la jerarquía cívica religiosa: la primera es la familia que constituye la unidad más fuerte. A ésta se añade el compadrazgo, mediante el cual se extiende la membresía de la familia; la segunda constituida por los principales cuya función es doble: por una parte, gobernar la comunidad y velar por su orden dictado por las tradiciones y; por otra, mantener la armonía interna de la comunidad y por ésta vía buscar el equilibrio con los seres superiores: Dios y los santos.

<sup>12</sup> La Guerra del Pacífico fue un conflicto de finales del siglo XIX (1879-1883) entre Chile, Perú y Bolivia como resultado de la decisión de este último país por expropiar las compañías salitreras de su litoral, en su mayor parte de capital británico, pero con mano de obra chilena. La reacción de Chile frente a esta acción fue invadir Bolivia que se había aliado a Perú. Las consecuencias del conflicto para Perú se tradujeron en que las ciudades: Tacna y Arica fueran ocupadas por Chile hasta 1929; y el resultado para Bolivia fue la pérdida de su salida al mar.

<sup>13</sup> Sin embargo, es importante apuntar aquí que la población indígena más numerosa es la mapuche y no la aymara o quechua. En la actualidad la mayor parte de los primeros se encuentran en las regiones de: Biobío, Araucanía y Los Lagos cuyas capitales son: Concepción, Temuco y Puerto Montt. Alcanzan una población de más de 350 mil en las regiones australes además de los que se han desplazado a la región metropolitana de Santiago. Desde hace algunos años los mapuches han iniciado un sistemático arribo a las zonas urbanas, en particular a la región metropolitana de Santiago. Sin embargo, la mayoría vive en las zonas meridionales del país. La población mapuche, como el resto de los pueblos indígenas de América Latina reconoce identidades territoriales. Por otro lado, su situación lingüística se caracteriza porque actualmente existe escaso número de mapuches monolingües; la mayoría de ellos son ya bilingües. Sin embargo, no hay estudios que muestren con precisión este importante fenómeno (Hernández, 2007:98).

mediante el cual las costumbres de los aymaras no fueran aceptadas y fueran sometidas de manera sistemática a costumbres, normas y creencias del Chile del siglo XIX.

A finales de este siglo después de la Guerra del Pacífico, el Estado chileno inició la apropiación plena de la región salitrera del norte de este país. Una de las estrategias estatales fue asumir, de manera directa, el sistema educativo de la región tarapaqueña. Sin embargo, uno de los problemas educativos endémicos en las aulas de las escuelas en la región era la escases permanente de maestros para la enseñanza. Un informe de la época documentado por Castro *et al.* (2011:154) señala: "... el único medio eficaz de levantar la enseñanza primaria en la provincia [de Tarapacá] es mejorando el sueldo de los empleados; pues es la única manera de tener normalistas titulados que por su preparación científica [...] sean aptos para gobernar niños...".

En estos años, la preocupación del Estado era la creación de los cimientos de la formación de ciudades chilenas en un territorio recientemente anexado y producto de una guerra. A mediados del siglo XX como resultado de la política estatal chilena del desarrollo económico de la región generó un fuerte proceso de migración de los aymaras a la ciudad de Arica. El fenómeno provocó el lento abandono de las comunidades indígenas aymaras para constituir a la ciudad de Arica en el destino final de estos indígenas.

La migración<sup>14</sup> de los aymaras a Arica ha provocado que actualmente los estudiantes de la Universidad de Tarapacá estén constituidos por 18.5 por ciento de estudiantes aymaras (Fernández *et al.*, 2011;231:232). La población aymara se encuentra distribuida a lo largo de las dos regiones al norte de Chile: Tarapacá y Antofagasta. La población indígena, según los datos del Censo General de Población de principios del milenio alcanza 48, 501 (INE, 2002). Este fenómeno propició, de cierta manera, que, en 1996, el propio Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC) creara el Programa de EIB<sup>15</sup>.

La Universidad Arturo Prat (UNAP) de Iquique, capital de la región de Tarapacá, cuando se aprobó la ley indígena, ya tenía una larga tradición en la formación de maestros, en particular de profesores de educación básica. En este contexto, la UNAP, puso en marcha, con apoyo de una ONG<sup>16</sup> y el MINEDUC un plan de formación de profesores para educación básica con enfoque intercultural bilingüe. En este sentido la política estatal señala que:

El Estado reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, en todo lo que no se opone a la moral, o a las buenas costumbres y al orden público (CONADI, 1993).

<sup>14</sup> En esta perspectiva es necesario señalar que pensadores como: Lyotard y Deleuze, entre otros, definen a los sujetos como nómadas basados en la experiencia de los migrantes quienes, en un proceso de desterritorialización, debilitan sus lazos de pertenencia local y nacional. No obstante, la desterritorialización se puede analizar desde tres perspectivas conceptuales: desde el nivel estrictamente económico (Haesbaert, 2011:142-143): a) aquella dimensión que se conforma con el mercado mundial con flujos comerciales y financieros cada día más independientes de bases territoriales de los países involucrados; b) la perspectiva de la acumulación flexible que es responsable del debilitamiento de las bases territoriales en la estructura general de la economía; y, c) un proceso derivado de la economía globalizada en particular el sector financiero en el cual la tecnología evidencia la inmaterialidad de los territorios. Por otra parte, sin embargo, existe la dimensión cultural la cual siempre ha estado presente en los procesos de formación territorial. En las comunidades imaginadas que postuló Anderson (1993) la carga identitaria y simbólica es parte constitutiva de los territorios.

<sup>15</sup> En relación con la EIB la CONADI (1993) establece que el sistema educativo nacional es una unidad que posibilita a los educandos a acceder a un conocimiento adecuado de las culturas e idiomas indígenas y que los capacite para valorarlos positivamente. En esta perspectiva durante el proceso de formulación y discusión de la CONADI, en 1992, la Universidad Católica de Temuco (UCT) en el sur del país creó la carrera de Pedagogía en EIB fundamentalmente para los mapuches con base en la experiencia que esta institución de educación superior había tenido en la formación de maestros en esta región de Chile.

<sup>16</sup> La ONG es de origen italiano denominada Terra Nuova.

Como se puede observar las disposiciones legales admiten las manifestaciones propias de los indígenas; sin embargo, legalmente cancelan, por medio de esta ley aquellas formas culturales que no coinciden con el orden público establecido por la cultura dominante.

En este sentido, hoy en día, por ejemplo, la globalización que impulsan las economías más desarrolladas exalta la diversidad que históricamente, en particular durante la colonia, ha sido negada. A este respecto es importante señalar, no obstante, que la identidad indígena se ha mantenido por siglos, porque conserva sólidos fundamentos comunitarios que siguen siendo para el imperialismo uno de los más serios obstáculos, difícil de vencer porque la sociedad indígena opone una resistencia tenaz a la globalización.

Este programa de formación de maestros indígenas de la UNAP, al que se hace referencia, se abrió en 1993; y nuevamente se reinició en 1996; porque se suspendió temporalmente. Los rasgos que caracterizan a este programa universitario son: a) en primer lugar, todos los alumnos fueron de ascendencia indígena; b) y, en segundo lugar, los estudiantes estuvieron becados para permanecer y terminar sus estudios (Hernández, 2007; 110:111). Asimismo, el programa, como ya se señaló, no ha tenido una continuidad; sin embargo, ha sido evaluado y reformulado. Sus objetivos se plantean en el cuadro uno.

#### CUADRO 1. OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN DE PROFESORES EN EIB EN LA UNAP

Desde esta perspectiva, la globalización ha encontrado, a través de este tipo de proyectos, distintas maneras de aprovechar la diversidad sociocultural al diversificar su producción dirigida a esta realidad. La globalización por ello impulsa la inclusión porque esta contribuye a cumplir su modelo de sociedad. De manera que el capital busca convertir el fenómeno de la pluralidad de las culturas en un elemento para su propia producción y expansión.

De esta manera, la importancia de identificar los objetivos de esta experiencia de formación de maestros se ubica en un contexto en el cual se observa que el imperialismo ha abandonado aquellas acciones explícitamente encaminadas a destruir las culturas indígenas para adoptar un proyecto de más largo alcance que apunta a la asimilación de las múltiples fuerzas que se oponen a la globalización.

Esto puede explicar cómo las políticas hacia los grupos indígenas en los últimos años han dejado, por lo menos declarativamente, de ser persecutorias para los valores indígenas e incluso se vuelven defensores de éstos para lograr un clima que permita el avance de lo que Díaz Polanco (2006) denomina etnofagia. El fenómeno se puede identificar en los objetivos de la formación de profesores indígenas en este país. La estructura del programa de formación de maestros indígenas en la UNAP, al que se hace referencia, curricularmente se organizó en dos áreas, y cuatro ejes transversales. Véase cuadro dos.

#### CUADRO 2. EJES Y ÁREAS DE FORMACIÓN DE PROFESORES EN EIB EN LA UNAP

Sin embargo, aun cuando la formación de maestros indígenas a través de un currículum que considere valores de la sociedad dominante junto con valores indígenas, la fuerza de la organización comunal, como ya se ha señalado, es más poderosa que las estrategias globalizadoras; por ello el capital diversifica las estrategias para socavar la unidad comunal; y uno de los más importantes mecanismos es la formación de maestros indígenas desde la perspectiva de la EIB que impulsan los países de América Latina.

En este sentido, algunos de los problemas centrales que enfrenta el desarrollo de este programa en la UNAP y que señala una evaluación que realizó la propia UNAP de estas experiencias son, entre los más importantes, los siguientes:

- a) La carencia de profesionales preparados para responder a las exigencias de este tipo de formación magisterial; porque quienes participan en este proyecto confrontan dos tipos de sociedad: por un lado, la dominante; y, por otro, la indígena.
- b) El desempeño de los profesores de este programa difícilmente se integra a los contenidos curriculares indígenas desde sus disciplinas y campos de conocimiento; pues la visión epistemológica es distinta<sup>17</sup>.
- c) El requisito del dominio de la lengua indígena no se ha cumplido; aunque los mismos estudiantes que participan en el programa se definen como indígenas y persisten en su afán de ingresar al programa<sup>18</sup>.
- d) Los estudiantes bilingües o monolingües tienen serias dificultades en el uso de la comprensión lectora y el texto escrito en español que dificulta las actividades académicas de este programa<sup>19</sup>.

Por otra parte, estos problemas, están inscritos en un contexto en el cual la actual fase globalizadora del capital no supone ya la concordancia entre la globalización y la disolución de las identidades en general y de las de los grupos indígenas en particular. En este sentido, la evidencia empírica, señala, Díaz Polanco (2007:156) no avala ya la búsqueda de la uniformidad de la sociedad, sino que el fenómeno actualmente va acompañado del florecimiento de las identidades. El problema, sin embargo, está relacionado estrictamente con la resistencia de los sectores indígenas, pero también de la lógica de dominación que impulsa el capital.

### III. FORMACIÓN DE MAESTROS INDÍGENAS EN BOLIVIA.

Una cuestión es clara en el caso de Bolivia<sup>20</sup> y en la mayoría de los países de la región: la escuela para los indígenas no surgió como demanda popular (léase de los indígenas) sino del mismo Estado

<sup>17</sup> Este concepto tiene como referente el conocimiento tradicional que ha sido caracterizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) como aquellos conocimientos colectivos que pertenecen a todos los que integran una comunidad y que de acuerdo a la concepción indígena no pueden ser apropiados en forma individual. Así mismo, son resultado de las observaciones de la realidad y de la experiencia directa de los pueblos indígenas (UNCTAD, en Argueta, 2012:9). En este sentido, es que, por ejemplo, Santos (2009) plantea la ecología de los saberes que propone la interdependencia de los saberes sin exclusión de los que parecen no serlo, sin eliminar a los que no tienen aún el estatus de saberes.

<sup>18</sup> La UNAP, no es la única institución de educación superior que imparte carreras para formar profesores en EIB en este país; también está la Universidad Católica de Temuco (UCT). Ésta creó en 1992, al mismo tiempo que se aprobaba la ley indígena, la carrera de Pedagogía General Básica en EIB. La UCT se ubica al sur del país para atender a los mapuches. Su objetivo es formar profesores para desempeñarse en comunidades interculturales mapuches (UCT, 2003). En el caso de esta universidad, por ejemplo, cuando la institución planteó la necesidad de eliminar la exigencia del uso de la lengua, los estudiantes protestaron y exigieron los cursos de lenguas; sin embargo, los alumnos no asisten a los cursos (Hernández, 2007:113).

<sup>19</sup> La lectura y la escritura son sistemas simbólicos enraizados en una práctica social que no puede desligarse de valores culturales; por ello este fenómeno no puede concebirse solamente como una habilidad de codificación y decodificación de símbolos. En este sentido, la producción y recepción de textos académicos no se reduce a aspectos puramente lingüísticos (Boughen, citado en Zavala, 2009:348). De manera que en las prácticas de lectura y escritura académica se involucran por lo menos tres aspectos: uno, una epistemología, es decir, la forma como se construye el conocimiento académico; dos, la identidad que traspasa estas prácticas que dan sentido a la experiencia de socialización; y, tres, el poder, que se traduce en la hegemonía de una lengua sobre otras (Cfr. Zavala, 2009:351-359).

<sup>20</sup> Bolivia es un país andino que tiene un territorio de poco más de un millón de km<sup>2</sup>. Uno de sus rasgos geográficos fundamentales es su contraste entre la zona fría andina y las cálidas tierras bajas del oriente. Está dividido políticamente en nueve departamentos: Chuquisaca, La Paz, Beni, Cochabamba, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija. De los cuales Santa Cruz y Beni son los más grandes. El primero se encuentra al oriente y el segundo se asienta al norte del país.

(Contreras, 1999:485). De hecho, las escuelas indígenas de fines del siglo XIX en este país son esencialmente resultado directo de una propuesta estatal (Brienen, 2011:433).

El deseo de las élites urbanas bolivianas por impulsar la educación indígena fue engendrado, señala Brienen (2012:434) al menos en parte, por el miedo que las clases dominantes les tenían a las masas de *salvajes (sic)* que encerraban los centros urbanos. En efecto, lo que la retórica oficial de la época señalaba es que la construcción de la nación exigía, como una premisa fundamental, la integración de las diversas comunidades indígenas del país para que éstas pudieran formar parte activa de la nación (Martínez, 1998).

El fenómeno se expresa, en el caso de Bolivia, como en el resto de América Latina, en una narrativa histórica que privilegia la idea de que lo indígena representa un duro campo de batalla del conflicto intercultural entre el mundo indígena y el mundo criollo de la época.

No obstante, la lucha de algunos sectores indígenas por acceder a la educación en Bolivia, no es nueva. No obstante, en el siglo XX, señala López (2005) destacan por lo menos dos estrategias fundamentales que el Estado siguió para responder a las demandas indígenas en relación con su inclusión en el sistema educativo de este país sudamericano.

En primer lugar, están las propuestas de integración del indígena a la boliviaridad para facilitar su empleo como fuerza de trabajo; utilizando a la educación indígena como instrumento de liquidación de sus comunidades (Brienen, 2012:435). En segundo lugar, la educación representaba para el Estado la forma más apropiada para trasladar al indígena a los espacios urbanos y de esta manera, aniquilar las formas de organización comunal de los pueblos aymaras (*ayllu*<sup>21</sup>); consideradas los obstáculos más importantes para la creación y posterior consolidación del Estado nacional<sup>22</sup> (Choque, 1992; Soria, 1992; Brienen, 2005).

Ya avanzada la segunda mitad del siglo XX y la puesta en marcha de las políticas neoliberales a finales del siglo; éstas se tradujeron en diversas medidas; una de las primeras fue la descentralización impuesta en 1994<sup>23</sup>. Este hecho, por ejemplo, en el caso de Santa Cruz<sup>24</sup> que es el departamento donde se ubican las élites dominantes del país, fortaleció el control de los recursos nacionales; lo cual se constituyó en elemento clave para las clases hegemónicas; ya que la descentralización, impulsada por el neoliberalismo en los noventa, se tradujo en una relativa autonomía regional respecto del gobierno y del Estado (Cfr. Petras y Veltmeyer, 2009).

Aquí es importante señalar que en Bolivia las dos áreas de conflicto más importantes entre la sociedad nacional dominante y los grupos indígenas se encuentran, por un lado, en el interés por el control de los hidrocarburos y, por otro, en la lucha de los indígenas por la tenencia de la tierra. Estos dos factores expresan la preocupación de los indígenas por asumir el control de los recursos naturales

<sup>21</sup> El ayllu es una forma de organización de origen prehispánico propia de la región de los Andes. Es un grupo corporativo de parentesco que exige que para ser miembro de un ayllu es necesario ser descendiente en línea masculino de los antepasados de los fundadores de un ayllu por lo que, en este sentido, el apellido paterno es un importante criterio de elegibilidad. Al contraer matrimonio las mujeres, por ejemplo, pasan a formar parte del ayllu de su esposo. Cada ayllu tiene, por su parte, gobierno propio y un ritual complejo (Cfr. Nino-Murcia, 2009:117).

<sup>22</sup> En este sentido es importante señalar que el panorama lingüístico de Bolivia se estructura con: 20.8 por ciento de población quechua, el 13.6 por ciento el aymara; el 0.6 por ciento el guaraní; el otro 1 por ciento otra lengua y el 63.5 por ciento español. En resumen, alrededor del 36 por ciento de la población total habla una lengua indígena (Moya, 2007).

<sup>23</sup> La primera ola de reformas neoliberales en los años noventa del siglo XX fue precisamente la política de descentralización. Esta política impulsada por los organismos financieros internacionales tenía como objetivo una redistribución de los recursos que finalmente lo que logró fue concentrar los recursos en los departamentos o regiones que tenían mejores condiciones; y debilitando, así, a las regiones más pobres.

<sup>24</sup> El país está dividido, como ya se señaló, en nueve departamentos; de los cuales los más importantes son: Cochabamba, La Paz, Potosí y Santa Cruz.

que, en general se ubican en el departamento de Santa Cruz y los de la Media Luna que se encuentran al oriente del país.

El primer factor, señalado renglones arriba, detonó la lucha de clases en 2005, antes de la llegada de Evo Morales (2006) a la presidencia, que llevó al derrocamiento de Sánchez de Lozada (2002-2003) y de Carlos Mesa (2004-2005); el segundo factor enfrenta la lucha por la reforma agraria para distribuir la tierra; estos dos factores abonaron el terreno que favoreció e incentivó la lucha de los indígenas por el control de los recursos.

En este contexto la reforma educativa impulsada en Bolivia en los noventa, ésta, además de instaurar la interculturalidad como uno de sus ejes rectores estableció también la participación social<sup>25</sup> como eje vertebrador del sistema educativo. Osuna (2011), por su parte, señala que la ley 1565 que plantea un enfoque intercultural en la educación fue creada por consultores externos y no hubo consideraciones propias del país con un enfoque orientado hacia los intereses de los grupos indígenas. Este mismo autor (2011:279) señala que la EIB cayó finalmente en el modelo de la educación bilingüe.

De manera que el impulso de la política de la EIB se instala formalmente en Bolivia en 1997 con la creación de los Institutos Normales Superiores (INS) con un proyecto financiado con el apoyo técnico de Alemania (Barreda *et al.*, 2007:133); es decir, con asesoría externa.

Aquí es necesario apuntar cuales son algunas de las condiciones que hicieron posible que los movimientos indígenas logran cambios constitucionales que afectan a la educación. En este sentido, a las políticas neoliberales como la descentralización, en el caso de este país, hay que agregar dos elementos más: uno, la existencia de redes transcomunitarias y, dos, la capacidad organizativa de los pueblos indígenas (Yashar, 2005). Estos dos elementos dieron origen a las profundas transformaciones de la constitución del país.

Por otro lado, la globalización a la que ha sido sometida América Latina se ha traducido en una intensificación de la dependencia recíproca entre todas las sociedades (Beck, 1999). Este fenómeno explica que, por ejemplo, las identidades se configuren a lo largo de procesos interétnicos e internacionales atravesados por el desarrollo de las tecnologías como instrumentos de las corporaciones multinacionales. Por ejemplo, los indígenas y campesinos migran y transforman su patrimonio grupal para integrarse como obreros y comerciantes en otro país e incluso en otra lengua (García Canclini, 2006).

En este sentido el capital ataca con todas sus fuerzas las bases comunitarias de las identidades indígenas, pero al mismo tiempo promueve todo género de identificaciones multiculturales. Sin embargo, las comunidades indígenas latinoamericanas ofrecen una resistencia tenaz al influjo individualizador del capital. De manera que las identidades indígenas con sólidos fundamentos comunitarios persisten en su rechazo a la globalización.

La constitución de Bolivia, por ejemplo, consagra en el artículo 11 la democracia intercultural. Ésta reconoce tres formas de democracia: la representativa, la participativa y la comunitaria. Este hecho expresa una de las transformaciones más avanzadas del mundo. Las movilizaciones populares de las últimas tres décadas en el país lucharon por un nuevo constitucionalismo que busca el reconocimiento y el respeto de los derechos de los grupos indígenas, en particular los relacionados con la educación. La constitución actual señala:

<sup>25</sup> La participación social es también un elemento que se ubica en la retórica del discurso neoliberal; que particularmente es apoyado por los organismos financieros internacionales. Sin embargo, la participación social puede plantearse conceptualmente en varios niveles: uno de ellos es el de la participación únicamente para la elaboración de diagnósticos, pero no para la toma de decisiones; otra forma, solo implica, la consideración de la opinión de quienes son llamados, pero no para participar realmente en la toma de decisiones; y una tercera, es la consideración de los involucrados en las decisiones y la puesta en marcha de diversos proyectos.



“La república de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” (Artículo 11.1).

El impulso de la EIB, por su parte, comienza, como ya se señaló con los INS que inician la formación de maestros con enfoque intercultural bilingüe. El proyecto de los INS atiende estudiantes de las regiones aymaras y quechuas con diversos grados de dominio de estas culturas y lenguas indígenas (Cfr. Barreda, 2007:141). El modelo pedagógico de formación de maestros con enfoque intercultural bilingüe se sustenta en cuatro dimensiones. Véase cuadro tres.

#### CUADRO 3. DIMENSIONES DE LA FORMACIÓN DE MAESTROS EN EIB

Sin embargo, a pesar de la consideración de estas dimensiones en el currículum de la formación de maestros indígenas, en la práctica señala Dietz (2012:186) la interrelación de las culturas en el currículum se da un fenómeno de tipo agregativo que solo introduce elementos de la cultura subalterna en el currículum dominante el cual solamente confronta elementos culturales en dos niveles: por un lado, los mayoritarios; y, por otro, los minoritarios.

La capacitación de profesores para este proyecto, sin embargo, se puso en marcha en este país hasta 2001 y 2003 y consideró fundamentalmente la lectura y la escritura en lenguas indígenas en las regiones aymara, quechua y guaraní. El proceso, no obstante, tenía como antecedentes el proyecto del Ministerio de Educación y Cultura y la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) así como la cooperación técnica de Alemania.

El proyecto consideró la preparación de profesores bolivianos para estudiar una maestría en lingüística andina y educación en una universidad peruana (Barreda, 2007:135); posteriormente estos maestros se incorporan al proyecto de formación de maestros bilingües. Las especialidades que finalmente se imparten en los distintos INS en Bolivia se pueden observar en el cuadro cuatro.

#### CUADRO 4. ESPECIALIDADES EN EIB EN LAS INS DE BOLIVIA.

Aquí es necesario señalar que los mecanismos de lo que Díaz-Polanco (2006) denominó etnofagia se traducen en la política estatal de protección de las culturas indígenas; porque su objetivo es favorecer que grupos cada vez mayores se conviertan en promotores de la integración a la sociedad nacional por su propia voluntad y a través de la formación de maestros indígenas.

En esta perspectiva a los dirigentes indígenas, por ejemplo, no se les permite constituirse en intelectuales indígenas sino; más bien se les prepara para integrarse como agentes de las nuevas prácticas indigenistas en un contexto globalizador (Díaz-Polanco, 2007).

Para el Estado nacional la diversidad cultural es un problema que requiere políticas específicas. Estas pueden ser de tres tipos: asimilacionistas, segregacionistas o integracionistas (Verlot citado por Dietz, 2012:132). Pero, asimismo, el fenómeno está, además, permeado por tres tipos de procesos sociales muy amplios: por un lado, la creciente integración supranacional, por otro, la reapropiación de las identidades subnacionales de los distintos países, y tercero, las redes de comunidades transnacionales apoyados en las tecnologías.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis que presenta este trabajo se ubica en dos dimensiones importantes del problema: la formación de maestros indígenas en Bolivia y Chile en las últimas décadas. Por un lado, la cuestión que permea la dimensión histórica, que, si bien, es muy escueta, muestra la génesis de la política educativa que estos países siguieron desde finales del siglo XIX; y por otro, la importancia que cobra la política de los gobiernos de la región sobre la EIB, en el contexto del desarrollo del capitalismo latinoamericano en la región en los últimos años.

De manera que, en este contexto, dos de las más importantes consideraciones a que llega el estudio, y que con este proceso se articulan son: por una parte, los elementos relacionados con los intereses indígenas de estos países sobre la educación; y por otro, las preocupaciones del Estado al impulsar estas iniciativas como políticas de Estado.

La principal conclusión del trabajo es que la formación de maestros indígenas parece no ser una propuesta emanada directamente de los intereses indígenas; sino más bien, son resultado de la política estatal asociada a las políticas internacionales que se convirtió en espacios en los cuales los indígenas puedan operar, en un contexto, en el que existen posibilidades de participar.

Otra de las principales conclusiones del estudio es que esta propuesta de formación de profesores en EIB al interior de los currículums de la formación profesional presenta problemas, asociados a la cultura indígena cuyos rasgos difieren de la cultura hegemónica. Y se observan, además, problemas pedagógicos serios en la puesta en marcha de estos proyectos en los países estudiados.

#### V. BIBLIOGRAFÍA.

Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, FCE, 1993.

Argueta Villamar, Arturo *et al.* (coords.), *Conocimiento tradicional, innovación y reapropiación social*, México, siglo XXI, 2012.

Barreda, Bertha *et al.*, “Situación de la formación docente para la educación intercultural bilingüe en Bolivia”, en Cuenca Ricardo *et al.* (comps.), *Nuevos maestros para América Latina*, Madrid, Morata, 2007.

Brienen, Marten “Warisata y la renovación de la educación rural indígena boliviana, 1931-1948”, en Civera, Alicia *et al.*, (coords.), *Campesinos y escolares. La construcción de la escuela en el campo latinoamericano*, México, El colegio mexiquense, Miguel Ángel Purrrúa, 2011.

Brienen, Marten, “Los orígenes del caos educativo: el desarrollo del sistema educativo y el papel de las comunidades indígenas en la construcción del estado-nación boliviano, 1825–1920.” en Irurozqui, Marta (edit.), *La mirada esquiva: reflexiones históricas sobre la interacción del estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú)*, Siglo XIX, Sevilla, CSIC, 2005.

Caselli, M., “Measuring... What? Notes on Some Globalization Indices”, en *Globalizations*, vol. V, núm. 3, 2008.

Castro, Luis *et al.*, "Estado nacional y escuelas rurales en el espacio andino y pampino del Norte de Chile (Tarapacá 1880-1930)", en Civera Cerecedo, Alicia *et al.* (coords.), *Campesinos y escolares. La construcción de la escuela en el campo latinoamericano*, México, El colegio mexiquense, Miguel Ángel Purrrúa, 2011.

Choque, Roberto, “La escuela indígena: la Paz, 1905-1938”, en Roberto, Choque, *et al.*, *Educación indígena: ¿ciudadanía o colonización?*, La Paz, Aruwiyiri, 1992.

Contreras, Manuel, "Reformas y desafíos de la educación", en Campero, Fernando, *Bolivia en el Siglo XX. La Formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Harvard Club de Bolivia, 1999.

Díaz-Polanco, Héctor, *Elogio de la diversidad, globalización, multiculturalismo y etnología*, México, Siglo XXI, 2007.

Dietz, Gunther, *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación. Una aproximación antropológica*, México, FCE, 2012.

Fernández, Emilio, *et al.*, "Un camino hacia la educación superior: la experiencia del programa Thakhi para estudiantes aymaras en la Universidad de Tarapacá. Arica-Chile", en Paladino, Mariana *et al.* (comps.), *La escolarización en los pueblos indígenas americanos. Impactos y desafíos*, Quito, Abya-Yala, 2011.

Haesbaert, Rogerio, *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialización*, México, Siglo XXI, 2011.

Hernández Sallés, Arturo, "La formación docente para la educación intercultural y bilingüe en Chile", Cuenca Ricardo *et al.* (comps.), *Nuevos maestros para América Latina*, Madrid, Morata, 2007.

INEGI, XIII, *Censo general de población y vivienda 2010, base de datos*, México, 2010.

López, Luis Enrique, "De resquicios a boquerones: la educación intercultural bilingüe en Bolivia", La Paz, PROFIB, Andes y Plural editores, 2005.

Maldonado Alvarado, Benjamín, *Los indios en las aulas: dinámica de dominación y resistencia en Oaxaca*. México, INAH, 2002.

Martínez, Françoise. "Un proyecto educativo local contra un proyecto educativo nacional: el caso de Potosí en 1886", en Fisher, John, *Actas del XI Congreso Internacional de AHILA*, Liverpool, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Liverpool, 1998.

Maurer Ávalos, Eugenio, "La política educativa indigente", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, México, CEE, vol. XL, núms. 3-4, 2010.

Maya, Ruth, "Formación de maestros e interculturalidad" en Cuenca Ricardo *et al.* (comps.), *Nuevos maestros para América Latina*, Madrid, Morata, 2007.

Niño-Murcia, Mercedes, "Prácticas letradas exuberantes en la periferia de la República de las Letras," en Kalman Judith *et al.* (eds.), *Lectura, escritura y matemáticas como prácticas sociales: Diálogos desde los Estudios Latinoamericanos sobre Cultura Escrita*, México, Siglo XXI.

Osuna Nevado, Carmen, "Desafíos educativos en el proceso de cambio en Bolivia: sobre las demandas del Consejo Educativo Amazónico Multiétnico" en Paladino, Mariana *et al.*, *La escolarización en los pueblos indígenas americanos: impactos y desafíos*, Quito, Abya-Yala, 2011.

Petras, James y Henry Veltmeyer, *Espejismos de la izquierda en América Latina*, México, Lumen, 2009.  
Rendón Monzón, Juan José, "Introducción al estudio y desarrollo de la resistencia india", Conferencia inaugural del coloquio *Las formas de resistencia india a 500 años*, Oaxaca, 1992.

Santos, Boaventura de Sousa, *Una epistemología del sur*, México, Siglo XXI, CALSCO, 2009.

\_\_\_\_\_, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, México, Siglo XXI, 2010.

Scholte, Jan, *Globalization: A Critical Introduction*, New York, London, Macmillan, 2000.

Soria Vitaliano, "Los caciques apoderados y la lucha por la escuela (1900-1952)", en Roberto, Choque, *et al.*, *Educación indígena: ¿ciudadanía o colonización?*, La Paz, Aruwiyiri, 1992.

UCT, *Informe de autoevaluación. Pedagogía en educación básica intercultural en contextos mapuche*, 2003.

Vázquez Sandrin, Germán y Angélica E. Reyna Bernal, “Dinámica demográfica indígena de América Latina y pérdida del marcador étnico”, en Vázquez Sandrin, Germán y Angélica E. Reyna Bernal (coords.), *Retos, problemáticas y políticas de la población indígena en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011.

Walsh, Catherine, *Interculturalidad, Estado, sociedad: luchas (de) coloniales de nuestra época*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala, 2009.

Yashar, Deborah, *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, New York, Cambridge University Press, 2005.

Zavala, Virginia “¿Quién está diciendo eso? Literacidad académica, identidad y poder en la educación superior”, en Kalman, Judith *et al.*, *Lectura, escritura y matemáticas como prácticas sociales. Diálogos con América latina*, México, Siglo XXI-CREFAL, 2009.

**SEGURIDAD, CRIMEN Y ORDEN:  
REGLAS INFORMALES DE LA SEGURIDAD  
Y EL CRIMEN EN MEDELLÍN (2005-2015)**

DAVILA LONDOÑO, LUIS FELIPE

## SEGURIDAD, CRIMEN Y ORDEN. REGLAS INFORMALES DE LA SEGURIDAD Y EL CRIMEN EN MEDELLÍN (2005-2015)

“La guerra ya no frunce más su ceño  
y, en lugar de montar sobre corceles  
con los que intimidaba al enemigo,  
hoy hace contorsiones en alcobas  
mientras suenan lascivos los laúdes...

... yo, en medio de esta tregua tan bucólica,  
me aburro y sólo encuentro entretenido  
ir detrás de la sombra que proyecto  
dando vueltas a mi monstruosidad”  
William Shakespeare

La ciudad de Medellín se dio a conocer en los años noventa por tener la tasa más alta de homicidios del mundo; años después, su popularidad se sustenta en la “milagrosa pacificación”, traducida en una reducción de esa tasa en más de un noventa por ciento en un periodo de veinticinco años. Medellín alcanzó una tasa de 381 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1991, la cual se fue reduciendo gradualmente y con intervalos violentos, hasta llegar a una tasa de apenas 20 homicidios por 100.000 habitantes en 2015 (Dávila, 2016). Sin embargo, esta situación despierta suspicacias en la opinión pública. Las interpretaciones sobre este hecho son disímiles, van desde las miradas estado-céntricas, hasta las tesis conspirativas, pasando por una amplia gama de interpretaciones intermedias.

Pero ¿qué pasó? ¿cómo interpretar este fenómeno? ¿a quién o a qué se debe atribuir este cambio? ¿por qué si las muertes son menos, las estructuras criminales parecen afianzarse mucho más, y regular más aspectos de la vida doméstica de los ciudadanos?

Esta investigación buscó comprender la relación entre el orden social, las reglas informales, el crimen, la seguridad y el homicidio en Medellín. Para realizar la investigación se planteó un objetivo general que buscaba interpretar la incidencia de las reglas informales en la gestión de la seguridad y en la variación del homicidio en Medellín, desde una aproximación micro-social e inductiva, que presentara al lector una especie de fotografía sobre la situación regulatoria en Medellín en la última década (2005-2015), sin embargo, el objetivo no ha sido un socio-génesis del proceso de transformación civil de Medellín.

En cuanto a la metodología, ha sido una investigación de tipo cualitativo, donde las cifras son presentadas para dar relieve a la información obtenida. En cuanto a los métodos usados para obtener la información, se realizaron entrevistas, grupos focales y etnografía, representados de la siguiente forma: 65 entrevistas a profundidad, diferenciadas en dos maneras: 25 a expertos y 40 a miembros de las comunidades que habitan los diferentes sectores de Medellín; 7 grupos focales con Policías de la MEVAL, representados en dos rondas de grupos, con participación de 48 uniformados; y un proceso de observación en 21 ejercicios de economía experimental realizados con habitantes de Medellín, y en 2 grupos focales con reinsertados de grupos ilegales, en los que participaron alrededor de 685 personas de las 6 zonas de la ciudad, incluyéndose muestras en 16 de las 16 comunas urbanas y en 2 de los 5 corregimientos semi-rurales de Medellín (Altavista y San

Antonio de Prado). Además de conocer de cerca las dinámicas de construcción de la Política Pública de Seguridad, en las reuniones adelantadas durante un año y medio en la Secretaría de Seguridad de Medellín.

El resultado brinda una interpretación al fenómeno regulatorio en el Medellín actual, al papel de las reglas informales que construyen los actores criminales y que tienen injerencia en la vida o muerte de los ciudadanos, especialmente de los varones, jóvenes y pobres. Reglas y prácticas sociales que hacen parte de la cotidianidad de muchos barrios de Medellín, que vistas desde su sumatoria en un patrón global tienden hoy a la contención del homicidio, más que a su propagación. Reglas que han configurado un muro de temores inmenso dentro de la mayoría de barrios de la ciudad, pero que interpretadas de una manera diferente en realidad han configurado mecanismos de auto-contención y hetero-contención de la violencia física aplicada, además de fortificar el orden social imperante y de brindar certeza regulatoria en zonas de la ciudad históricamente marginadas y con poca presencia estatal, o también, en zonas con fuerte presencia estatal, pero con necesidades regulatorias especiales dado el tipo de negocios (informales y criminales) que tienen asiento en su territorio.

Reglas informales que tejen vínculos con las reglas formales, que a pesar de su preeminencia social y de los avances del estado local en el territorio (con grandes aumentos en el presupuesto de seguridad, con un gran desarrollo urbanístico y social, con una política pública integral de seguridad), no han sido sacadas del juego normativo, en cambio, cada vez parecen tener mayores efectos en la vida doméstica de muchos habitantes de la ciudad, y además, terminan complementándose con las reglas formales, generando órdenes mucho más fortificados de lo que se esperaría. Donde existe una mayor certeza frente a las normas y las sanciones en virtud de la cercanía y eficacia de los agentes del orden y del desorden.

La tesis central de esta investigación plantea que en la ciudad de Medellín existen unos órdenes amalgamados espontáneos, que ha incidido positivamente en la disminución de la violencia física aplicada, especialmente del homicidio; lo cual ha generado reglas, prácticas y costumbres tendientes a poner en el centro del acuerdo fundamental del orden social la cooperación, la complementariedad, el acomodo y en algunos casos la delegación tácita de funciones entre diferentes actores sociales (formales-informales), en vez de la habitual confrontación directa. Estos entramados normativos se complementan entre sí y aportan mayor certeza regulatoria en los territorios.

Si bien para este trabajo se recorrió toda la ciudad, es menester enfatizar que existen sectores que presentan casos excepcionales a estas dinámicas, ejemplo: El Poblado y Laureles, asimismo, aunque los grupos ilegales tienen presencia en extensos sectores del municipio, las dinámicas del orden amalgamado se intensifican en algunos lugares donde históricamente se han acumulado las mayores tasas de homicidios y donde también se han concentrado grandes rentas criminales. Es por esta razón que, aunque se realizó un trabajo etnográfico en 16 de las 16 comunas de Medellín y en 2 de los 5 corregimientos de la ciudad, se dispuso posteriormente hacer entrevistas en profundidad en los lugares de mayor concentración del homicidio que se denominan polígonos o nodos violentos, donde a pesar de la disminución significativa de las tasas mortales, desde hace más de una década, la ocurrencia de los hechos continúa. El resultado de estas pesquisas indica que en los polígonos se hace más palpable la idea de los órdenes amalgamados espontáneos, su papel en la regulación de la ciudad y en la disminución del homicidio. Aunque no en todos ellos las formas de regulación y contención sean idénticas.

En relación con los grupos focales con policías (no es una muestra representativa), la conclusión es que los agentes estatales se perciben y se figuran como individuos con alternativas pobres, flojas, o sub-óptimas para enfrentar una dinámica de criminalidad poderosa y envolvente.

De ahí que consideren que en algunos casos no vale la pena actuar en consonancia con su misión constitucional y legal, o que sea necesario actuar de manera intermitente o selectiva frente a ciertos asuntos, en determinados lugares, o frente a determinados sujetos. En general, la interpretación que se hace de estos grupos focales permite humanizar la labor de los policías que deben salir a velar por el cumplimiento de las reglas formales, muchas de ellas intrascendentes, en contextos en los que las reglas informales: compiten, sustituyen, se acomodan o se complementan con las formales, especialmente las llamadas “reglas de sangre” que imponen los actores criminales.

De acuerdo con lo anterior y triangulándolo con las entrevistas, grupos focales y observación en los territorios, se podría afirmar que se han establecido reglas informales, prácticas y dinámicas que gravitan entre lo legal y lo ilegal, parafraseando a María Teresa Uribe (1997), una especie de corrupción que es funcional para el orden social existente, y que de ninguna manera es la configuración constitucional o legal, sino más bien, el resultado de una configuración factual e histórica. Donde los “Combos delincuenciales” refuerzan el cumplimiento de las normas estatales en sus territorios, y donde la solución para los problemas de la inseguridad en la ciudad es, según uno de los participantes en los grupos focales, crear “más policía y más combo” al mismo tiempo, o como aparece en algunos diarios de campo: “Existen segundas opciones en cuanto a seguridad, los combos ayudan y encuentran más efectividad, cada uno de los actores sirve para algo, y es el mismo barrio quien debería cuidarse. Cada uno tiene sus ventajas. O como mencionan otros, “los de la esquina, los del combo, también están pendientes del barrio”; o también, “los combos son más cercanos, resuelven mejor los problemas y uno acude a ellos”, asimismo, “los prestadores de la seguridad son la policía y los combos, en cuanto a la efectividad de los combos y su presencia en el territorio, se mencionó que les tienen más respeto a los jefes de los combos que a los jefes de la policía. En un barrio tradicional, alguien propuso un sistema de radios que comunicara mejor a la policía con los del combo, en procura de tener mayor control sobre el territorio (Dávila, 2015).

Los policías no son resistidos totalmente por las comunidades, tanto como para llevarlos a su eliminación física y sistemática, como efectivamente se presentó en la ciudad en los años 80 y 90. De otro lado, los policías de Medellín tampoco presentan prácticas de aniquilamiento tan extendidas en sectores sociales etiquetados como desviados, como si se puede ver en otros países de Latinoamérica. Esta ductilidad de los agentes del orden les permite conservar cierto estado de cosas, cierta “pax criminosa”, por medio de reglas que no necesariamente se encuentran en el código de policía, o tal vez, por medio de una mezcla normativa, en la cual una gama amplia de decisiones tendientes a mantener el orden social les implica cruzar el Rubicón. En otros términos, ese tipo de reciprocidades implícitas disminuye la violencia letal aplicada, aumenta las cifras delincuenciales en una tabla y las resta en otras.

La disminución de la violencia homicida, ha sido producto de la instalación de ciertas regularidades en el comportamiento, que se han visto reflejadas en: los flujos económicos en sectores periféricos producto de nuevas y sofisticadas rentas ilegales, circuitos de seguridad y regulación social complementarios que establecen los actores no estatales, mayor certeza regulatoria en los barrios con fuerte presencia de actores ilegales, aumento de los servicios sociales que provee el Estado local, en la medida en que, en este clima de menor confrontación las diferentes agencias públicas puede llegar con mayor facilidad a los territorios más marginados y periféricos de la ciudad.

El marco teórico de esta investigación se desarrolló a partir de las ideas de los autores: Hayek, Polanyi, Elias, Ostrom, Mantzavinos, North y Shariq, entre otros, y se argumenta que el orden es un ordenar-se, es una acción más que una disposición férrea e inmodificable, y de esta forma se entenderá a lo largo de esta investigación. En tanto que el orden es procesual. Además, descansa en acuerdos que hacen parte de su núcleo, los cuales no siempre son iguales, de ahí que



el orden sea contingente. No existe una sola forma de orden, más bien, existen órdenes ubicados espacio-temporalmente, no es una inmanencia sino un producto histórico y humano en desarrollo.

De acuerdo con Hayek (1979) y Polanyi (2009), existen dos tipos de órdenes, el orden taxis o corporativo: que es artificial, jerárquico y consciente, y el orden kosmos o espontáneo: que se configura de una forma policéntrica, no jerárquica, presumiblemente involuntaria e inconsciente. De lo cual se desprende que no siempre las instituciones eficientes son fruto de la intencionalidad de un poder político centralizado, con gran capacidad de previsión, sino que se presentan, más bien, como un “proceso de evolución natural de las reglas” (Hayek, 1979), como un proceso de desarrollo y, en cierta medida, de “civilización” (Elias, 2014). Sin embargo, la mirada micro-social permite descomponer ese gran proceso, en simples interacciones cotidianas, rituales, “trabajos de cara”, “reglas de deferencia”, e “intercambios correctores” (Goffman, 1967). En un ir y venir de la mirada, entre los grandes procesos de desarrollo y la cotidiana ritualización del encuentro habitual y en apariencia irrelevante.

Los diferentes fines que persiguen los actores involucrados en el proceso social, que pueden ser incluso antagónicos entre sí, vistos desde el patrón global, pueden llegar a producir una especie de armonía y múltiples beneficios para los sujetos, sin importar que el resultado obtenido por los particulares pueda en muchas ocasiones, diferir del objetivo que buscaban individualmente los actores. Existe orden, aunque existan diferentes conjuntos de reglas de conducta individuales, orden no es sinónimo de monismo normativo. La armonía, en ocasiones, va más allá de los cálculos de sus gestantes, y también, de sus beneficiarios –esto inspirado en Hayek (1979), Polanyi (2009) y Mantzavinos, North y Shariq (2015)–. Ya que es posible que los individuos que cumplen las reglas no sean conscientes del contenido, sentido y resultado final de dichas reglas, lo cual no implica que dichas reglas no existan o no tengan efectos más allá de los cálculos de sus actuantes. El orden no es un producto de la intención consciente de la acción individual, los particulares no poseen un conocimiento sobre el orden global solo sobre las reglas particulares que determinan su conducta específica (Hayek F. A., 1979).

El orden se comporta como un todo, un todo flexible que permite la emergencia de nuevas reglas en momentos de cambios en el ambiente. El orden produce las reglas que se requieren en cada situación, es decir, las reglas en uso son un reflejo adecuado (una fotografía, por utilizar una metáfora) del estado del orden social en un particular espacio-tiempo del universo, en la medida en que las reglas son su producto principal y, al mismo tiempo, el cúmulo de reglas o regularidades son el demiurgo del orden social determinado. Pues, la existencia y preservación del orden solo se puede explicar a partir de las reglas de conducta que los individuos obedecen.

En Hayek (1935, 1979, 1994, 1996, 2007) evolución y orden espontáneo son ideas gemelas y fundamentales, en lo cual coincide parcialmente con Elias (2014), que considera que en la base del proceso civilizatorio esta la configuración, que es una interdependencia de los sujetos basada en un orden espontáneo. En este sentido, las reglas son patrones de conducta históricos que, aunque nadie conoce, en cierta medida, todos comprenden y acatan. Son percibidas intuitivamente por los sujetos que reaccionan de acuerdo con estas regularidades para poder sobrevivir, en términos de Mantzavinos, North y Shariq (2015), se comportan siguiendo un modelo mental compartido que se ha cristalizado en instituciones o en costumbre, y que le permite a los sujetos resolver con economía (psíquica, física y patrimonial) los problemas cotidianos relativos a su supervivencia. Estas reglas, regularidades o instituciones están en las mentes de los sujetos, de manera consciente o inconsciente, son transmitidas por medio de la imitación y perviven de acuerdo a la utilidad social según la “evolución natural de las reglas” (Hayek F. A., 1979). Por consiguiente, la capacidad para entender las reglas en uso o regularidades se aumenta entre los sujetos de una misma especie (que interactúan de forma más constante, o en término de Elias

(2014), aquellos que hacen parte de una configuración) y se aleja cuando se está en presencia de sujetos de otra cultura (o que están en medio de otras configuraciones y lugares). La capacidad de reconocer estas regularidades reside en el hecho de que los sujetos ya las poseen.

El proceso civilizatorio en términos de Elias (2014), crea un aparato de autocontrol automático y ciego que, por medio de un muro de temores, contiene o evita la violencia homicida. Entre mayor configuración, es decir entre mayor interrelación entre los sujetos, mayor contención de la violencia física. Autocontrol y heterocontrol como efecto de una mayor interacción entre los sujetos, o parafraseando a Pinker (2005, 2012), en la disminución global de la violencia en el mundo está presente el rechazo universal a las formas más explícitas de la violencia física, lo que para este autor sería la búsqueda normal de herramientas para su reducción. Dentro de dichas herramientas están las reglas, los acuerdos y las mediaciones.

Las reglas preservan al grupo, lo unen sin importar su tipo, además, según Hayek son una marca de reconocimiento de los miembros de un grupo, lo cual contribuye aún más en el proceso de integración de una comunidad, al crear identidad y empatía entre sus asociados. Es muy importante tener en cuenta esta perspectiva de las reglas como elemento de encuentro y unión y no solo como límite y restricción. Por ejemplo, para Ostrom las reglas informales relativas a los intercambios verbales en ciertas comunidades reportan grandes beneficios, ya que la comunicación entre las personas disminuye la sobreexplotación de los recursos comunes y mejora las ganancias conjuntas. En una suerte de forma policéntrica y espontánea que es más eficiente que una forma centralizada de administración.

Al cumplirse las reglas y respetarse las convenciones sociales los sujetos crean el orden social como resultado no intencionado de su acción, sin importar si las reglas provienen de lugares disímiles, incluso antagónicos entre sí (ej. Legales e ilegales). Las reglas informales, en su mayoría, son acción humana, pero no diseño humano. En esto concuerdan Hayek (1994), Polanyi (2009), y Mantzavinos, North y Shariq (2015), aunque más que coincidir, lo que hacen los últimos es retomar y desarrollar esta línea de pensamiento, a la cual se circunscribe esta investigación.

Como en el famoso aforismo de Ulpiano, “donde hay sociedad hay derecho”, esta investigación considera que no puede haber espacios vacíos de regulación, espacios sin orden. Hasta el lugar más marginado del globo terráqueo presenta criterios regulatorios, parámetros de conducta, sanciones. En ese sentido, en sociedades marginalizadas, las reglas informales son suficientes para establecer el orden social y para constituir certeza regulatoria, sin la necesidad del Estado, o a pesar de él, o en conjunto con él. La debilidad del Estado no puede ser asumida como falta de regulación, como anomia en el sentido de falta total de reglas. Mucho menos como el “estado de naturaleza” en la versión hobbesiana. Como se evidencia en los capítulos de la tesis, para el caso de Medellín, aun en los lugares más marginales y con mayores tasas de homicidios existen reglas, sanciones y contención de la violencia física.

Pero esto no es sólo una particularidad de un territorio, como se ve en la lectura de Helmke y Levitsky (2006), Koonings y Veenstra, (2007), Auyero y Berti (2013), Caldeira (2007), Bobea (2016) entre otros, es un caso latinoamericano, en la medida en que la debilidad estatal, la criminalidad y la acumulación de desventajas sociales en amplios cordones urbanos de las grandes ciudades latinoamericanas, le imponen nuevos retos al orden social y a los aparatos de seguridad. De acuerdo con el marco teórico escogido, es posible que se den varias agencias de seguridad en un mismo territorio, además, es posible que entre dichas agencias se gesten vínculos de cooperación, competencia, acomodo o sustitución como lo muestra Helmke y Levitsky (2006). Como se ve en los próximos capítulos, el proceso de regulación y protección de Medellín pasa por la idea de multiplicidad de agencias prestadoras de servicios de seguridad y diversas relaciones entre actores estatales y no estatales.

La naturaleza del negocio de la seguridad y la protección es tal, que los protectores pueden fácilmente convertirse en opresores de sus propios protegidos, de ahí que las reglas informales sean prioritarias, en la medida en que son ellas (en muchos casos) el único límite que tienen estas agencias de seguridad no estatales para evitar el cambio de rol, es decir, la garantía que las personas, sus “protegidos”, tienen para no sufrir violencia letal. Siguiendo con las ideas Elias y Scotson (2016) se considera que no hay caos o falta de estructura sino otras formas de órdenes; los lugares “sin Dios y sin ley” en realidad presentan un orden que puede diferir del orden del observador foráneo, sin embargo, son lugares regulados y ordenados. En estos lugares los sujetos pueden sentir los efectos de la anomia, pero no por falta de regulación, sino por su exceso, multiplicidad y yuxtaposición. Es una suerte de anomia por activa, donde se forman tejidos densos de regulación y donde la informalidad llena los espacios que deja la formalidad, mejorando la estabilidad del sistema (Helmke y Levitsky, 2006).

Las reglas informales previenen los homicidios, pero también pueden dar lugar a su ocurrencia. Las reglas informales coadyuvan y obstruyen el sistema formal; coadyuvan al encauzar las conductas sociales, resolver asuntos litigiosos y generar mercados en zonas periféricas con mínima presencia estatal; a su vez, obstruyen al producir delitos, vulnerar los derechos de los habitantes y generar negocios ilícitos. Estos entramados normativos amalgamados son duales, como el dios Jano, y no deben ser entendidos necesariamente como antagónicos.

Reglas o regularidades que son producto de un proceso histórico complejo, donde existe acción humana, pero no un diseño humano. Reglas que implican un “hagámonos pasito”, un co-ordenar con las fuerzas informales de la ciudad, que están direccionadas por unas reglas globales que han evolucionado en procura de brindar a los individuos beneficios comunes, como la disminución de la violencia física aplicada, especialmente el homicidio. Aunque desconocidas por los interactuantes que sólo siguen reglas individuales y que desconocen las reglas del patrón global. La argumentación a la que ha dado lugar esta investigación apunta a que este fenómeno es una suerte de orden espontáneo tendiente a la disminución del homicidio, a pesar de que los interactuantes, la mayoría de las veces, desconocen que hacen parte de este proceso histórico. Los sujetos contribuyen al proceso por medio de sus prácticas cotidianas en las que generan configuraciones. Estas interacciones ordinarias y cotidianas que sumadas a las del resto de sujetos en un patrón global, se cristalizan con el uso continuado en costumbres sociales o reglas informales, que construyen el orden social. Un orden amalgamado, diferente al que se enseña en las facultades de derecho y ciencias políticas, desconocido por los doctos, pero claramente comprensible para la mayoría de los habitantes de la ciudad.

## I. REFERENCIAS

Auyero, J., & Berti, M. F. (2013). *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Katz.

Bobeá, L. (2002). *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*. Santo Domingo: FLACSO.

Bobeá, L. (2004-Mayo-junio). ¿Juntos pero no revueltos? De la militarización policial al policiamiento militar: implicaciones para las políticas de seguridad ciudadanas en el Caribe. *Nueva Sociedad*, 191, 90-102.

Bobeá, L. (2014). *Urbanidades violentas: orígenes y fundamentos de los ecosistemas transgresores en República Dominicana*. In A. Ávila Martínez, & a. Et, *Violencia urbana: Radiografía de una región* (pp. 245-294). Bogotá: Aguilar.

Bobeá, L. (mayo-junio de 2016). *El Estado como demiurgo de la criminalidad*. *Nueva Sociedad*, 263, 64-80.

- Caldeira, T. (2007). Ciudad de muros. Barcelona: Gedisa.
- Dávila, L. F. (2015). Más allá de las normas de papel y de sangre: Análisis de la incidencia de las reglas formales e informales en la variación del homicidio en los polígonos de Medellín. En G. Duncan, & A. Eslava, Territorio, crimen y comunidad: Heterogeneidad del homicidio en Medellín (págs. 253-308). Medellín: Universidad EAFIT, Open Society Foundations.
- Dávila, L. F. (2016). Violencia urbana, conflicto y crimen en Medellín: una revisión de las publicaciones académicas al respecto. *Rev. Criminalidad*, 58(2), 107-121.
- Elias, N. (2006). Sociología fundamental. Barcelona: Gedisa.
- Elias, N. (2014). El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elias, N., & Scotson, J. (2016). Establecidos y marginados. Una investigación sociológica sobre problemas comunitarios. México: Fondo de Cultura Económica.
- Goffman, E. (1967). Interaction ritual. Essays on face-to-face behavior. New York: Pantheon books.
- Goffman, E. (1991). Los momentos y sus hombres. Barcelona: Paidós.
- Goffman, E. (2006). Frame Analysis. Los marcos de la experiencia. Madrid: Siglo XXI.
- Hayek, F. A. (1935). The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*, 519-530.
- Hayek, F. A. (1979). Notas sobre la evolución de sistemas de reglas de conducta. Interacción entre las reglas de conducta individual y el orden social de las acciones. *Teorema. Revista internacional de filosofía*, 9(1), 57-77.
- Hayek, F. A. (1994). Derecho, legislación y libertad. Volumen 1 Normas y orden. Madrid: Unión.
- Hayek, F. A. (1996). Los fundamentos de la libertad. Barcelona: Folio.
- Hayek, F. A. (2007). Estudios en filosofía política y economía. Madrid: Unión Editorial.
- Hayek, F. A. (2007). Nuevos estudios de filosofía, política, economía e historia. Madrid: Unión Editorial.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Joseph, I. (1999). Erving Goffman y la microsociología. Barcelona: Gedisa.
- Koonings, K., & Veenstra, S. (julio-septiembre de 2007). EXCLUSIÓN SOCIAL, ACTORES ARMADOS Y VIOLENCIA URBANA EN RÍO DE JANEIRO. *Foro Internacional*, vol. XLVII(3), 616-636.
- Mantzavinos, C. (2009). Institutions. In (. I. Jarvie, & J. Zamora Bonilla, Sage Handbook of Philosophy of Social Science. Witten Germany: Witten Herdecke University.
- Mantzavinos, C., North, D., & Shariq, S. (2004). Learning, Institutions, and Economic. *Perspectives on Politics*, 75 – 84.
- Mantzavinos, C., North, D., & Shariq, S. (2015). Aprendizaje, instituciones, y desempeño económico. *Economía y Región*, 9(1), 11-34.
- Nizet, J., & Rigaux, N. (2006). La sociología de Erving Goffman. Madrid: Melusina.

Ostrom, E. (Mayo de 2013). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, II (1), 5-72.

Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pinker, S. (2005). *La tabla rasa, el buen salvaje y el fantasma en la máquina*. Barcelona: Paidós.

Pinker, S. (2012). *Los ángeles que llevamos dentro. El declive de la violencia y sus implicaciones*. Barcelona: Paidós.

Polanyi, M. (2009). *La lógica de la libertad*. Madrid: Katz.

Uribe, M. (1997). *La negociación de los conflictos en el ámbito de viejas y nuevas sociabilidades*. En J. Giraldo, B. Santos, F. Gutiérrez, & J. Faria, *Conflicto y contexto. Resolución alternativa de conflictos y contexto social* (págs. 165-182). Bogotá: TM Editores. Instituto SER de investigaciones. Colciencias. Programa de reinserción.

**EXPROPRIAÇÃO DO CONHECIMENTO E SUCCÃO  
DO SABER: O CASO DO AGROSEBRAE – SP – BRASIL  
E DA PEQUENA PRODUÇÃO AGRÍCOLA  
EM TERRITÓRIOS RURAIS**

RICARDO LUIZ SAPIA DE CAMPOS

# EXPROPRIAÇÃO DO CONHECIMENTO E SUCCÃO DO SABER: O CASO DO AGROSEBRAE – SP – BRASIL E DA PEQUENA PRODUÇÃO AGRÍCOLA EM TERRITÓRIOS RURAIS.

## I. INTODUÇÃO

O trabalho de pesquisa e investigação realizado entre 2007 e 2014<sup>1</sup> buscou entender o funcionamento desta política privilegiada e inovadora para o desenvolvimento agrícola. O pressuposto básico era entender a eficiência e os mecanismos de funcionamento e atuação do SEBRAE. Por se tratar de pesquisa nas ciências sociais interessava entender de que maneira o funcionamento destas políticas do SAI\SEBRAE interagem e transformavam o conhecimento dos agentes produtivos. Conhecimento produtivo mobilizado para construir alternativas e novos mercados capaz de fazer frente ou então de sobreviver dentro da adversidade e hegemonia do chamado “grande mercado” que na região de estudo é representado pelos complexos citrícola, com a produção do suco de laranja, mas principalmente canavieiro voltados para a produção de açúcar e álcool.

Neste texto discuto pontualmente o funcionamento destas políticas e a maneira que o SAI\SEBRAE ou AGROSEBRAE funciona na relação com os produtores e a produção, mobilizando o principal recurso necessário à produção que é o conhecimento.

Não existe foco específico em grupos de, senão nas chamadas à época pelo SEBRAE como: “cadeias produtivas” e “grupos de pequenos produtores” atendidos de maneira geral. O SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, considera pequenos micro negócios rurais, ou então micro e pequenas empresas agroindustriais o limite de 10 até 50 hectares microempresas, e de 50 até 100 hectares de terra pequenas empresas, SEBRAE (2006). Mesmo adotando inicialmente estes parâmetros e focando prioritariamente os pequenos produtores, na prática da pesquisa eles foram subvertidos, haja visto que “pequenos”, “médios” ou “grandes” produtores agrícolas figuravam como clientes das políticas do AGROSEBRAE.

No “módulo Araraquara”, o SEBRAE aponta que foram atendidos 18 grupos de produtores, sendo que no Estado de São Paulo foi um total de 621 grupos. Do total de 22%, ou seja, quatro grupos, são apontados na avaliação realizada em 2008 pelo SEBRAE, como inativos; 54%, ou seja, 8 grupos como intermediários, e apenas dois grupos, ou 11% deles como avançados.

Partindo do entendimento que o SEBRAE se alimenta do conhecimento produtivo de quem efetivamente trabalha e “experimenta” a produção, discuto neste texto algumas formas que facilitam este processo.

## II. SEBRAE, SAI E AGROSEBRAE

O SEBRAE fez 45 anos em 2017, já que foi criado em 1972 como entidade privada sem fins lucrativos, promovendo competitividade e desenvolvimento que devem ser cristalizados em empreendedorismo partilhado por parcerias público e privado incentivadas pelo instituto. Faz parte do chamado no Brasil “Sistema S”: Instituições profissionais previstas pela Constituição Federal

<sup>1</sup> Compreende-se dois períodos. Um primeiro da realização do pós-doutoramento entre os anos de 2007 até 2010 e posteriormente o desenvolvimento de outro projeto entre 2011 e 2014. Ambos trabalhos foram desenvolvidos no âmbito do curso de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia e Programa de Pós- Graduação em Sociologia, posteriormente Ciências Sociais da UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus de Araraquara – SP

de 1988. As empresas filiadas as instituições que fazem parte do “Sistema S”, descontam porcentagem do salário dos funcionários. Porcentagem esta que é repassada para entidades “S”, promover ações de educação, qualificação, emprego, desenvolvimento, empreendedorismo e inovação.

O SAI – SEBRAE, posteriormente denominado AGROSEBRAE foi um programa tópico voltado para os pequenos produtores e empresários agrícolas, e que em linhas gerais segue a mesma metodologia do SEBRAE. As políticas do AGROSEBRAE têm como foco o pequeno produtor. A instituição busca mobilizar conhecimento e informação e assim transformar um potencial produtivo dispersos em pequenos núcleos de inovação empreendedora.

O SAI e posteriormente o AGROSEBRAE é o braço agrícola do SEBRAE que em linhas gerais:

[...] tenta alcançar padrões internacionais de excelência. Ele adota o ideal de ser uma organização voltada para a geração de conhecimento em níveis de excelência, com uma posição de vanguarda mundial. Esse conhecimento deve ser disseminado de tal maneira que ‘contribua para o desenvolvimento econômico e social do país’. (ADDIS; GOMES, 2001, p.355).

Em 1997 o SEBRAE desenvolve a metodologia do SAI – Sistema Agroindustrial Integrado e que posteriormente seria transformado em AGROSEBRAE. A experiência foi aplicada primeiro como projeto piloto no município (região) de Votuporanga no interior do Estado de São Paulo, em 1998. Após a primeira experiência, os resultados obtidos nos quinze municípios inicialmente envolvidos resultaram na réplica da experiência noutras regiões do Estado de São Paulo.

O programa foi estruturado em 2007 estabelecendo inicialmente vinte e quatro regiões definidas que juntas compõem a totalidade do Estado de São Paulo. O SAI despontou como projeto ambicioso buscando fornecer suporte teórico para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do pequeno e médio empreendedorismo agrícola, lembrando que desde os primeiros anos de implantação o programa já despontava como tendo o maior orçamento do SEBRAE.

Em linhas gerais o programa atuava basicamente por meio de assessoria técnica, gerencial e administrativa. De forma sistematizada por meio da informação em planejamento tecnológico, organização da produção, mercado e comercialização, (SEBRAE, 2006). Promove ações voltadas para a capacitação ao mesmo tempo produtiva e profissional. Ações empreendedoras conectadas também com a perspectiva de multifuncionalidade na agricultura, nos termos ponderados por Angeli (2002). Privilegia a produção e difusão do conhecimento como capacitação profissional em nível de excelência, articulada a outras políticas do próprio órgão como investimentos setoriais, crédito, planejamento, vocação produtiva, desenvolvimento local, comunicação e cooperação, institucionalismo, etc.

Com a crise da sociedade industrial tanto no que tange a organização científica do trabalho regulado quanto nas experiências de empreendedorismo e inovação, o novo agente produtivo é alguém flexível, capaz de tomar decisões rápidas diante de contextos adversos e situações inesperadas. No que diz respeito especificamente ao ato livre de empreender este fator é mais marcante, já que os polos capital e trabalho não estão separados. Pensamento e execução do trabalho são componentes do agente produtivo. Que pese a diferença que ainda persiste entre a relação de assalariamento enquanto venda da força de trabalho e ato livre de empreender recompondo a relação bipolar entre trabalho e capital quem produz conhecimento é quem de fato trabalha, ou seja, o agente produtivo no curso e no ato da própria produção.

O conhecimento, diferentemente do trabalho social geral, é impossível de traduzir e de mensurar em unidades abstratas simples. Ele não é redutível a uma quantidade de trabalho abstrato de que



ele seria o equivalente, o resultado ou o produto. Ele recobre e designa uma grande capacidade de diversidades heterogêneas, ou seja, sem medida comum, entre as quais o julgamento, a intuição, o senso estético, o nível de formação e informação, a faculdade de aprender e se adaptar a situações imprevistas; capacidades elas mesmas operadas por atividades heterogêneas que vão do cálculo matemático à retórica e a arte de convencer o interlocutor; da pesquisa técnico-científica à invenção de normas estéticas. (GORZ, 2005, p.29).

No meio agrícola ligado as sociedades rurais este fator é ainda mais marcante, já que as atividades cotidianas são dispare, flexíveis e variadas requerendo capacidades práticas que são produzidas e modificadas no curso cotidiano e constante da sua ação. O camponês, para lembrar as ponderações de Negri (2005) é um cientista:

É claro que o trabalho agrícola é extraordinariamente cansativo do ponto de vista físico – a terra é pesada, como poderá dizer qualquer um que tenha trabalhado no campo -, mas a agricultura também é uma ciência. Todo agricultor é um químico, combinando tipos de solo com culturas adequadas transformando frutas e leite em vinho e queijo; um biólogo genético, escolhendo as melhores sementes para aperfeiçoar variedades vegetais; e um meteorologista, à espreita do céu. O agricultor precisa conhecer a terra e trabalhar com ela, de acordo com seus ritmos. Determinar com exatidão o melhor dia para plantar ou proceder a colheita é um cálculo complexo. Não se trata de um ato espontâneo de intuição ou de uma repetição maquinal do passado, mas de uma decisão baseada em conhecimentos tradicionais aplicados as condições atualmente observadas e constantemente renovados através da inteligência e da experimentação. (p. 151)

O termo francês *savoir-faire* é o que melhor ilustra este ponto. O trabalho agrícola é dotado de uma capacidade inventiva do qual é quase impossível determinar sua reprodução senão na forma de assalariamento agrícola quando a própria agricultura passou pelo processo de industrialização. O trabalho agrícola principalmente em *fermage* e *métayage*, são atividades de alto potencial de subjetividade e capacidade inventiva por requerer envolvimento constante do agente na e com a produção.

### III. O SAI \AGROSEBRAE NA REGIÃO DE ARARAQUARA

O chamado “Módulo Araraquara”<sup>2</sup> um dos módulos que a pesquisa focou<sup>3</sup> foi daqueles implantados no estado de São Paulo que funcionaram basicamente por meio do atendimento direto aos produtores, priorizando o serviço voltado para grupos organizados em cadeias produtivas.

A região de Araraquara, que está dentro da antiga divisão agrícola denominada: “Ribeirão Preto”, se destaca como região com vocação agrária<sup>4</sup>. Ainda que referência importante no assalariamento rural praticado principalmente pelos grandes complexos produtivos: usinas de açúcar e álcool, a região possui experiências significativas em pequenas empresas e produção alternativa ou nichos de mercado. Segundo o INCRA (1995), havia só no município de Araraquara, aproximadamente 890 propriedades rurais, sendo que destas 750 tinham uma extensão territorial

<sup>2</sup> O “Módulo Araraquara” composto por dezenove municípios rurais: Américo Brasiliense, Araraquara, Boa Esperança do Sul, Borborema, Cândido Rodrigues, Dobrada, Fernando Prestes, Gavião Peixoto, Ibitinga, Itápolis, Matão, Motuca, Nova Europa, Rincão, Santa Ernestina, Santa Lúcia, Tabatinga, Taquaritinga, Trabiçu

<sup>3</sup> O projeto: Capitalismo cognitivo e a dinâmica da pequena produção agrícola alternativa no contexto local de Araraquara – o caso do SAI – Sistema Agroindustrial Integrado do SEBRAE/SP, foi financiado pela FAPESP entre os anos de 2010 a 2014. Neste período realizamos trabalho de campo e produção de informações sobre o programa em si bem como da organização da pequena e média produção agrícola e empreendedora na região

<sup>4</sup> Em Parceria firmada recentemente entre o município de Araraquara via prefeitura e universidades italianas preocupadas com o tema do desenvolvimento local, como no caso “100 Città per 100 progetti Italia-Brasile” o estudo de território, demonstra e reforça a “vocação” ou “vocacionalidade” do município para o desenvolvimento produtivo local voltado para o setor tido como agroindustrial

que variava entre 01 a 50 alqueires. Segundo dados do recente Projeto LUPA 2007/2008: Censo Agropecuário do Estado de São Paulo (2009) eram um mil cento e cinquenta propriedades rurais no município, das quais 47,04% variam entre 10 e 20 hectares, representando um total de 541 propriedades. Um percentual bastante alto se comparada com outras regiões e municípios do Estado (PROJETO LUPA, 2009). O relatório do Projeto Lupa apontava uma média de tamanho de propriedade da ordem de 10 até 50 alqueires.

Mas conforme aponta Torquato (2010):

O Estado de São Paulo, em 2006, responde por 60,7% da área total de cana-de-açúcar para indústria no Brasil. Em 2015, esta participação poderá cair para 54,9% devido, principalmente, à maior disponibilidade e ao menor preço da terra em outras regiões. Além disso, poderá contribuir para a maior expansão no centro oeste brasileiro a melhoria da logística de escoamento da produção, com a possível construção por parte da Transpetro de dutos que interligariam o terminal São Simão em Goiás à refinaria de Paulínia e ao terminal de Guararema em São Paulo. (TORQUATO, 2010, p. 03)

Uma estimativa que corresponde:

São Paulo possui usinas instaladas que processam matéria-prima proveniente de cerca de 5,2 milhões de hectares plantados com cana-de-açúcar. Essa área representa 54% dos quase 9,6 milhões de hectares com a cultura em todo o território brasileiro na safra 2011/2012. A área do canavial de São Paulo é equivalente aos territórios da Croácia ou da Costa Rica. A cultura da cana está distribuída em praticamente todo o Estado de São Paulo, com destaque para o centro-norte (Piracicaba, Ribeirão Preto, Franca e Barretos), as regiões de Campinas, Bauru e Jaú e, mais recentemente, o oeste (Araçatuba e Presidente Prudente). (INVESTE SÃO PAULO, 2017)

Na pesquisa questionamos a concepção de “hegemonia produtiva”, que segundo

Abramovay (2000) que aponta que o território:

A ideia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território apresenta uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. (p. 385)

A ideia de uma vocação produtiva canavieira do território denominado “região de Araraquara” foi questionada, e o sucesso das atividades de pequena agricultura correlacionados como dependentes da complexa rede de relações que Becattini e Zorini (2003), observando o caso italiano, apontam como áreas com disparidades e conflitos de interesse. Territórios economicamente e culturalmente heterogêneas podem, dependendo da relação estabelecida, das redes institucionais criadas, e do fluxo de comunicação e de troca de saberes, transformar tais conflitos favoravelmente ao desenvolvimento de determinada região.

No caso do estado de Goiás estão sendo feitos os primeiros estudos exploratórios no intuito de aproximar resultados de pesquisa na região de Araraquara. Goiás é dos Estados mais expressivos em produção agrícola do país apresentando desde a década de sessenta o maior potencial em desenvolvimento agrícola, com foco no Agronegócio. Tem das melhores condições de expansão agrícola do país em áreas de terra de pastagens degradadas, e, em melhoramento de infraestrutura do setor<sup>5</sup>. A região centro Oeste do país, tendo o Estado de Goiás como o maior e mais desenvolvido em produção agrícolas entre os anos de 2014 e 2015 respondeu por 42% da produção de grãos, apresentando no período crescimento da ordem de 3,6% com relação ao ano

<sup>5</sup> Segundo o Portal Brasil, entre 2014 e 2015 passou de 3.704 quilos por hectare para 3.850 quilos por hectare o volume de produção

anterior. (PORTAL BRASIL, 2017). Goiânia por sua vez é das capitais brasileira tida como das mais pujantes em potencial empreendedor do Estado de Goiás. Capital do Estado que representa junto com São Paulo o maior volume de exportação de commodities do chamado “agronegócio” brasileiro. Neste caso carne e grãos, ainda que o volume de cana de açúcar seja considerável e tenha crescido anualmente. O projeto em desenvolvimento arrisca estudo comparativo entre as regiões<sup>6</sup>.

No primeiro módulo SAI, regido pela chamada “antiga metodologia” aplicada ao território produtivo de Araraquara foram atendidos no Estado de São Paulo como um todo 617 grupos. Alguns grupos “evoluíram”, e se transformaram em “projetos”, conforme metas e objetivos do programa. O Módulo Araraquara atendeu em cadeias de ovinos, leite e aves, citricultura, hortaliças, ou cadeias específicas como a produção orgânica, cerca de 300 produtores diretos. (SEBRAE, 2006). Em 2007 terminada a parceria entre o SAI e a Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo o programa passa por avaliação e mudanças, trabalhando as reformas a partir dos resultados da implantação do primeiro módulo em cadeias produtivas “consolidadas”.

Dentre os principais cursos promovidos pelo SAI tinha-se: escoamento da produção, promoção de eventos, marketing, divulgação, assistência técnica integral ou eventual, etc. Também: Análise de mercado e formação de preço, gestão ambiental e normas de procedimento, associativismo, mão-de-obra, gestão administrativa e financeira, marketing, liderança, negociação, desenvolvimento do grupo, empreendedorismo, comercialização e atendimento ao cliente, avaliação e pesquisa de vendas.

#### IV. INSTITUCIONALIDADE E EXPROPRIAÇÃO DO CONHECIMENTO

Em cada programa o coordenador geral tinha a função de preparar relatórios para a coordenação de Estado. O coordenador tem como seus subordinados os AI - agente de informação; AD – Agente de desenvolvimento e NA – Agente de Negócio.

O Agente de Informação – AI -, é quem faz a comunicação interna entre grupos e pessoas atendidas, e destes grupos com o Agente de Desenvolvimento e Negócios – AD. Já o AD - Agente de Desenvolvimento é que vai a campo, e que, portanto, mantém contato direto com os produtores ou grupos de produtores. Este capta as demandas, anota as necessidades e direciona par o coordenador.

O Agente de Desenvolvimento é figura central no trabalho do AGROSEBRAE. A comunicação e interação é o principal instrumento de trabalho do Agente de desenvolvimento que deve ter boa relação ganhando a confiança do produtor. É desejável que tenha a mesma origem<sup>7</sup> e códigos linguísticos do grupo que atende. Em 2007 quando o programa passou pela primeira avaliação de resultados o SEBRAE passou metodologicamente a recrutar Agentes de Desenvolvimento que tivessem a mesma origem, priorizando a comunicação do público com o qual iria trabalhar. No processo de interação com os agentes produtivos o agente de desenvolvimento era a “peça chave” que garantia que as demandas, necessidades e anseios dos produtores chegassem à coordenação geral. É o AD - Agente de Desenvolvimento que capta as demandas, ouve, e, portanto, interage com os produtores. A comunicação e interação é o principal

<sup>6</sup> O projeto em desenvolvimento na FCS - Faculdade de Ciências Sociais da UFG – Universidade Federal de Goiás entre 2018 – 2021: “Agricultura orgânica e alternativa: experiências de empreendedorismo e pequena produção no entorno de Goiânia – GO

<sup>7</sup> O trabalho de campo detectou diferentes e sintomáticas ocorrências sobre este ponto, o qual atribuímos atenção especial. Quando se fala em “mesma origem” pensamos em códigos linguísticos, comunicacionais e culturais de maneira geral que aproxima e intensifica a confiança (fidúcia) do agente de campo com o produtor. Basta dizer que as primeiras experiências do SAI, antes da primeira reformulação do programa, treinavam rapidamente agentes que deveriam “ensinar” produtores que passaram suas vidas produzindo, “como produzir corretamente.”

instrumento de trabalho do AD. Agente de Desenvolvimento. Ele precisa “ganhar a confiança” do produtor, sendo desejável que tenha a mesma origem<sup>8</sup> e códigos linguísticos. Este elemento foi trabalhado e valorizado tendo peso decisivo quando o programa foi reformulado em 2007. O SAI passa inclusive a valorizar e recrutar agentes locais com origem parecida, e, portanto, os mesmos códigos linguísticos dos produtores agrícolas com os quais iriam trabalhar.

Ao analisarem a biodiversidade e a tecnologia genética, Lesser e Krattiger (1994) conceituam separadamente dois tipos essenciais de “saber. Um primeiro tipo que diz respeito ao patrimônio de conhecimento acumulado, portanto codificado; outro, ligado ao conhecimento “de conteúdo” que não necessariamente precisa do primeiro. Este segundo tipo de conhecimento com ou sem a possibilidade de comunicação com o primeiro tipo de saber. Todavia, é a comunicação entre eles que caracteriza a atual produção de saber produtivo. O primeiro está mais ligado ao conceito de *savoir faire*, o segundo ao desenvolvimento técnico e científico. O que permite pensar na separação que Gorz (2005) faz entre conhecimento e saber. O primeiro como “acumulo constituído”, que pode ser codificado e reproduzido, o segundo como capacidade prática de lidar com a adversidade cotidiana, e que, portanto, é vivo e transformado ininterruptamente pelos agentes da produção.

No caso em questão existe uma técnica de expropriação do saber do primeiro tipo, o AD funciona como o elo da corrente entre o produtor, ou seja, aquele que produz o conhecimento, e a instituição, que trabalha e sobrevive a partir deste tipo de informação que é transformada (codificada) e vendida. A comunicação entre estes dois tipos de saber é proporcionada pela relação não entre os saberes, mas entre o saber de primeiro tipo, e o saber de segundo tipo que é “produzido” (codificação), e “vendido” (disponibilizado) pelo programa SAI/SEBRAE.

## V. APONTAMENTOS FINAIS

Cada um dos convênios realizados pelo SEBRAE com a Secretaria de Estado quando da realização do primeiro módulo, ou seja, quando ainda era SAI, contou com a figura de um “Coordenador Geral” que era uma espécie de chefe com a função estratégica de elaborar e encaminhar relatórios de trabalho para a coordenação de Estado na política de parcerias.

O Agente de Informação – AI -, designado internamente no programa é aquele que fazia a comunicação interna entre grupos e pessoas atendidas, e destes com o Agente de Desenvolvimento e Negócios – AD. O Agente de Desenvolvimento, por sua vez, é aquele que vai a campo, e que, portanto, está em contato direto com os produtores ou grupos, e que assim sendo, capta demandas e necessidades destes grupos e pessoas no tocante a produção e escoamento de maneira geral. O AD era o elo no processo de expropriação do conhecimento produtivo e na codificação de técnicas de manejo e gestão produtiva e de gestão do negócio, catalogava a produção a partir da sua relação com os produtores. A catalogação de modelos de gestão bem como a forma e a organização técnica da produção era proposta pelo SEBRAE como orientação institucional de “como fazer”. Ocorrem que antes do “como fazer”, a orientação do “fazer” era captada entre os produtores que eram os destinatários destas políticas.

O SEBRAE sabe aproveitar (institucionalmente) experiências de planejamento e gestão e principalmente organização da produção a partir de ações que promove. O instituto é referência em ação empreendedora na desconstrução da burocracia estatal e corporativa, apesar de que o

<sup>8</sup> O trabalho de campo detectou diferentes e sintomáticas ocorrências sobre este ponto, o qual atribuímos atenção especial. Quando se fala em “mesma origem” pensamos em códigos linguísticos, comunicacionais e culturais de maneira geral que aproxima e intensifica a confiança (fidúcia) do agente de campo com o produtor. Basta dizer que as primeiras experiências do SAI, antes da primeira reformulação do programa, treinavam rapidamente agentes que deveriam “ensinar” produtores que passaram suas vidas produzindo, “como produzir corretamente.”

SEBRAEE em si não produz conhecimento algum. A instituição se sustenta na “expropriação e transformação do conhecimento que é codificado, “apostilado” e vendido para os agentes produtivos.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABRAMOVAY, R. O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Revista de Economia Aplicada*, 4 (2), pp. 379-396. 2000.

ADDIS, C. GOMES, R. E. Um outro lado da liberalização: impactos sociais transformadores do Apóio do Sebrae às micro e pequenas empresas, GUIMARÃES, N. A. e MARTIN, S. , (Org.), São Paulo, Ed, Senac, 2001.

ANGELI, L. (a cura di), Terra, “ Il Ponte” In QA – La Questione Agraria - Rivista Dell Associazione Rossi-Doria, Franco Angel, Anno LVIII, n. 10-11, ottobre-novembre 2002.

BECATTINI , G.; ZORINI, L. O. Identità locali rurali e globalizzazioni. *La Questione Agrária*, Bologna, n.01, P.º 2003.

GORZ, A. O Imaterial: conhecimento, valor e capital, São Paulo: Annablume, 2005. HARDT, M e NEGRI A. Multidão: guerra e democracia na era do Império. Rio de Janeiro: Record, 2005.

LESSER, W. H. e KRATTIGER, A. F. Wat is Genetic Technology? *Biodiversity Letters*, 02, 1994.

LUPA 2007, Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo 2007/2008. Disponível em <http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/dadosmunicipais.php> [consultado em 10-11-2014].

Incra. Relatório de Atividades do INCRA 1995-1999.(24\03\2017). Acessível: <http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/relatorios/outros-relatorios/file/782-relatorio-de-atividades-incra-1995-a-1999>

Investe São Paulo: Agência Paulista e Promoção e de investimento e Competividade. (20\03\2017).Acessível em <http://www.investe.sp.gov.br/setores-de-negocios/agronegocios/cana-de-acucar/> .

Portal Brasil: Centro Oeste produz 42% da safra de Grãos e é o principal polo agrícola do país.(24\03\2017). Acessível: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/10/centro-oeste-produz-42-da-safra-de-graos-e-e-o-principal-polo-agricola-do-pais> .

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Setor de Capacitação, 2006. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/br/coopererecrescer/treinamentos.asp>>.

Acesso em: 30 ago. 2006.

Torquato, S. A. Cana de Açúcar para indústria, o quanto vai precisar crescer, Análise e Indicadores do Agronegócio, IEA, (03\05\2010). acesso: [http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/cana\\_industria\\_000fl7vggq702wyiv80ispcrrdnmik1s.pdf](http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/cana_industria_000fl7vggq702wyiv80ispcrrdnmik1s.pdf) .

**INFÂNCIA(S) ENTRE O CAMPO E A CIDADE:  
PERSPECTIVAS DAS CRIANÇAS QUILOMBOLAS  
EM CAVALCANTE/GOIÁS/BRASIL**

MARIA LIDIA BUENO FERNANDES

# INFÂNCIA(S) ENTRE O CAMPO E A CIDADE: PERSPECTIVAS DAS CRIANÇAS QUILOMBOLAS EM CAVALCANTE/GOIÁS/BRASIL

## I. INTRODUÇÃO

O presente artigo nasce de reflexões realizadas durante pesquisa acadêmica realizada entre 2015 e 2017, com as crianças quilombolas do Território Kalunga, mais especificamente na comunidade Vão de Almas, situada no município de Cavalcante/Goiás. Apresenta reflexões sobre como as crianças dessa comunidade imaginam, criam, habitam e produzem territórios, analisando, ainda, suas ações em um contexto no qual movimentos pendulares entre o campo e a cidade são recorrentes.

Em termos teóricos, este artigo trabalha na perspectiva da Teoria Histórico-Cultural e estabelece uma aproximação tanto com o conceito de vivência (*Pereživaniè*) quanto o de reelaboração criadora (*Tvortcheskaia Pererabotka*) na perspectiva da unidade pessoa-meio em Vigotski (2010). Ancora-se, nessa abordagem, nas contribuições de Prestes (2015) sobre as traduções de Vigotski e sua crítica às interpretações aligeiradas de sua obra. Ao mesmo tempo, aponta para a relevância da obra desse pesquisador no que diz respeito ao seu caráter não dogmático e de abertura de possibilidades, tanto no que se refere à abordagem marxista quanto ao desenvolvimento dos conceitos da Teoria Histórico-Cultural. No âmbito da temática da Infância, trabalha-se na perspectiva de Qvortrup ((1993), Corsaro (2005), Sarmiento & Marchi (2008), Prout & James (1990), Prestes (2015), Lopes (2018), Aitken (2015), entre outros. Trata-se de uma pesquisa qualitativa realizada com as crianças que tem como objetivo apresentar as narrativas construídas pelas crianças sobre o campo e a cidade, bem como apresentar seu olhar para a ambiguidade desses dois modos de vida que, nesse contexto específico, interpenetram-se.

Contamos com o olhar da Geografia expresso por Massey (2015), Aitken (2014), Harvey (2008), Léfèbvre (1995), Haesbaert (2018 ) para abrir possibilidades de leitura de mundo, abordando-a em dimensão de desvelamento dos processos de produção do espaço, na busca da compreensão do invisível nesse processo, na leitura dos palimpsestos<sup>1</sup> que nos revelam a relação ser humano/natureza, intermediada pela técnica, ao longo dos séculos, tanto em sua dimensão material quanto simbólica.

A pesquisa, realizada na comunidade Vão de Almas, é de cunho qualitativo e foi dividida nas seguintes etapas: levantamento bibliográfico, visitas à comunidade e às escolas, entrevistas abertas com a população local, observações diretas em campo, registro fotográfico e convívio com um casal e seus filhos. A pesquisa desenvolveu-se conforme o quadro a seguir:

QUADRO 1: ATIVIDADES DA PESQUISA

Data	Local de Estadia	Atividade desenvolvida
1 a 4 de setembro de 2015	Casa do Sr Domingos no Córrego da Serra	Visita às escolas: Córrego da Serra, Joana Pereira e Santo Antônio, visita às casas dos moradores: Dona Luiza, Dona Rosa, Sr. Manoel, entre outros. Acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas crianças nas escolas.

<sup>1</sup> Milton Santos refere-se ao conceito de paisagem como o de um palimpsesto, que faz referência ao papiro ou ao pergaminho, utilizados para a escrita na antiguidade. Devido à sua escassez, eram reaproveitados, deixando resíduos das escritas anteriores. Nesse sentido, o autor afirma que o desvelamento da paisagem passa pela análise de sua historicidade, representada pelas marcas de outros momentos históricos inscritas no local.

9 a 11 de outubro 2015	Casa da Eva, professora do Colégio Santo Antônio	Visita à escola, passeio pelos arredores da escola, entrevista com professores, visita à casa da Marisa, professora local. Leitura de material produzido pelas crianças na escola.
6, 7 e 8 de novembro de 2015	Casa do Sr Domingos no Córrego da Serra.	Visita à casa da Dona Fiota, Sr. Valdemar e reconhecimento do território. Conversa sobre as atividades cotidianas na comunidade.
9 e 10 de agosto de 2016	Casa do Sr Domingos no Córrego da Serra	Trabalho com as crianças, pescaria, montagem de arapuca, preparação para a festa de Nossa Senhora da Abadia, do Espírito Santo e de Nossa Senhora das Neves.
13 e 14 de agosto de 2016	Casa do Senhor Domingos na Comunidade Capela.	Participação das atividades preparatórias para a festa. Decoração, procissão com incensos, visita ao festeiro Zezinho, que, na festa, assume a denominação de imperador.
23 a 26 de março de 2017	Casa do Sr. Domingos no Córrego da Serra	Participação em atividades cotidianas, ida à roça, ao poço, pescaria, cachoeira, cavalgada, coleta de feijão, debulhada de feijão, entre outros.

Fonte: Dados dos trabalhos de campo na Comunidade Vão de Almas.

## II. ESPAÇO-TEMPO NA CONSTITUIÇÃO HUMANA

O inferno não são os outros, pequena Halla. Eles são o paraíso, porque um homem sozinho é apenas um animal. A humanidade começa nos que te rodeiam, e não exatamente em ti. (Walter Hugo Mãe. A desumanização. 2014)

A epígrafe coloca a dimensão do processo de humanização e imputa à presença do outro significativa responsabilidade. Walter Hugo Mãe adentra o universo das reflexões sobre o tornar-se humano, o apropriar-se da cultura e o estar inserido em um contexto cultural, fortemente definido pelo espaço-tempo, que, ao mesmo tempo em que nos constitui é igualmente por nós constituído, em um processo dialético.

A forma como construímos este trabalho pressupõe que vejamos o ambiente, a prática social, as relações culturais, entre outros, como um legado, já que “o ambiente social é condição fundamental para o desenvolvimento da criança, para a origem e diferenciação das suas qualidades e funções humanas” (FICHTNER, 2010: 257). Assim, essa perspectiva do olhar para a dimensão ontológica aproxima-se da dimensão da Topogênese proposta por Lopes (2018: 47), “tornando nossas vivências únicas na vivência coletiva”.

Então, falar da infância é falar de uma rede de relações, é falar do lugar, do território, da comunidade, pois “se a história humana produz o espaço geográfico, as paisagens, os territórios e os lugares são esses que possibilitam os próprios processos humanos” (LOPES, 2018: 50). Dessa forma, falar das crianças da comunidade Vão de Almas implica em falar de suas representações materiais e simbólicas, entre elas, as festas: Festejos do Divino, da Nossa Senhora do Abadia, de Nossa Senhora das Neves. É o encerrar os pavios que iluminam as procissões, é o toque do tambor aprendido e apreendido no convívio familiar, é produzir os adereços de papel que decoram os barracões, entre outras coisas.

Todavia, é falar também da vivência em área do domínio do Cerrado, herdado e transmitido por essa comunidade, é falar do Sertão, carregado de conteúdos simbólicos e materialidade concreta do acontecer cotidiano. É falar, ainda, dos saberes que se constroem pelas brincadeiras e fazeres diários, em que essas crianças reconhecem e acompanham as pegadas dos animais, identificam o cheiro que indica a presença da cobra no caminho, pescam, limpam e salgam os peixes, banham-se nos açudes e lagoas naturais, tecem as fibras para amarrar arapuca, coletam e pilam os cocos da



pindoba para fazer o óleo, colhem e debulham o milho para alimentar os animais, recolhem as favas do feijão para assar e comer no entardecer, entre tantas outras atividades envolvendo a vida cotidiana. A isso Escobar (2015) denomina de “ontologia relacional” como uma forma de explicitar que os seres não existem em si mesmos: “Todos existimos porque existe todo” (ESCOBAR, 2015:93).

A proposta deste artigo é construir uma reflexão sobre a infância em uma comunidade quilombola, considerando a perspectiva da ontologia relacional proposta por Escobar (2015) e postulando que há uma pluralidade de identidades infantis, localizadas espacialmente nas mais diversas paisagens do planeta, vividas em uma diversidade de ambientes, culturas e realidades sociais. Por isso, falar de uma infância específica, contribuir para ouvir a voz e captar o olhar das crianças e dar vazão aos seus sentimentos e construções sobre o mundo em que vivem, é uma forma de refutar as teses que apontam para modelos de infância únicos com uma abordagem de normalidade que não encontra eco em nossa perspectiva teórico-metodológica.

Qvortrup (1993) propõe uma análise que considere as forças sociais, ou melhor, a variável estrutural e seus macroparâmetros como importantes elementos na pesquisa envolvendo o universo infantil. Defende, assim como nós, que as crianças têm um papel bastante ativo na sociedade em que estão inseridas, influenciam e são influenciadas, ocupam posição na divisão social do trabalho, desenvolvem, em princípio, suas tarefas escolares, entre outras atividades, dependendo do seu universo social e cultural. Assim, ao optarmos pelo uso no plural desse campo do conhecimento “Geografias das Infâncias” neste artigo, dialogamos com autores que se opõem à tentativa de normalização e normatização dessas infâncias e de seus tempos/espaços.

Aitken (2015) afirma que é necessário considerar que os conjuntos societários construiriam múltiplas relações entre si em relação à infância e em relação com o meio. Retomando a concepção de “*agency*”, aponta para a necessidade de discussão da dimensão política do processo educacional e, em maior escala, do processo de humanização, anteriormente citado. O conceito de *agency* de Prout & James (1990) chega ao Brasil como protagonismo social e requer que “as crianças sejam estudadas como atores na construção de sua vida social e daqueles que as rodeiam” (LOPES, 2018: 37).

### III. A INFÂNCIA EM UMA COMUNIDADE QUILOMBOLA NO SERTÃO DO GOIÁS

Primeiramente, entendemos que é importante abordar o conceito de quilombo que será tratado neste artigo. O [Decreto nº 4887/2003](#) ajuda-nos a compreender a atualidade desse conceito, quando define que “consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas [...]”.

Esses grupos têm sido reconhecidos em “sua condição de coletividades camponesa, definida pelo compartilhamento de um território e de uma identidade” (SCHMITT; TURATTI; CARVALHO, 2002: 3), sobretudo por persistirem no desenvolvimento de práticas de resistência na manutenção e na reprodução de seus modos de vida, incorporando as características do lugar em que se encontram.

Diegues (2000) reconhece essa forma de vida com a de população tradicional e descara a “forte dependência dos recursos naturais, sua estrutura simbólica, os sistemas de manejo desenvolvidos ao longo do tempo e, muitas vezes, seu isolamento” (DIEGUES, 2000: 8).

Reconhece-se, ao mesmo tempo, o componente cultural desses grupos como algo vivo, dinâmico, em constante transformação. Esses agentes sociais mostram-se mais vivos e presentes a

cada dia, num processo de resistência para manter a integridade de suas terras e sua reprodução física e social. Esse aspecto é ressaltado pela Associação dos Antropólogos Brasileiros - ABA – ao afirmar que tais agentes não devem ser considerados “resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica”. A Associação advoga ainda que não se trata, necessariamente, de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea.

Outro fator preponderante para a concepção hodierna de quilombo é a de que nem sempre se constituíram a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, que ocuparam terras livres e, de certa forma, isoladas, mas, sim, de variadas formas como: aquisição de terras por heranças (muitas atreladas a promessas), doações, recebimento de terras como pagamento de serviços prestados ao Estado, permanência nas terras que ocupavam e cultivavam no interior das grandes propriedades e pela compra de terras, tanto durante a vigência do sistema escravocrata quanto após a sua extinção, entre outros (SCHMITT; TURATTI; CARVALHO, 2002: 3).

A luta secular que essas comunidades vêm travando pelo direito ao Território desembocou na conquista do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 que determina que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhe os títulos respectivos.”

Assim, o conceito com o qual trabalhamos neste artigo procura conjugar identidade e território, fazendo dele instrumental para “designar um legado, uma herança cultural e material que lhe confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar específico” (ANDRADE, 1997, *apud* SCHMITT; TURATTI; CARVALHO, 2002: 4). Portanto, a uma geografia, a uma história e a um contexto específico.

Diante desses pressupostos, apresentamos a seguir a comunidade analisada neste estudo e seu território.

Traçando um panorama sobre a ocupação do território brasileiro, percebe-se que a região centro-oeste do Brasil insere-se tardiamente no processo de expansão da fronteira do país. A lógica de um país voltado para o litoral e que se ancorava na produção agroextrativista para exportação, tendo se caracterizado pela exploração da madeira, cana-de-açúcar, cacau, café, entre outros, contribuiu para que o desenho do país e a perspectiva de olhar hegemônica se recusassem a ver o sertão, a não ser de forma pejorativa, ou seja, sertão como sinônimo de “desertão”, de vazio, de lugar desprovido de cultura, atrasado, entre outros. Para Almeida (1996), o conceito de sertão, nessa perspectiva, significava o incerto, o atrasado, o desconhecido, o longínquo, o selvagem. Cabe destacar que outras vertentes o conceituavam em pares dialéticos em relação ao litoral, tais como: atrasado/moderno, autêntico/estrangeiro.

O trabalho em tela lança seu olhar sobre um determinado sertão marcado pelos vãos, pelas serras e morros, por depressões e vales estreitos, marcado por rios encaixados, com uma fisionomia paisagística dominada pela vegetação de cerrado: cerrado *stricto sensu*, cerradão, campos cerrados, campos rupestres e veredas, situado ao nordeste do estado de Goiás/Brasil. Esse sertão se insere no sistema colonial a partir do Arraial de Cavalcante, cuja fundação oficial se deu em 1740, em função da descoberta de jazidas de ouro na localidade.

O fator desencadeador da presença de quilombos na região ainda é controverso. Alguns autores, como Karasch (1996); Palacin (1972), apontam para o isolamento do município, com sua paisagem marcada por chapadas, serras, serrotes, morros, colinas e vales de difícil acesso, como um fator determinante para que se tornasse uma rota de fuga de escravos da Bahia, Maranhão e Pernambuco, que ali encontravam o acobertamento para levar a vida em liberdade. Outros falam

do declínio do ouro como fator de abandono dos escravos à própria sorte, de forma a liberar os senhores do custo de sua alimentação, o que, na época e local, era bastante oneroso.

Dessa forma, os escravos, em busca de proteção e visando assegurar sua liberdade, embrenharam-se nos rincões e no interior recôndito da região (AVELAR & PAULA, 2003), construindo, no isolamento parcial e seletivo com a sociedade nacional envolvente, um modo de vida específico e plural, considerando a vida coletiva e o respeito ao bem comum.

Nessa construção social, cabe destacar algo emblemático: a vida comunitária não engole o indivíduo em sua subjetividade. Além disso, esse modo de vida se constitui de forma autônoma, não no limite *stritu* da sobrevivência material, mas também na perspectiva da vida em sua dimensão estética, espiritual, simbólica e afetiva. Assim, os mutirões para a produção de farinha, as trocas de alimentos produzidos, a manutenção de sementes crioulas, os festejos, as danças, as músicas, entre outros, fundaram um modo de vida que dialoga com o conceito de bem viver (ACOSTA, 2016) das comunidades andinas e que se distancia do projeto capitalista da sociedade circundante.

O século XX é marcado pela luta pela subsistência por parte desses grupos, já que as terras em que viviam eram de difícil acesso. A partir da década de 1970, ocorre um acirramento do processo de grilagem em suas terras, que persiste até a década de 1990 de forma intensa e, a partir daí, de forma difusa. Nem mesmo a legislação de 1985, que assegura a posse coletiva ao grupo, ou a Lei nº 11.409, sancionada pelo Governo de Estado de Goiás, em 21 de janeiro de 1991, que reconhece as terras quilombolas como “patrimônio cultural e sítio de valor histórico”, conseguem conter esse processo de expropriação das terras (BAIOCCHI, 1990).

Abordaremos a seguir aspectos dessa realidade na perspectiva das crianças da Comunidade Vão de Almas. Como dito anteriormente, os Kalungas têm como especificidade a manutenção de um modo de vida rural, a estrutura das comunidades em casas de adobe<sup>2</sup>, distantes umas das outras, assegurando o aprofundamento das relações em núcleos familiares reduzidos. Essa comunidade possui uma profunda compreensão e relação com o Cerrado e com as formas paisagísticas ligadas aos rios, grotões, vãos, chapadas e morros da localidade. No campo religioso, abraçam as tradições festivas ligadas aos santos católicos e, no caso dessa comunidade, à Nossa Senhora da Abadia, ao Divino Espírito Santo e à Nossa Senhora das Neves, entre outros.

A infância nesse cenário é marcada por uma ambiguidade instigante. De modo geral, as crianças vivem no seu núcleo familiar, transitam livremente pelo entorno da casa nos cinco primeiros anos de vida, acompanham os pais nas tarefas diárias e vão adquirindo autonomia. Interessante observar o sentido de autonomia aqui, que não é fruto do abandono, ela é resultado do amor e da confiança.”(TONUCCI, 2018)

A situação atual da comunidade promove um movimento pendular entre a vida na comunidade e a vida na cidade. A necessidade de venda de seus produtos, em especial a farinha de mandioca, de acesso aos benefícios sociais, bolsa família, entre outras coisas, fez com que várias famílias da comunidade construíssem casas, agora não mais de adobe, na periferia de Cavalcante, em uma localidade denominada Vila Morro Encantado. Ali, as casas de adobe cederam lugar a casas de “tijolo baiano”, os telhados de palha a telhas de zinco e as aberturas das janelas, que, na comunidade, são vãos livres, viraram janelas de alumínio. Ali, as casas são muito próximas, há eletricidade e banheiro, mas a livre circulação das crianças é controlada pelos pais. As experiências de mobilidade são muito diferentes. A cidade assusta. As cobras, o rio, a capivara, a roça, as distâncias percorridas de bicicleta ou a pé na comunidade, não. Assim, passam mais tempo dentro das casas e têm muito contato com a televisão. Nos poucos momentos em que podem sair

2 Blocos de barro cru que secam ao sol, muito utilizados na região para a construção das casas.

livremente, falam das ruas mais planas do que na comunidade, excelentes para andar de bicicleta (Relato de P., 2017). Entretanto, salientam: “na cidade não tem banho de rio, não tem arapuca, não tem roça, não tem pescaria, não tem bicho”. Enfim, para “P”, não tem a vida, entendida como mergulho na cultura, já que “o meio social é constitutivo da pessoa” (PRESTES, 2013: 303). Nesse sentido, Lopes (2018) e Prestes (2013) trazem a ideia de “enraizamento na cultura” como forma ativa de construir a unidade entre pessoa-meio.

Pela questão da falta de escola na comunidade a partir do Ensino Médio, muitas crianças permanecem com parentes ou pessoas da classe média da cidade, para continuar os estudos a partir dos 13 anos, em Cavalcante. Em troca, prestam serviços, como cuidar das crianças, ajudar nos serviços da casa, entre outros. No caso desta pesquisa, M., a filha do casal que participou deste estudo, já não vive com eles há dois anos. Portanto, é possível que a pesquisa aqui apresentada tenha uma abordagem restrita às crianças do sexo masculino. Caberia, sem dúvida, aprofundar esta pesquisa com essa abordagem de gênero. Na comunidade propriamente dita, a partir dos 6 anos, as crianças transitam entre o universo da casa e o universo escolar. Envolvem-se em deslocamentos diários de alguns quilômetros, muitas fazem o trajeto a pé, acompanhadas de outros colegas, até o local em que o transporte escolar as recolhe, normalmente do outro lado do rio. Para os moradores da área mais isolada, entretanto, não há transporte escolar, as distâncias são percorridas, em torno de 6 km cada trajeto, a pé ou de bicicleta.

A fragilidade do sistema educacional é um tema a ser explorado, já que, de um modo geral, a escola que recebe essas crianças na comunidade não trabalha a história desse grupo. Além disso, não atribui importância àquela realidade em sua dimensão ambiental, política e cultural, tanto no que diz respeito à capacidade de (re)invenção desse modo de vida, quanto ao acesso a uma educação de qualidade, em que suas especificidades, sua história, sua visão política, suas lutas, sua religiosidade, sua vivência espacial, entre outros, ganhem espaço e se consolidem em seu valor intrínseco.

Já no círculo familiar, percebe-se a inventividade das crianças ao criar seus próprios brinquedos, o que consideramos um convite para o desenvolvimento da imaginação na perspectiva do brincar, tão caro nas abordagens de Vigotski (2009). O uso de um pedaço de papelão simulando um carro, a transformação de um fruto denominado marmelo em bola, a construção das arapucas com pedaços de paus recolhidos no quintal, a pescaria, o banho de rio, de chuveiro (feito de garrafa pet e situado na área externa da casa, cercado de palha da pindoba), os deslocamentos de bicicleta nas estradas de terra e em terreno com acentuada declividade, o tocar do tambor, instrumento bastante relevante nos festividades da comunidade, a observação dos astros, a condição de localização no espaço, bem como a responsabilidade em partilhar as tarefas do dia a dia nos fizeram perceber as possibilidades concretas de ações compartilhadas, (re)inventadas nessa infância tão peculiar.

Gostaríamos, por fim, de concordar com Lopes (2018), quando postula: “reconhecemos que as crianças estão presentes nas paisagens, constroem/destroem suas formas, estabelecem lugares e territórios, vivem seus afetos, seus desejos, poderes, autorias e heteronomias, inventam-nos, arquetam e des-arquetam, o aceitam, o negam” (LOPES, 2018: 67).

Abordamos, assim, a forte vinculação entre território e cultura na configuração de identidades a partir de um universo simbólico, ancorado nos campos de sentido e significado que os seres humanos constroem na e pela relação com seu espaço e com o universo material que o circunda.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio de pensar as infâncias descoladas de uma visão veiculada nos países centrais do sistema capitalista, que segue e difunde uma determinada lógica de infância, que não encontra respaldo ou pode ser referenciada nos países periféricos, é o pano de fundo desta pesquisa. Como retratar a realidade de grupos humanos ainda fortemente ligados à terra e com uma base de vida comunitária significativa? Como dar ouvido a essas vozes? Quando “P” nos fala de seu sentimento com relação à comunidade e estabelece o contraponto com a cidade, onde a marca desses espaços/tempo fica tão claramente estabelecida, auxilia-nos na reflexão sobre essa realidade infantil e esse protagonismo desenvolvido pelas crianças na perspectiva de pensar e assumir a função de agente no espaço/tempo em questão.

Defendemos que o espaço deva ser reconhecido como indissociável da vida e abordado em uma perspectiva de negação de uma lógica que colocou as trajetórias humanas na Terra como caminhos lineares e temporalizados cronologicamente. Todo espaço geográfico é uma expressão construída na vida e de onde a vida se origina. As crianças e seu universo e sua capacidade de (re)elaboração da cultura não estão fora dessa relação, devendo ser compreendidas como sujeitos explícitos de enunciações no espaço e no tempo e que não estão fora da dimensão política, simbólica e material das sociedades.

#### V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, A. O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária/Elefante Editora, 2016.

AITKEN, S. Do apagamento à revolução: o direito da criança à cidadania/direito à cidade. In: Educação & Sociedade, Campinas, v. 35, nº 128, p 629-996, 2015.

AVELAR, G. A. & Paula, M. V. de. Comunidade Kalunga: trabalho e cultura em terra de negro. GEOgraphia, ano V, nº 9, 2003.

CORSARO, W. A. Entrada no campo, aceitação e natureza da participação nos estudos etnográficos com crianças pequenas Educação & Sociedade, Campinas, vol. 26, nº. 91, p. 443-464, maio/ago. 2005.

ESCOBAR, A. Territorios de diferencia: la ontología política de los "derechos al territorio" Desenvolv. Meio Ambiente, v. 35, p. 89-100, dez. 2015.

DIEGUES, A. C. *et al.* Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil. Brasília: Ministério do Meio Ambiente – MMA, 2000.

FICHTNER, B. Instrumento-signo-mímesis: o potencial de representações simbólicas na perspectiva da abordagem histórico-cultural. In: LOPES, J. J. M.: SILVA, L. S. P. Diálogos de Pesquisas entre crianças e infâncias. Niterói: EDUFF, 2010.

HAESBAERT, R. Manifestação pela ocasião do dia do geógrafo: 29/05/2018.

HARVEY, David. The Right to the City. New Left Review 53 (sep/oct), p. 23–40. 2008,. Disponível em: <https://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>. Acesso: 27 fev. 2017.

KARASCH, M. Os quilombos do ouro na capitania de Goiás. In: REIS, F. dos S., GOMES. J. J. (Ed.). Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras. 1996.

LÉFÈBVRE, H. Lógica Formal, Lógica Dialética. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LOPES, J. J. M. Geografia e educação infantil: espaços e tempos desacostumados. Porto Alegre: Editora Mediação, 2018.

MASSEY, D.B. Pelo espaço: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

PALACIN, L. Goiás 1722-1822: estrutura e conjuntura numa capitania de minas. Goiânia: Oriente. 1972.

PRESTES, Z. A sociologia da infância e a teoria histórico-cultural: algumas considerações R. Educ. Públ. Cuiabá, v. 22, n. 49/1, p. 295-304, maio/ago. 2013

PRESTES, Z. R.; LOPES, J. J. M. Editorial do v. 27, n. 1 (2015): Lev Vigotski e a teoria histórico-cultural no Brasil: alguns relatos de pesquisas. Fractal: Revista de Psicologia, v. 27, n. 1, p. 2-3, 2015.

PROUT, A. Reconsiderando a nova sociologia da infância. Cadernos de Pesquisa, v. 40, n.141, p.729-750, set./dez. 2010.

PROUT, A; JAMES, A. Constructing and reconstructing childhood: cibtenoirary issues in the Sociology of Childhood. London: Routledge Falmer, 1990.

QVORTRUP, J. Nove teses sobre a infânica como fenômeno social. Pro-Posições, Campinas, v. 22, nº 1, p. 199–211. 1993

SARMENTO, M. J.; MARCHI, R. de C. Radicalização da infância na segunda modernidade: Para uma Sociologia da Infância crítica. Configurações, nº 4, 2008.

SCHMITT, A.; TURATTI, M. C. M.; CARVALHO, M. C. P. de. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. Ambiente & Sociedade nº10, p. 1-10. 2002.

TONUCCI, F. Disponível em: <http://cidadeseeducadoras.org.br/reportagens/francesco-tonucci-a-crianca-como-paradigma-de-uma-cidade-para-todos/Acesso>: 30 mai.2018.

VIGOTSKI, L. S. Quarta aula: a questão do meio na Pedologia. Psicologia USP, São Paulo, v. 21, nº 4, p. 681-701, 2010.

\_\_\_\_\_. Obras Escogidas. Madrid: Visor y A. Machado Libros, v. 4. 2006.

\_\_\_\_\_. Imaginação e criação na Infância. São Paulo: Ática, 2009.

**PELO “BEM” DAS VIDAS DESOBEDIENTES  
E RESISTENTES: REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL**

SCHEINVAR, ESTELA

## PELO “BEM” DAS VIDAS DESOBEDENTES E RESISTENTES: REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL

### I.

Michel Foucault entende o poder como uma relação: não um lugar ou uma pessoa. Portanto, o que se coloca em análise são as forças que compõem um campo de relações construídas e conduzidas por produções subjetivas, entendendo que a relação de poder se constitui com todos os que compõem um campo de forças, cabendo perceber, em um exercício analítico, o modo como essas relações acontecem, as técnicas que são produzidas para o exercício do poder e os efeitos que produzem. Não há, dessa perspectiva, dicotomias entre uma parte que detém o poder e outra que não o detém, mas – como diz Judith Revel – há uma tensão entre poder e liberdade que torna todos os que compõem a relação de poder produtivos. Foucault desloca a compreensão de que o poder é repressivo ao estudar a sua dimensão produtiva, buscando centrar-se no modo como se formam as forças que fazem parte das relações de poder e como as pessoas acabam por situar-se em meio a esse campo de forças, umas com maior presença que outras, participando da mesma relação de poder: “Eu gostaria de dizer, antes de mais nada, qual foi o objetivo do meu trabalho nos últimos 20 anos. Não foi analisar o fenômeno do poder nem elaborar os fundamentos de tal análise. Meu objetivo, ao contrário, foi criar uma história dos diferentes modos pelos quais, em nossa cultura, os seres humanos tornaram-se sujeitos” (1982, p.273).

Ao discutirmos o que se produz no tribunal temos que pensar que produções subjetivas estão presentes e não naturalizar as figuras que o compõem, como a do juiz, a de um delinqüente, a de um profissional, sob o risco de operarmos por representações que definem papéis fixos sem percebermos as forças que atravessam as produções subjetivas, os sujeitos, para além do lugar em que os rótulos os colocam. A fixação por meio da representação é um limite imposto aos enquadrados em certo lugar social: população de rua, criminoso, psicólogo, pai... Trabalhar pela ordem da representação é abolir uma discussão ética que a análise da produção subjetiva, dos modos de subjetivação, pode convocar. Mais do que sujeitos, as produções subjetivas constroem assujeitamentos e são eles os que são interrogados: A discussão sobre a redução da idade penal é uma questão etária? A prática penal é o horizonte pedagógico da nossa cultura? São os ajustes penais, os mecanismos que escolhemos para pensar nas mudanças sociais e políticas que desejamos? Que sentido tem que o encarceramento seja um eixo em destaque da governamentalidade liberal? Estas questões, entre muitas outras, ressoam...

### II.

O processo de disciplinarização refere uma organização social sustentada na disseminação da população, no século XVIII na Europa e XIX no Brasil, nas novas cidades, na produção em série que a industrialização inaugura e inicia a difundir como forma de produtiva sob novas bases, por meio da desapropriação dos trabalhadores dos meios de produção e o conseqüente sequestro dos corpos para produzir coletiva e mecanicamente por meio da venda da força de trabalho. Nos casos em que o trabalhador não é proprietário dos meios de produção e não produz um produto acabado, mas participa de um momento do processo produtivo, o trabalhador não vende um produto, mas o seu tempo de trabalho. Tempo será uma categoria central à produção mercantil ampliada como analisa Karl Marx, base da reprodução do capital, sendo este, se por um lado, fruto do trabalho coletivo e, pelo outro, valor apropriado de forma privada. Como insiste em afirmar Marx, o processo produtivo capitalista não produz roubo, mas uma relação de exploração, pois que



sustentada na contradição capital-trabalho, sendo o primeiro apropriado de forma privada, com o fruto do trabalho coletivo.

Retirando o processo de produção do âmbito doméstico e tornado um procedimento agregado pelas necessidades das máquinas, a introdução às formas de produzir, de se relacionar, a novas hierarquias, se darão fora da casa: os centros de educação/formação, dentre os quais a escola, tornam-se estruturas fundamentais. E como o processo produtivo capitalista é de domínio privado, tal formação é fundamental para a reprodução do capital. O que se ensina, como se ensina, a formação de um professor e as demandas para que estudantes (e suas famílias) sejam aceitos, não são questões privadas e sim demandas do processo produtivo e da governamentalidade que lhe acompanha: do controle das condutas que faz o governo, em função do que ele defende. Um governo que atende às demandas do capital, do latifúndio, de grupos particulares, buscará as práticas de controle que beneficiará tais grupos. É uma estratégia política pensar que a escola possa ser “sem partido”, quando ela é sustentada por certos poderes que não se manteriam sem ela.

Tempo passa a ser o mediador tanto da relação de produção – o pagamento se dá em função do tempo de trabalho – quanto do preparo para a produção, por meio do sequestro do tempo - na escola, no hospital, no exército, na prisão - não para excluir, mas adestrar os corpos. Em termos de Foucault (2014): excluir para incluir, embora a ideia de exclusão nada tenha a ver com a separação do meio social (como comumente se diz) e sim com o enquadramento em certo meio sem que as pessoas, em muitos casos, possam optar por estar lá ou não. A produtividade é uma noção que atravessa todas as estruturas de reclusão, cada uma em seu domínio (médico, psicológico, penal, pedagógico...). Daí a crença de que haverá uma ação que transforme o indivíduo quando está recluso, ou seja, na sociedade disciplinar o tempo de recolhimento tem uma dimensão produtiva. A própria ideia de excluir é sustentada pela transgressão à norma, à lei, naturalizada na medida em que não se problematiza quem e por que a produziu, mas é aceita como condição para uma certa sociabilidade, para uma certa ordem, questionando os que não obedecem à lei e, com isso, abolindo qualquer movimento analítico sobre as estruturas sociais.

Um exemplo de tal prática é a chegada ao conselho tutelar de jovens que estão “jurados de morte”, ou seja, que não podem continuar morando onde estão por estarem ameaçados por grupos que operam por meio de formas arbitrárias, ilegais. Em geral, os sentidos da ação dos grupos de governo vinculados à estrutura do Estado conduzem o atendimento por uma perspectiva moral. São questionados os comportamentos, os recursos e hábitos familiares, sem intervir na ordem política que limita tais vidas a relações que as ameaça. A radicalidade da ação política tem se centrado, de acordo com a fala e a prática dos que trabalham com os jovens, no encarceramento. Diria não ser esta, para além de uma radicalidade, o seu horizonte, o seu limite.

Com o sequestro dos corpos, a reclusão sequestra o tempo. Uma estratégia política de controle pela clausura, determinada pela forma jurídica, que define tanto o valor do salário de um trabalhador (MARX, 1985), quanto o tempo de aprisionamento. O tempo, a vida medida por tempo, passa a ser um bem a ser preservado e não mais eliminado (do ponto de vista do capital, havendo sempre as vidas descartáveis) em uma perspectiva que busca tornar todo corpo útil e, para tanto, dócil. Reconhecer a chamada exclusão como uma necessidade é um modo de reativar um poder sustentado na produtividade dos corpos, sustentado em discursos morais/religiosos. A pena torna-se um meio para adestrar o corpo, por tal razão na prisão ou no âmbito pedagógico (escolar ou familiar), a repressão é entendida como uma necessidade para poder tornar os corpos produtivos, apesar de se investir em uma “lei da palmada”. Uma produção subjetiva com tal força que se chega a pensar que as chamadas penas alternativas ou os processos de mediação são modos de escapar do Poder Judiciário, embora sejam mecanismos judiciais sustentados nas ameaças da ordem legal.

### III.

Antes de se perguntar o que se quer produzir quando se aplica um parâmetro legal, o que põe a funcionar o discurso jurídico é a obediência à norma, já que a lei é um instrumento de gestão mais do que de punição (FOUCAULT, 2015). É possível trabalhar com ele de muitos modos, mas difícil é escapar dele. Esta é uma das tensões dos trabalhadores dos tribunais, que em muitos momentos se esmeram para “fugir” da lei, achando que tudo depende do modo de aplicá-la, sem perceber que criando novos modos estamos criando modulações e atualizando o poder punitivo. Não que o modo de aplicar a lei seja sempre o mesmo! Mas é um desafio deslocar-se da ideia de ser original ou benévolo ou justo na execução da lei, para desestabilizar o saber-poder dos profissionais e de todos aqueles que acreditam que a ordem jurídica irá transformar a sociedade que se quer ver ultrapassada. Há esforços permanentes por construir alianças e escutas cuidadosas, que fazem muita diferença na vida dos que estão submetidos à lei sendo obrigados a ir à escola, a um tratamento médico, a pagar uma pensão ou a cumprir uma medida por infração penal, mas mantém-se a lógica penal como estrutura de organização social. Interessa pensar quem define, quem aplica e sobre quem se aplica a lei (FOUCAULT, 2015). São três dimensões que mostram a distância entre a formulação do discurso jurídico, os sujeitos aos que se destina a lei e os responsáveis pela sua execução, colocando sob questão o princípio da igualdade universal e mostrando a sua eficácia como técnica de submissão, quando é aceito sem que seja questionado mesmo frente a efeitos nas práticas de governo. Prolifera a demanda por ajustes penais, melhorar as leis, produzir mais normas, controles mais estreitos, em um movimento que alimenta e potencializa um poder sem problematizar a sua lógica que acaba por ser cada vez mais ativada.

O princípio universal da igualdade consolida a ideia fundamental à disciplinarização, de acordo com a qual, ao se desviar da norma, do que está prescrito, da lei, ataca-se à sociedade. Esta produção subjetiva (GUATTARI, 1986) torna a vigilância um elemento essencial para governar. Inicia-se pelos lugares de vigilância (FOUCAULT, 2003) e expande-se para a vigilância como condição de sobrevivência e exercício “cidadão”, ou seja, é fortalecido o Estado como instrumentos de vigilância, bem como a ação individual, ativando o Estado que está em nós (FOUCAULT in DELEUZE e GUATTARI, 2010). Ações governamentais e não-governamentais em articulação, seja de modo institucionalizado em organizações, fundações, projetos, por meio de ações coletivas enfim, ou na ação individual do “bom cidadão”. A vigilância, lei? Que sujeitos? A capilaridade das relações de assujeitamento está nos lugares fixos e naturalizados que vamos produzindo, ocupando, fortalecendo, seja na condição de mãe, professor, assistente social, delinquente, tornando cada um parte de uma categoria que engessa a existência. Quanto mais pormenorizada a intervenção, mais visibilidade terão os sujeitos que também contribuimos a produzir, as sujeições que nos atravessam e os assujeitamentos que conduzem as práticas. Os sujeitos não são naturais, são produzidos por relações de poder e toda prática profissional as alimenta.

### IV.

Visto como assujeitamento, o Estado torna-se um bem social, público, coletivo, a ser incorporado em nossas vidas e defendido. Entendida como “a sociedade”, a relação com o outro, consigo mesmo, com os espaços de trabalho, com o que se define como prioridade perde sua perspectiva histórico-política, ao pensar que encarcerar, ensinar conteúdos escolares, trabalhar em uma chamada obra social, fazer um atendimento médico ou psi, orientar famílias, não é política. Operar por representações identitárias é um modo de cindir o social, o profissional, do político; é uma produção subjetiva que aponta para o assujeitamento ao Estado, como se fosse uma figura externa e acima de nós, em um exercício de naturalização de hierarquias e estruturas políticas, que

impede perceber os efeitos de nossos gestos nas relações de poder. Impede, sobretudo, entender que todas as relações sociais, coletivas, históricas, são políticas.

“Sociedade”, “população”, “bem público”, “bem comum”, são relações políticas próprias à sociedade disciplinar, que opera pela lógica punitiva. Mais importante que uma pena é a lógica da punição que organiza a sociedade na certeza que sem punição não há relações sociais possíveis. Discursos psicológicos, sociológicos, médicos, jurídicos, entre tantos outros, descrevem a “natureza agressiva, violenta, perversa” das pessoas, sem aprofundar as relações sócio-históricas em meio às quais tais teorias explicam como somos e como devemos ser conduzidos. É a ciência que fundamenta o pensamento que constrói a sociedade industrializada. Ciência e verdade confundem-se adquirindo uma condição inapalável, como outrora acontecia com a monarquia.

A lei é produzida como uma verdade mais no sentido de organizar a sociedade do que puni-la. Como um modo de regular relações, a lei emerge dando um tom de verdade às próprias relações sociais, ao não historicizá-las e respaldá-las no saber científico – um saber mitificado – vedando qualquer questionamento. Os códigos penais construídos desde o século XVIII na Europa orientam-se a “regenerar” as pessoas e não mais a eliminá-las. Um exercício de adestramento dos corpos para torná-los produtivos, em nome da defesa do bem comum: comum? Comum a quem? Uma produção coletiva, que dá empregos, mas empobrece por ver a riqueza ser apropriada de modo privado. Assim, “Vagabundear”, no século XIX, no Brasil, é declarado delito por ameaça ao espaço “público”. Uma verdade que não problematiza a moradia e a sobrevivência das pessoas, tal como acontece na atualidade com as políticas de recolhimento da população de rua ou de retirada dos filhos intrauterinos de mulheres usuárias de certos entorpecentes. Há um viés moral fundamental para que as bases de controle social funcionem. A crença, seja em um poder superior ou na ciência como uma verdade que regula o que é bom ou ameaçador, é uma construção moral na que a lei se assenta.

Ilegalismo. Isto é o que Foucault explica que se produz como instrumento de controle social, na medida em que o alvo não é punir uma falta, mas punir uma infração, a violação da lei. É a lei que define uma falta e não um ato. A crença na lei, ou seja, a moralidade legal, sustenta a ordem política que organiza a nossa sociedade desde o século XIX: embora já não se punisse “em nome da lei moral”, punia-se “segundo a moralidade, que era assim uma modulação legal da lei” (FOUCAULT, 2015, P.163). A lei torna-se uma técnica de controle considerada inevitável, positivada pela vontade social, sustentada em discursos psicojurídicos, psicossociológicos, médico-judiciários, em discursos científicos, enfim, que recodificam as noções morais como categorias penais. Mais que definir um delito, estes saberes definem a periculosidade, a virtualidade do delito ou a tendência à delinquência, noções que alimentam o discurso criminológico para muito além dos gabinetes judiciários, tornando a sociedade um grande tribunal.

Gerir o perigo é o sentido de todos os discursos profissionais, cabendo ao campo do Direito a responsabilidade por determinar os enquadramentos jurídicos tanto no cometimento do delito, quanto na possibilidade de que isto aconteça. O ilegalismo carrega um sentido produtivo em sua expressão estratégica para adestrar os corpos. Mais importante do que punir é impor a norma como parâmetro e, para isso, as modulações penais tornam-se peça fundamental: penas brandas, penas lúdicas, penas pedagógicas, penas agregadoras, penas das mais diversas formas e cores, enfim, penas sob medida, é um exercício político de gestão da vida por meio da captura tanto profissional quanto dos definidos como infratores ou como potenciais infratores (e todos o somos!).

Família, como apresenta Donzelot (1980), é uma organização política destinada a construir a individualização das relações. Relações estas que o capitalismo demanda para poder comprar o tempo da força de trabalho individual e não se responsabilizar pelos grupos comunitários (agora núcleos familiares) que dependem do trabalhador e não mais do Senhor. Sem o viés pedagógico da

família, as relações sociais industriais não se sustentam. Por isso a escolarização, que até o fim do século XX no Brasil não foi para todos, quando passa a ser um direito universal, os trabalhadores da escola dizem que não têm como ensinar por não contar com a educação familiar necessária para tanto. “A família é a menor organização política”, define Donzelot (1980, p.50).

Os conflitos nos campos do trabalho, pedagógico, habitacional, ecológico, médico, ou quaisquer que sejam, são redirecionados aos tribunais. A crença na lei é a sustentação da estrutura política brasileira atual. E esta, a lei, tem como base de sustentação o indivíduo que, por sua vez, desde o século XIX, mas no Brasil, sobretudo no século XX, é circunscrito a relações familiares. Entretanto, em vez de falar em lei, em poder político, em produções subjetivas conduzidas por concepções morais que visam enquadrar as pessoas, o universo judicializado se apóia em relações de saber, ditas científicas e assumidas como verdadeiras, em nome do bem comum. Recai sobre a família a responsabilidade por não ameaçar ou colocar em risco a sociedade, e ao poder judiciário cabe a tarefa de construir os meios necessários para proteger o chamado bem comum, sem questionar por que meios foram produzidos os bens, como foram apropriados, de que modo são protegidos, em suma, por que são entendidos, tais bens, como comuns. Do individual o olhar mira o coletivo, para recair na individualização dos procedimentos, como se fossem descolados do contexto político e das lógicas que produzem as práticas, tanto da chamada infração, quanto da chamada correção. Procedimentos são convocados e especialistas “afiados” (BATISTA, 1999).

## V.

A redução da maioria penal é o desejo do afastamento/encarceramento/eliminação de uma infância e juventude desnecessária às demandas do capital, sob o argumento da sua correção. Alicerces que garantem a intensificação dos ilegalismos como instrumento de controle social, ao dar o tom de desvio de comportamento a tudo o que uma regra definida como universal afirma como modo de vida. Um procedimento judicializante de organização política assentada no poder punitivo. Em face de tal cenário, quais os horizontes do trabalho com famílias, uma vez no domínio judiciário? Os temores são muitos – e fundamentados – mas não só dos que chegam para serem julgados, como também dos que trabalham conduzindo as práticas de julgar. Uma regulação social que intensifica as relações pautadas pelo medo, enfrentando o clamor por segurança com práticas que rapidamente recorrem a técnicas que vão se radicalizando e naturalizando violências identificadas com o pensamento fascista. Medo dos que não se enquadram e são vistos como uma ameaça aos bens públicos; medo de que as apostas que se deslocam do instituído não tenham os efeitos necessários à manutenção de certa ordem/de certa relação de poder; medo dos colegas que discordam dos procedimentos adotados; medo das hierarquias superiores do poder judiciário; medo de ser processado ou repreendido pela sua prática: medo, enfim, tanto dos que se desviam da norma quanto dos que julgam os desvios das normas. O medo como mecanismo que retira potência de todos, incluídos os operadores da lei, e produz obediência é fundamental para fazer as máquinas sustentadas em hierarquias morais funcionar.

Atravessar as armadilhas do judiciário buscando as singularidades para realizar um atendimento mais próximo das crenças e condições de usuários e profissionais tornou-se uma batalha que assusta a todos, tornou-se um ato de coragem, por ter como horizonte o próprio questionamento à judicialização como eixo articulador das relações. Pensar nas amarras das famílias como condição para dar sustentação às relações políticas é um imperativo. A família é cobrada pelo ordenamento social e é a expressão dos efeitos de tal ordenamento: drogas, moradia, violências, sexualidades, trabalho, renda, comportamento, vínculos afetivos..., elementos que atravessam as relações familiares e são de ordem política, construções morais juridicamente prescritas. Nada é da esfera íntima. Não existe prática moral, nem infração penal, que não seja uma construção histórica, social, política. E não é por acaso que a moralidade seja mais rígida entre as famílias pobres, entre

aquelas que mais frequentam os tribunais e são mais encarceradas. Há uma moralização exacerbada orientada aos trabalhadores mais pobres, deslocando as questões políticas e sociais para o âmbito privado, retirando os conteúdos históricos de suas condições de vida e tornando as suas relações alvo de controles para contê-los tanto quanto possível.

As relações familiares, sobretudo daqueles que não têm condições econômicas para enquadrar-se nas normas instituídas e cujos filhos são o alvo das políticas de encarceramento desde cedo, estão de modo mais agudo e direto sob o manto ameaçador da lei. Como se pode acompanhar nas rotinas institucionais de tribunais, conselhos tutelares, escolas, hospitais, entre vizinhos, a ameaça é fundamental para conter desvios, já que as práticas profissionais não têm efeitos de contribuir significativamente com as mudanças materiais necessárias que, se supõe, seria um meio para o ajustamento de condutas. Um discurso dissociado das condições políticas só pode ser um discurso moral, ameaçador, com o poder da lei.

Muitos dos méritos dos atendimentos de conselheiros tutelares e equipes do Poder Judiciário estão no que relatam como “desviar-se da lei”, ou seja, construir um elo com a família e apostar nos movimentos singulares, nem sempre em acordo com os tempos e as formas com que as leis costumam ser aplicadas, como uma prática de resistência. Nem por isso podemos dizer que tais equipes estão “fora da lei”, fora da lógica judiciária.

Entretanto, mesmo no marco da lei e no âmbito do judiciário, as práticas são todos os dias problematizadas, talvez mais pelo silêncio e a angústia de cada profissional e usuário e menos pela prática coletiva de colocar em análise o que se faz, o que se pensa e, muito importante sublinhar, o que se sente. Quando colocada sob questão a arrogância da lei se produz solidão e se desestabiliza, assim como quando obedecida a lei no modo como as hierarquias superiores de um Tribunal de Justiça a entendem se produz força e potência. Cultivar um olhar de aliança com aqueles que são atendidos, entender suas vidas como uma produção histórica e social, como assujeitamentos que atravessam os atendidos e os que atendem, é ampliar os horizontes colocando em xeque as verdades às quais a vida judicializada submete. É um modo de afirmar a vida, a luta, o enfrentamento às formas de exploração sustentadas na judicialização da vida.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPTISTA, Luis Antonio. A cidade dos sábios. São Paulo: Summus, 1999. DONZELOT, Jacques. A polícia das famílias. Rio de Janeiro, Graal, 1980. FOUCAULT, Michel. A sociedade punitiva: curso do Collège de France (1972-1973). Tradução Ivone C. Benedetti. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2015.

FOUCAULT, Michel. A verdade e as formas jurídicas. Rio de Janeiro: NAU, 2003

FOUCAULT, Michel. O jogo de Michel Foucault. Em : FOUCAULT, Michel. Ditos e escritos IX: genealogia da ética, subjetividade e sexualidade. Tradução de Abner Chiquieri. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. p.44-77.

FOUCAULT, Michel. Para uma vida não fascista. Em: DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix. O Anti-Édipo. São Paulo, SP: Ed. 34, 2010.

GUATTARI, Felix; ROLNIK, Suely. Micropolítica: cartografias do desejo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Livro I, 2 tomos. Tradução de Regis Barbosa e Flávio Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

**ALTERNATIVAS AL DESARROLLO Y EXTRACCIONES  
INDISPENSABLES FRENTE A LA DIALÉCTICA (NEO)  
EXTRACTIVISTA: EL CASO DE LA REGIÓN  
DE LOS TUXTLAS (VERACRUZ, MÉXICO)**

MORENO ARRIBA, JESÚS

# ALTERNATIVAS AL DESARROLLO Y EXTRACCIONES INDISPENSABLES FRENTE A LA DIALÉCTICA NEO-EXTRACTIVISTA: EL CASO DE LA REGIÓN DE LOS TUXTLAS (VERACRUZ, MÉXICO)<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

Como señala el ecólogo uruguayo Eduardo Gudynas (2011: 379), los encuentros y desencuentros, las contradicciones o las alternativas, que resultan entre las concepciones del desarrollo y la temática ambiental, se han convertido en uno de los campos de más intenso debate en las últimas décadas. Las consideraciones ambientales aparecen como uno de los puntos de partida más comunes para el examen crítico de las concepciones convencionales de desarrollo, mientras que, en paralelo, una y otra vez se anuncian estrategias de desarrollo que de alguna manera buscan incorporar aspectos ambientales. Es así que cualquier discusión contemporánea sobre el desarrollo está íntimamente ligada con las cuestiones ambientales.

En este sentido, para Gudynas (2011: 381-382), hoy tenemos muchas y diversas evidencias que indican que por distintas vías, las estrategias de desarrollo actuales logran éxitos exportadores pero con una fuerte presión sobre los recursos naturales, y por lo tanto inevitablemente se desencadenan todo tipo de impactos socioambientales/ecosociales/ecoculturales, tal y cómo se ilustra muy someramente en este manuscrito para el caso de la Sierra de Santa Marta y la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas, en el SE del estado de Veracruz, en México.

A su vez, y de acuerdo con este autor (2011: 381-382), un análisis desde la ecología política llama la atención acerca de la permanencia de un patrón fuertemente primarizado, donde la naturaleza queda relegada a un papel subsidiario como proveedora de recursos. Esta postura está íntimamente vinculada con el imaginario de enormes riquezas ecológicas disponibles en América Latina, que deben ser aprovechadas, y donde no existirían límites ecológicos inminentes. Una y otra vez se repite la visión de la naturaleza como “una canasta de recursos que debe ser aprovechada” (Gudynas 2004: 14). Así, los continuos llamamientos a proteger el medio ambiente, o los conflictos sociales que se originan por diferentes externalidades ambientales y sociales, son ignorados muchas veces, minimizados casi siempre, o contemplados como “trabas” al desarrollo.

Ahora bien, como advierte Arturo Escobar (2010: 33), América Latina es prácticamente la única región del mundo en donde en los últimos lustros se pueden estar desarrollando ciertos procesos contrahegemónicos a nivel del Estado. Al respecto Escobar nos remite, por su expresividad, a la siguiente reflexión del sociólogo peruano Aníbal Quijano: “Es una época de luchas y de opciones. América Latina fue el ámbito original donde surgió el capitalismo moderno/colonial; aquí tuvo su momento fundacional. Hoy es, al fin, el verdadero centro de la resistencia mundial contra este modelo de poder y de la generación de alternativas” (Quijano 2008: 3). Sin embargo, también nos previene el antropólogo colombiano de la existencia de una palpable aguda sensación de que dicho potencial no necesariamente se desarrollará y que los proyectos hoy en marcha no son panaceas de ningún tipo; por el contrario, son vistos como frágiles y llenos de tensiones y contradicciones. Pero la sensación de que las cosas se están moviendo en muchas

<sup>1</sup> Esta comunicación al 56º Congreso Internacional de Americanistas, Salamanca 2018, forma parte de los resultados científicos de la tesis doctoral en Antropología Social y Cultural de su autor, titulada *La gestión de recursos naturales en la Sierra de Santa Marta en Veracruz (México): un ejemplo de alianza estratégica de saberes locales y conocimientos técnicos-científicos para la sustentabilidad* (UNED, 2016). Manuscrito disponible en línea para su libre acceso y descarga en: <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:Filosofia-Jmoreno>. Trabajo de investigación realizado como beneficiario de una Beca MAEC-AECID (2011-2013), concedida por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) a españoles, para estudios de posgrado, doctorado e investigación en universidades y centros superiores extranjeros de reconocido prestigio en países de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD/ODA) y a través de una estancia bienal como investigador invitado en el Instituto de Investigaciones en Educación (IIE) de la Universidad Veracruzana (UV).

regiones del continente, desde el sur de México hasta la Patagonia, y especialmente en buena parte de Sudamérica, es intensa. (Escobar 2010: 34-35)

### *1.1 El extractivismo: una modalidad de acumulación colonial desde hace más de 500 años*

Conforme a Acosta (2012: 85-87), el extractivismo es una modalidad de acumulación que comenzó a fraguarse masivamente hace 500 años. Con la conquista y la colonización de América, África y Asia empezó a estructurarse la economía mundial: el sistema capitalista. Esta modalidad de acumulación extractivista estuvo determinada desde entonces por las demandas de los centros metropolitanos del capitalismo naciente. Unas regiones fueron especializadas en la extracción y producción de materias primas, mientras que otras asumieron el papel de productoras de manufacturas. Las primeras exportan naturaleza, las segundas la importan. Así, como plantea Acosta (2012: 85), utilizaremos el término extractivismo cuando nos refiramos a aquellas actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados (o que lo son limitadamente), sobre todo para la exportación. Pero, el extractivismo no se limita a los minerales o al petróleo. Hay también extractivismo agrario, forestal e inclusive pesquero.

En la práctica, y en convergencia con Acosta (2012: 86), el extractivismo ha sido un mecanismo de saqueo y apropiación colonial y neocolonial; el cual ha asumido diversos ropajes a lo largo del tiempo, se ha forjado en la explotación de las materias primas indispensables para el desarrollo industrial y el bienestar del Norte global, y se ha llevado a cabo sin importar la sustentabilidad de los proyectos extractivistas, así como tampoco el agotamiento de los recursos. De esta manera, el extractivismo ha sido una constante en la vida económica, social y política de muchos países del Sur global. Así, con diversos grados de intensidad, todos los territorios de América Latina, incluido México, están atravesados por estas prácticas.

Entretanto, algunos países apenas han cambiado unos cuantos elementos relevantes del extractivismo tradicional, al lograr una mayor intervención del Estado en estas actividades. Por lo tanto, más allá de algunas diferenciaciones más o menos importantes, la modalidad de acumulación extractivista parece estar en la médula de la propuesta productiva tanto de los gobiernos neoliberales como de los gobiernos progresistas del continente iberoamericano.

### *1.2 El neoextractivismo: una versión contemporánea del extractivismo*

Como sintetiza Acosta (2012: 100-104), desde sus orígenes, las repúblicas primario-exportadoras de América Latina no han logrado establecer un esquema de desarrollo que les permita superar las trampas de la pobreza y del autoritarismo. Esta es la gran paradoja: hay países que son muy ricos en recursos naturales, que incluso pueden tener importantes ingresos financieros, pero que no han logrado establecer las bases para su desarrollo y siguen siendo pobres. Y son pobres porque son ricos en recursos naturales, en tanto han apostado prioritariamente por la extracción de esa riqueza natural para el mercado mundial, marginando otras formas de creación de valor, sustentadas más en el esfuerzo humano que en la explotación inmisericorde de la naturaleza. No obstante, en los últimos lustros, conscientes de algunas de estas patologías, varios países de la región con gobiernos progresistas han impulsado cambios importantes en lo que se refiere a ciertos elementos de la modalidad extractivista. Sin embargo, más allá de los discursos y planes oficiales, no hay señales claras de que pretendan superar realmente dicha forma de acumulación.

Según el economista y político ecuatoriano (2012: 101), desde esta postura nacionalista se procura principalmente un mayor acceso y control por parte del Estado sobre los recursos naturales y los beneficios que su extracción produce. Este enfoque critica el control de los recursos naturales por parte de las transnacionales y no la extracción en sí. Incluso se aceptan algunas afectaciones



ambientales e inclusive sociales graves a cambio de conseguir beneficios para toda la colectividad nacional.

Para lograrlo, el Estado capta (o intenta captar) una mayor proporción del excedente generado por los sectores extractivos. Además, parte de esos recursos financian masivos programas sociales, con lo que se aseguran nuevas fuentes de legitimación social. De este modo el extractivismo se presenta como indispensable para combatir la pobreza y promover el “desarrollo”. Por consiguiente, “el neoextractivismo es parte de una versión contemporánea del desarrollismo propia de América del Sur, donde se mantiene el mito del progreso y del desarrollo bajo una nueva hibridación cultural y política” (Gudynas, 2009: 221).

## II. MARCO TEÓRICO: LAS ALTERNATIVAS AL DESARROLLO

En la segunda mitad del siglo XX se han dado evidentes muestras de las limitaciones teóricas y metodológicas del llamado pensamiento oficial sobre el desarrollo para interiorizar y cambiar el discurso en torno a algunos de los retos más importantes que en la actualidad condicionan el bienestar de los seres humanos y la proyección del mismo hacia las futuras generaciones.

No obstante, en las últimas décadas, al socaire de un conjunto de posicionamientos críticos que cuestionan abiertamente la capacidad del crecimiento económico para superar el “subdesarrollo”, y frente a los devastadores efectos producidos por el “maldesarrollo” (Amín 1990; Slim 1998; Tortosa 2001), desde un punto de vista teórico se han ido abriendo paso diferentes enfoques que a través de distintos conceptos y teorías crean una atmósfera de respaldo a los modelos alternativos al pensamiento oficial del desarrollo convencional; instaurado a escala mundial como una fuerza eurocéntrica, asimétrica y neocolonialista hegemónica tras la II Guerra Mundial.

Algunos de estos emergentes modelos alternativos al desarrollo homogéneo, homegeneizador y homogeneizante son el etnodesarrollo, la participación, el empoderamiento, las teorías posibilistas para el gobierno de los recursos de uso común, la ecología política, la agroecología, el diálogo y/o la ecología de saberes, la interculturalidad o la sustentabilidad integral. Todas estas nociones han sido asumidas y adoptadas en el marco teórico de la tesis doctoral en Antropología Social y Cultural (UNED, 2016) de la cual emana esta comunicación.

Aunque con matices distintos, todas estas propuestas, que siguen muchos de los postulados del posdesarrollo, defienden la negación del desarrollo como objetivo universal y reclaman la necesidad de analizar la realidad social al margen, o más allá, de las referencias propias de la modernidad. La construcción de determinados espacios de acción en torno a estos modelos teóricos emergentes, facilitan proyectos diversos de intervención a partir de iniciativas autodenominadas “alternativas” (Narotzky 2010: 127).

Establecido este punto, y siguiendo a Gudynas (2012: 270-271), se puede aseverar que es necesario identificar la orientación de esas alternativas. Dada la íntima relación entre el extractivismo con las ideas de desarrollo, estas serán también alternativas al desarrollismo actual. Esto implica retomar una distinción clave defendida por pos-desarrollistas como Escobar (2005). Para este académico existe una discusión sobre “desarrollos alternativos”, pero éstos de todas maneras se mantienen dentro de las bases conceptuales del desarrollo y progreso actuales, por lo que las vías de salida requieren “alternativas al desarrollo”.

Los desarrollos alternativos son cambios y ajustes necesarios para reducir y minimizar los costos sociales y ambientales, y mejorar su contribución económica. Son modificaciones sobre todo instrumentales, que persisten en buena medida dentro de las ideas convencionales de desarrollo. Mientras que las alternativas al desarrollo, en cambio, pasan por discutir toda la base conceptual del desarrollo, sus modos de entender la naturaleza y la sociedad, sus instituciones, y sus defensas

discursivas. Estas alternativas apuntan a romper el cerco de su racionalidad actual, para moverse hacia estrategias radicalmente distintas, no sólo en su instrumentación, sino que también en sus bases ideológicas.

De este modo, el “extractivismo sensato” corresponde a los desarrollos alternativos, mientras las “extracciones indispensables” sólo serán posible bajo la construcción de una alternativa al desarrollo. Para poder imaginar estas alternativas es necesario examinar los horizontes conceptuales que sustentan “las alternativas de salida del extractivismo depredador, para pasar a prácticas sensatas y de allí a las indispensables” (Gudynas 2011: 391-392).

### III. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Desde una perspectiva transdisciplinaria que conjuga aspectos propios de dos ciencias sociales como la Antropología y la Geografía (“Geoantropología”), este trabajo se sustenta en una metodología cualitativa con un propositivo enfoque de(s)colonial, cimentada en una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el área y la temática objetos de estudio, en la implementación de técnicas propias del método etnográfico y la técnica de compartir entrevistas abiertas y semiestructuradas con los actores/sujetos protagonistas de la investigación.

Las bases metodológicas han tratado de combinar los principios de la “antropología activista” desarrollada por Hale (2008) y Speed (2006); sin embargo, durante la investigación han ido surgiendo nuevas opciones metodológicas que “pueden retroalimentar, rejuvenecer y descolonizar la clásica etnografía antropológica” (Dietz y Mateos 2010: 9).

De este modo, la resultante praxis etnográfica no se limita ni a la “introspección estetizante ni a la externalización movilizante” (Dietz 2009: 111), sino que, mediante la negociación recíproca de intereses académicos y políticos, es posible generar una “novedosa mixtura de teoría y práctica” (Escobar 1993: 386), la cual se traduce en “fases de investigación empírica, de teorización académica y de transferencia de praxis política” (Dietz 2009: 111-112).

### IV. EL CONTEXTO EMPÍRICO: LA SIERRA DE SANTA MARTA (VERACRUZ, MÉXICO)

La Sierra de Santa Marta es uno de los dos macizos volcánicos que conforman la región geográfica, histórica y sociocultural de Los Tuxtlas, en el SE del estado mexicano de Veracruz. El macizo sureste corresponde a la Sierra de Santa Marta, integrada por los volcanes de San Martín de Pajapan y Santa Marta, situados sobre el litoral veracruzano del Golfo de México (figura 1).

FIGURA 1: LOCALIZACIÓN Y EXTENSIÓN GEOGRÁFICA DE LA SIERRA DE SANTA MARTA (VERACRUZ)

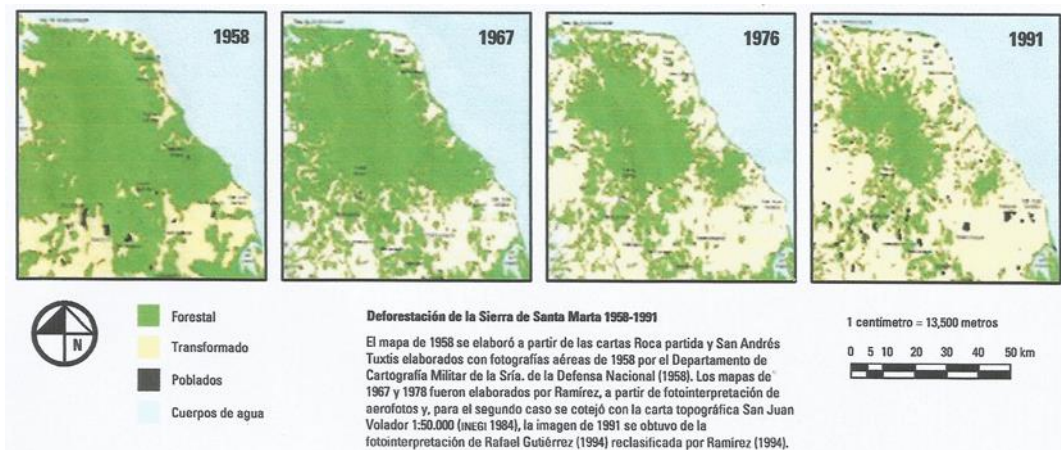


Fuente: Composición propia a partir de Guevara, Laborde y Sánchez-Ríos 2004: 27-28

En esta región, donde el 84% de su población se autoadscribe como indígena, nahua o popoluca, como lo atestiguan diversos vestigios arqueológicos, se asentaron grupos olmecas y posteriormente zoque-popolucas y nahuas, descendientes directos de la cultura olmeca, y con influencias de las culturas teotihuacana, totonaca y maya. Estos pobladores originarios “supieron adaptarse a las condiciones de la selva tropical para practicar la agricultura y aprovechar los recursos que les ofrecían las selvas y bosques de la montaña” (Blom y Lafarge 1986: 33).

En su territorio, una gran diversidad de ecosistemas y tipos de vegetación, así como un rango altitudinal que va desde el nivel del mar hasta los 1.550 msnm. del volcán Santa Marta, le confieren a la región un rango importante desde el punto de vista de la biodiversidad. Sin embargo, durante las últimas décadas ha prevalecido un proceso denominado “subdesarrollo sostenido” (Chevalier y Buckles 1995: 126). Esta noción hace referencia a las políticas económicas gubernamentales -federales y estatales- que han acelerado este proceso, básicamente mediante el apoyo a programas de desarrollo ganadero y a planes asistencialistas y paternalistas que dependen en gran medida de insumos externos. Los impactos más dramáticos de estas transformaciones en los usos del suelo, a raíz del intenso ritmo de colonización antrópica y de ganaderización, han sido: 1º) La brusca deforestación ocurrida entre la década de los cincuenta y de los noventa (figura 2). 2º) La pérdida de la autosuficiencia alimentaria a través del maíz, como consecuencia del acaparamiento de tierras milperas por la ganadería.

FIGURA 2: PROCESO DE DEFORESTACIÓN EN LOS TUXTLAS Y LA SIERRA DE SANTA MARTA (1958-1991)



Fuente: Composición propia a partir de Blanco 2006: 282

En este contexto, diversas políticas públicas/gubernamentales aplicadas desde los años cincuenta, tanto por el gobierno federal mexicano como por el estatal veracruzano, tales como la Marcha hacia el Mar, el Programa Nacional de Desmontes (PRONADE) o la Ley de Tierras Ociosas (que expropiaba a los campesinos-ejidatarios las parcelas “improductivas”, es decir con bosque o selva), fueron herramientas que, con la finalidad de incorporar tierra a la producción agropecuaria comercial, especialmente a la ganadería de exportación, destruyeron valiosos recursos naturales y heredaron cuantiosos problemas socioambientales/ecosociales/ecoculturales. A su vez, y a pesar del objetivo de sustentabilidad que conlleva el decreto de creación de la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas (1998), los recursos para impulsar un desarrollo sustentable a escala local/regional son casi simbólicos. A ello se añade que las políticas promovidas desde las diferentes instancias institucionales continúan siendo, cuando menos, contradictorias.

Además, en los últimos años se han cerrado las tres válvulas de escape que permitían cubrir el déficit de tierras y alimentos y la mala situación estructural general en el campo. Estas eran: la migración a las ciudades del corredor industrial petroquímico Jáltipan-Minatitlán-Coatzacoalcos

(en el sur de Veracruz), el cultivo y comercialización del café, y el uso comunal de tierras ejidales. Al mismo tiempo, el crecimiento demográfico sostenido está originando graves problemas de sobrepoblación en una región de alta biodiversidad, pero frágil equilibrio ecológico. Por ello, la emigración rural es un fenómeno que se intensifica y tiende a ser muy importante.

Todo ello conduce a alertar sobre la urgencia de buscar alternativas al desarrollo que contribuyan a la mejora del precario estado imperante, tanto ecológico como demográfico y socioeconómico, en las comunidades indígenas campesinas del SE veracruzano. Sin embargo, como plantea Velázquez (2000: 123): “¿cómo podrían crearse estas alternativas en un contexto de reducción al mínimo de la inversión pública para el campo y de inserción desventajosa en el mercado internacional?”. Mientras tanto, el grupo de ambientalistas que opera en la región de Los Tuxtlas comenzarán a conseguir diversos y heterogéneos apoyos financieros para la implementación de actividades alternativas e innovadoras de gestión de recursos naturales, agrosilvopastoriles, pesqueros y ecoturísticos, como, por ejemplo, es la agroecología.

## V. PRÁCTICAS SOCIOECOLÓGICAS SUSTENTABLES COMO ALTERNATIVA A LAS POLÍTICAS DESARROLLISTAS

Desde la década de los noventa, varias organizaciones no gubernamentales, surgidas a partir de la experiencia pionera del Proyecto Sierra de Santa Marta A.C. (en adelante PSSM), como la Universidad Veracruzana Intercultural sede regional Selvas (UVI-Selvas), Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas A.C. (DECOTUX), Comité Intercomunitario de Cooperativas Agroforestales de la Cuenca Texizapan-Huazuntlán (CICATH) o Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable A.C. (ENDESU), vienen desarrollando en la región diversas experiencias alternativas en la gestión de los recursos naturales endógenos locales. Estas iniciativas se caracterizan fundamentalmente por llevar a la praxis un conjunto de prácticas socioecológicas más integrales y sustentables que las implementadas hasta entonces por parte de las distintas políticas públicas.

Todo ello con el común objetivo de tratar de frenar la curva ascendente de destrucción de la biodiversidad regional y sentar las bases para transitar hacia un modelo de desarrollo socioambiental más justo, humano y sustentable. Parte del proceso seguido para la restauración ambiental del territorio serrano lo ilustra la cita que se presenta a continuación, un fragmento de una de las entrevistas compartidas con los actores sociales locales a pie de sus terrenos (figura 3):

FIGURA 3: EL ANTES Y EL DESPUÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRÁCTICAS SOCIOECOLÓGICAS ALTERNATIVAS DE REFORESTACIÓN Y/O RESTAURACIÓN AMBIENTAL EN LA SIERRA DE SANTA MARTA



Fuente: imágenes tomadas del sitio web [www.decotux.org](http://www.decotux.org)

La gente busca comprar árboles para su casita y ya no hay. Acabamos con todo para milpa, para potreros, incluso para el café [...]. Entonces, ahorita, estamos lamentándolo mucho porque no

tenemos ni para hacer una casa. La gente aquí se dedicó durante muchos años a la tala clandestina de madera [tala hormiga] y acabaron con todo. En mi predio antes de entrarle a los proyectos del PSSM, DECOTUX, CICATH o ENDESU ya prácticamente no había arbolitos. Esa agua llegó a bajar así, mire, completa; y la gente buscaba cangrejitos y pescaditos porque estaba muy bajita. Ahorita, con la reforestación, este año nunca se bajó el agua, y va a crecer más cuando haya más árboles. (campesino indígena popoluca, 28 de agosto de 2012)

No obstante, para que este posible modelo alternativo al desarrollo oficial pueda llevarse a cabo bajo un enfoque acorde a la sustentabilidad integral, las actividades de conservación ecológica deben presentar un triple impacto ecosocial: 1º) Ambiental, en el sentido en que se conservan o recuperan ecosistemas con un enfoque ecocultural de reciprocidad con la naturaleza y destinadas a combatir la pobreza y la fuerte vulnerabilidad rural de las comunidades indígenas campesinas. 2º) Económico, en la medida en que el trabajo de restauración y/o conservación ecológica sea adecuada y justamente retribuido a los campesinos y campesinas locales. 3º) El social, en tanto que el manejo de recursos naturales endógenos contribuye al fortalecimiento del tejido social desde una gestión cooperativa de colaboración intercultural comunitaria:

Hace tres años yo quería vender mi parcela porque necesitaba lana [dinero]. Me daban 400.000 pesos por las 15 hectáreas. [...]. Nos aguantamos un año, cuando llegó lo de la reforestación y la restauración ambiental. Ahorita le digo al ingeniero que una señora de Mina [Minatitlán] me ofrece 2 millones de pesos por mi parcela. [...] Así, el proyecto es una ventaja para mí. [...]. Mis hijos, mi esposa y yo trabajamos aquí y nos ganamos una parte de ese recurso para comprar la comida y el maíz para todo el año. (campesino indígena popoluca, 29 de agosto de 2012)

Como refleja el siguiente testimonio, estas experiencias están directamente relacionadas con la puesta en valor de los recursos naturales endógenos, implementando para ello unos determinados principios como el etnodesarrollo, la participación o el empoderamiento de las poblaciones locales, y basados en el respeto escrupuloso de las peculiaridades agroecológicas y socioculturales de la región:

Yo ahorita vendí como media tonelada de pimienta gorda [Pimienta dioica]. Ahorita hay muchos compradores que vienen a comprar desde Puebla, desde Orizaba, desde Xalapa, la pimienta la pelean mucho. Yo puedo vender 10, 20 o 30 kilos de semilla de pimienta y con ello ya tengo un recurso con lo que puedo comprar mi maíz y los víveres para mi familia para toda la temporada. (campesino indígena popoluca, 28 de agosto de 2012)

Conjuntamente, desde la UVI-Selvas, un programa académico de la Universidad Veracruzana (UV), se imparte la Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo (en adelante LGID) en las cuatro regiones con mayor presencia indígena del Estado de Veracruz. Su objetivo principal es implementar un proceso colectivo de investigación comunitaria vinculada y colaborativa con enfoque intercultural, destinado a dar respuesta a la problemática de las comunidades campesinas locales en la gestión de sus recursos naturales. Dentro de la LGID, en su orientación en Sustentabilidad, se forma a gestores/as interculturales para el desarrollo de las capacidades endógenas encaminadas a mejorar la producción campesina sustentable y el bienestar de las comunidades locales. Para este fin, se movilizan tanto los recursos y saberes indígenas como los conocimientos técnicos-científicos (expertos):

Durante mi vinculación con los actores de la comunidad hemos intercambiado muchos conocimientos. Yo al señor le he enseñado a manejar internet, el GPS [Global Positioning System], a fotografiar, [...] un poco de todos los conocimientos y herramientas técnicas que nos enseñan en la UVI. El señor también me ha platicado y enseñado sobre que abonos orgánicos utiliza él, sobre plantas medicinales o el porqué del policultivo que maneja dentro del cafetal, que es totalmente diferente al científico [...]. (estudiante nahua de la LGID, orientación en Sustentabilidad, 11 de septiembre de 2012)

En este sentido, los sistemas agrosilvopastoriles son formas agroecológicas alternativas de manejo integrado de los recursos naturales con asociaciones deliberadas de cultivos, árboles y ganado dentro del mismo terreno y con la plena participación de los campesinos y las campesinas locales. Con su implementación, ENDESU ha logrado, junto a una cierta reducción de la pobreza campesina, la reforestación y disminución de la vulnerabilidad de las explotaciones agrarias, un empoderamiento integral del campesinado local con especial énfasis en la perspectiva de género. Asimismo, frente a los devastadores efectos producidos por el maldesarrollo/subdesarrollo sostenido, estas buenas prácticas integrales, sustentables e interculturales que suponen los sistemas agrosilvopastoriles, en buena medida coadyuvan a generar un auténtico desarrollo, entendido este como una notable mejora en la calidad de vida y el bienestar integral de las personas. Como ejemplo, este emotivo testimonio de una campesina popoluca local:

El año pasado se me murieron todas mis reses, onces animales, por la sequía y la falta de pasto. [...]. Yo me quedé sin nada. Entonces él [el ingeniero] me invitó a entrar en el programa y a mí me gustó la idea. [...] A mí me gusta trabajar nada más que lo que me falta son los medios, la ayuda, el dinero, todo eso no tengo, pues yo soy sola, mi esposo ya falleció, entonces yo trabajo sola [...] con mi papá de 92 años. Pero ahora en mis predios yo cuento con un terreno de 9 hectáreas. Tengo 7 hectáreas de empastado donde andan 11 animalitos y en 2 hectáreas yo tengo sembrado café. Primero reforesté. Tengo un manantial. Sembré plantas y todo y ahora le metí café y otras plantas muy productivas que me dio el ingeniero. Ahora en mi parcela hay agua, madera, leña, proteínas y mis animales (ganado de ahorro). Sí, tengo todo lo que necesito para mi sustento y el de mis hijos. Entonces puedo decir que gracias al proyecto del ingeniero mi parcela y mi vida ha mejorado mucho. ¡Demasiado!. (campesina indígena popoluca, 18 de octubre de 2012)

Además, estos modelos agroecológicos integrales son un ejemplo de cómo una correcta gestión de los recursos naturales endógenos de las selvas tropicales ha permitido a algunos/as campesinos y campesinas indígenas, en unas condiciones estructurales globales bastante adversas para las producciones agropecuarias locales, evitar tener que emprender el arduo camino de la emigración para trabajar como peones en ranchos ganaderos cercanos o emigrar masivamente hacia los estados agrarios del Norte del país (Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Baja California, etc.) o incluso hasta Estados Unidos (figura 4).

FIGURA 4: CAMPESINOS Y CAMPESINAS -NAHUAS Y POPOLUCAS- INTEGRANTES DEL PROYECTO DE ENDESU



Fuente: Cortesía de H.R.L., ingeniero agrónomo popoluca y técnico/promotor de ENDESU

Ello contribuye a eludir, en parte, la grave problemática para los y las migrantes y sus familias, tanto en los lugares de partida como en los de llegada, incluso se están produciendo casos de retorno de emigrantes, como confirma el siguiente pasaje:

En la comunidad de Venustiano Carranza llevamos dos años trabajando con los modelos agrosilvopastoriles y, afortunadamente, ya hasta empleo se generó. Por ejemplo, un cuate [camarada] que andaba trabajando como emigrante en los campos de plástico Sinaloa [...], ahora anda por acá en la Sierra de Santa Marta ordeñando. Y si antes ordeñaba como 30 litros de leche, ahora, con el nuevo manejo agrosilvopastoril en sus predios ordeña diariamente como 80 litros, y se gana bien el sustento para toda su familia. (ingeniero agrónomo popoluca y técnico/promotor de ENDESU, 28 de agosto de 2012).

## VI. CONCLUSIONES: PRÁCTICAS SOCIOECOLÓGICAS SUSTENTABLES COMO ALTERNATIVA PARA REPENSAR EL DESARROLLO NEO-EXTRACTIVISTA

Los modelos basados en los postulados de las emergentes nociones asumidas en el marco teórico de este trabajo, pese a sus posibles incoherencias y conflictos, constituyen un ejemplo de mejores prácticas socioecológicas/ecosociales/ecoculturales para poder avanzar en la construcción de un modelo de desarrollo integral y sustentable con capacidad de contribuir a la lucha por mejorar la precaria situación de las comunidades indígenas campesinas mesoamericanas. Dentro de su diversidad, estas corrientes de pensamiento comparten la idea de que es posible construir puentes y repensar el desarrollo sin renunciar a las propias categorías culturales.

En consecuencia, es urgente el trabajo de construcción de estas alternativas. Sin embargo, no se debe tratar de ensayar más formas fallidas -por imposibles- de desarrollos alternativos, sino de al menos intentar buscar verdaderas alternativas al desarrollo, por baladíes que éstas nos puedan parecer, como principios organizadores de la visión, posicionamientos e intervención sobre la realidad. Esta cuestión resulta acuciante, ineludible e inaplazable con el fin de cooperar a paliar la delicada tesitura -ecológica, demográfica y socioeconómica- de unas poblaciones, predominantemente de autoadscripción indígena y secularmente muy marginadas, que requieren satisfacer amplias necesidades vitales básicas, así como lograr avances cruciales en sus niveles de desarrollo humano.

En conclusión, quizá lo más importante sea entender el valor de estas prácticas socioecológicas integrales y sustentables en contextos de pluralidad, su capacidad de mejorar la existencia de la gente, de generar hasta cierto punto proyectos personales y comunitarios fuera de la lógica de la hegemonía capitalista posneoliberal neo-extractivista. En definitiva, se trata de un proceso gradual en base a propuestas de(s) coloniales y contra-hegemónicas alternativas ciertamente constructivas, ambiciosas y eclécticas para superar el punto muerto actual de la industria del desarrollo.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, Alberto (2012): “Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición”. En: Lang, Miriam/Mokrani, Dunia (comp.): *Más allá del desarrollo*. Quito: Ediciones Abya-Yala, pp. 83-120.

Amin, Samir (1990): *Maldevelopment. Anatomy of a Global Failure*. Londres: Zed Books.

Blanco, José Luis (2006): *Erosión de la agrobiodiversidad en la milpa de los Zoque Popolucas de Soteapan Xutuchincon y Aktevet*. (Tesis de Doctorado en Antropología Social). México: Universidad Iberoamericana.

Blom, Frans/La Farge, Olivier (1926): *Tribus y templos*. México: INI.

Chevalier, Jacques/Buckles, Daniel (1995): *Land without Gods: Process Theory. Maldevelopment, and the Mexican Nahuas*. Londres: Zed Books.

Dietz, Günther (2009): *Multiculturalism, Interculturality and Diversity in Education: An Anthropological Approach*. Nueva York: Waxmann.

Dietz, Günther/Mateos, Laura Selene (2010): “La etnografía reflexiva en el acompañamiento de procesos de interculturalidad educativa. Un ejemplo veracruzano”. En: Revista *Cuicuilco*, 48, pp. 107-131.

Escobar, Arturo (1993): “The Limits of Reflexivity: Politics in Anthropology's Post-writing culture era”. En: Revista *Journal of Anthropological Research*, 4, pp. 377–391.

Escobar, Arturo (2005): “El `postdesarrollo` como concepto y práctica social”. En: Matto, Daniel (coord.): *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.

Escobar, Arturo (2010): “América Latina en una encrucijada: ¿modernizaciones alternativas, posliberalismo o posdesarrollo?”. En: Bretón, Víctor (ed.): *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Barcelona: Icaria, pp. 36-86.

Gudynas, Eduardo (2004): *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Montevideo: Coscoroba.

Gudynas, Eduardo (2009): “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual” En: Schuldt, Jürgen/Acosta, Alberto/Barandiarán, Alberto *et. al.* (vv.aa.): *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), pp. 187-225.

Gudynas, Eduardo (2011): “Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo”. En: Wanderley, Fernanda (coord.): *Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa*. La Paz: Oxfam - CIDES UMSA, pp. 379-410.

Gudynas, Eduardo (2012): “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa”. En: Lang, Miriam/Mokrani, Dunia (comp.): *Más allá del desarrollo*. Quito: Ediciones Abya-Yala, pp. 21-54.

Guevara, Sergio/Laborde, Javier/Sánchez-Ríos, Graciela (2004): *Los Tuxtlas. El paisaje de la Sierra*. Xalapa: INECOL - Unión Europea.

Hale, Charles R. (2008): “Introducción”. En: Hale, Charles R. (ed.): *Engaging Contradictions: Theory, Politics and Methods of Activist Scholarship*. Berkeley: University of California Press, pp. 1-30.

Moreno Arriba, Jesús (2016): *La gestión de recursos naturales en la Sierra de Santa Marta en Veracruz (México): un ejemplo de alianza estratégica de saberes locales y conocimientos técnicos-científicos para la sustentabilidad*. (Tesis de Doctorado en Antropología Social y Cultural). Madrid: UNED.

Narotzky, Susana (2010): “Reciprocidad y capital social: modelos teóricos, políticas de desarrollo, economías alternativas. Una perspectiva antropológica”. En: Bretón, Víctor (ed.): *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Barcelona: Icaria, pp. 127-174.

Quijano, Aníbal (2008): *Des/colonialidad del poder: el horizonte alternativo*. Lima: Manuscrito sin publicar.

Slim, Hugo (1998): “¿Qué es el desarrollo?”. En: Anderson, Mary B. (presid.): *Desarrollo y diversidad social*. Barcelona: Icaria, pp. 65-70.

Speed, Shannon (2006): “Entre la antropología y los derechos humanos: hacia una investigación activista y críticamente comprometida”. En: Revista *Alteridades*, 16(31), pp. 73-85.



Tortosa, José María (2001): *El juego global: maldesarrollo y pobreza en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria.

Velázquez, Emilia (2000): “Ganadería y poder político en la Sierra de Santa Marta”. En: Léonard, Eric/Velázquez, Emilia (coords.): *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*. México: CIESAS – IRD, pp. 111-127.

**“BIENVENIDOS A MI PUEBLO”.  
UN DESAFÍO COMPARTIDO EN BUSCA DE MEJORES  
CONDICIONES DE VIDA Y DE UN DESARROLLO  
LOCAL SUSTENTABLE**

CARLEVARINO, ELISA GRACIELA

# “BIENVENIDOS A MI PUEBLO”: UN DESAFÍO COMPARTIDO EN BUSCA DE MEJORES CONDICIONES DE VIDA Y DE UN DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE

## I. INTRODUCCIÓN

Se destaca como aspecto singular de este estudio al análisis interdisciplinario, complementando fundamentalmente, aportes de la sociología general, organizacional y de la antropología cultural.

Una red de organizaciones sociales, conformada por ES VICIS de origen suizo, responsable del programa, y tres argentinas de reconocida trayectoria: Responde, Contribuir al desarrollo local y Fundación Vivienda Digna- inició el desarrollo del proyecto piloto “Bienvenidos a mi pueblo” (BAMP), en 2016, en la pequeña localidad de Colonia Belgrano (CB), provincia de Santa Fe.

Es un programa orientado a la radicación de 20 familias “emprendedoras”, provenientes de ciudades cercanas (Rosario o Santa Fe) capacitándolas y acompañándolas en sus proyectos laborales, en el proceso de radicación y autoconstrucción de sus viviendas, colaborando con la comunidad receptora en su dinámica socio-económica y ambiental para lograr un desarrollo sustentable.

La investigación de las etapas ya recorridas del proyecto, con foco en el análisis organizacional de la alianza de las ONGs, del proyecto, de sus fundamentos, de las primeras etapas de su desarrollo y de la necesaria articulación multiactoral y multisectorial para su implementación, ya ha finalizado<sup>1</sup>. Dichas etapas<sup>2</sup> nos permitieron analizar el accionar de la alianza, a partir de los rasgos que caracterizan a su configuración.

Con un enfoque contextual e integral, nos interesó considerar fortalezas y debilidades, prestando especial atención a la participación de los diversos actores intervinientes-

<sup>1</sup> Los avances de dicho estudio fueron presentados en la ponencia: Bienvenidos a mi pueblo: un desafío compartido I Parte, en XII Jornadas Internacionales de Sociología- UBA- Fac. Cs.Sociales- Bs.As. 24-26 Agosto 2017 ( nota de la autora)

<sup>2</sup>Se diferencian tres grandes etapas:1) “Descubrir”, 2) “Preparar” y 3) “Concretar”, con alternancia de roles de las ongs. “DESCUBRIR”: mapeos e identificación de nichos y oportunidades de negocio y socios clave. Responde realizó una investigación cuanti-cualitativa, sobre aspectos geográficos, históricos, demográficos, económicos, culturales y sociales, para establecer fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de esta localidad. La segunda etapa "PREPARAR", supone :a) Validación y perfiles, a cargo de Contribuir (es asistida por la Comuna CB, y el Comité de Apoyo (CA));b) Convocatorias y difusión: VD, Responde y Contribuir; c) Implementación de convocatorias. Responsabilidad de VD en co-gestión con Contribuir y Comité Colonia Belgrano;d) Pre-selección de emprendedores; e) Capacitaciones de emprendedores y selección definitiva de las familias: Contribuir y VD-La tercera etapa, “CONCRETAR” implica una serie de sub-etapas Firma de acuerdos con familias, gestiones de créditos y compra de materiales e insumos para el emprendimiento y el comienzo de la construcción de las viviendas: Contribuir, VD y la Comuna CB.; Instalación y comienzo de Emprendimientos y tutorías: Contribuir y CA; Construcción de las viviendas, responsabilidad de Comuna CB y VD y por último, la migración de los nuevos vecinos, programas de desarrollo e integración a cargo de la Comuna y CA, con apoyo de Contribuir y Vivienda Digna. ( Nota de la autora, en base a “ Bienvenidos a mi pueblo. Los tres pasos en Colonia Belgrano, feb, 2016”)

organizaciones de la red, sector estatal y privado, familias destinatarias y población residente (Carlevarino 2017).

Los objetivos centrales de esta ponencia se refieren al último tramo del programa- en curso- correspondiente a los procesos de radicación de las familias, construcción de sus viviendas y a su integración social y comunitaria.<sup>3</sup> Desde un enfoque sociológico enriquecido por aportes de la antropología cultural se analizarán relaciones sociales, procesos de integración social y percepciones, imaginarios sociales de los protagonistas centrales: las familias. Se considerará de qué manera los futuros habitantes del nuevo barrio perciben y expresan las características de dicho espacio, de la construcción de sus viviendas y su integración vecinal y comunitaria.

Además de la vasta información de fuentes secundarias, observación directa, participante, entrevistas en profundidad a informantes clave y encuestas semi-estructuradas a las familias elegidas, se tendrán en cuenta los testimonios de miembros de las ONGs de la alianza con diferentes roles de responsabilidad, y de otros actores sociales vinculados al programa. Dados los objetivos planteados y el abordaje inter-disciplinar y cualitativo, se utilizarán conceptos de diferentes disciplinas.

## II. PROCESOS DE RADICACIÓN, CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS E INTEGRACION SOCIAL

### II.1 MARCO GENERAL

#### II.1.1 Desarrollo sustentable.

Es una condición indispensable para mejorar la calidad de vida de las personas enfocados en tres dimensiones básicas: sustentabilidad económica, social y ecológica (Artazar 2002).

BAMP se inscribe en este propósito ya que desde un abordaje integral, capacita y acompaña a las familias seleccionadas en su emprendimiento laboral -acorde con las necesidades y oportunidades del pueblo-, en la construcción de sus viviendas y en su integración social, con un estilo de vida diferente, en una comunidad ambientalmente sustentable.

#### II.1.2 Compromiso y participación

La sustentabilidad económica y social constituye la columna vertebral del programa. Para ello, se propone una metodología de trabajo basada en el compromiso y la participación activa de las familias, durante todas las etapas del proyecto, aspectos centrales para avanzar también en la necesaria integración social, a nivel grupal, barrial y comunitario.

<sup>3</sup>La indagación a las familias: en base a los siguientes ejes temáticos y sus correspondientes variables e indicadores: 1) Composición del grupo familiar / antecedentes residenciales; 2) proyecto BAMP: razones para participar, aspectos positivos y negativos de la experiencia. Sugerencias de mejoras; 3) Colonia Belgrano: aspectos positivos y negativos. 4) Proceso de construcción de viviendas: nivel de participación, metodología de trabajo; características de las viviendas: aspectos positivos y negativos; relación con: las otras familias, equipos técnico y social de las ONGs; otros actores. 5) Sobre el barrio: Ventajas y desventajas. Visión a futuro (10 años), Expectativas, Preocupaciones. Propuestas de mejoras; 6) Sobre el entorno barrial: aspectos positivos y negativos. Relaciones vecinales. Expectativas; 7) Participación en organizaciones; 8) Sobre los hijos: Actividades. Relaciones. Expectativas (a 10 años); 9) Discriminación: percepciones

10) Uso de metáforas: analogías respecto a Colonia Belgrano y al nuevo barrio "Bienvenidos". Fundamentos.

### II.1.3 Imaginarios sociales

Son los modos en que las personas imaginan su existencia social, el tipo de relaciones sociales, expectativas futuras y las ideas más profundas que subyacen a todo lo anterior (Taylor 2006). Las percepciones se transforman en representaciones, en imaginarios que emergen en los discursos, narrativas, y demás expresiones del lenguaje social. Precisamente, es uno de los desafíos de nuestro abordaje cualitativo (García Canclini 2007; Segura 2006). Para enriquecer el estudio de lo observado en Colonia Belgrano, respecto al desarrollo del proyecto en su última etapa, analizamos las imágenes y significaciones que los diferentes sujetos le otorgan a los espacios: casas, plazas, barrio, a todo el pueblo; a las relaciones sociales y a la aceptación o discriminación manifestada por los lugareños (Girola 2004, 2006; Lindón 2007; Segura 2006).

El recurso metafórico, a través de analogías, enriquece la indagación para poder explicar y comprender imágenes y sentimientos que las familias tienen respecto a su nuevo barrio y a Colonia Belgrano. Si utilizamos “ejes metafóricos” (Segura 2006) podemos apreciar cómo experimentan y expresan la seguridad y la inseguridad, su barrio y el entorno, fortalezas y debilidades de la experiencia, etc.

## III. RECORRIENDO LA ÚLTIMA ETAPA, ESCUCHANDO A SUS PROTAGONISTAS

### III.1 *El lugar y las familias*

Colonia Belgrano está localizada a 30 km de la ciudad de Gálvez, a 115 km de la ciudad de Santa Fe, a 158 km de la ciudad de Rosario y a 457 km de la ciudad Buenos Aires. Esta pequeña comuna de 1284 habitantes (Censo Nacional 2010) con una infraestructura de servicios que le permite recibir a nuevas familias sin alterar la calidad de vida de sus habitantes, tiene una variedad de industrias alimenticias, de producción de maquinaria agrícola, y una significativa actividad comercial y cultural.

En las entrevistas realizadas a las familias seleccionadas<sup>4</sup> respecto a su decisión de participar en el proyecto, en forma mayoritaria aparece el reconocimiento de una “gran oportunidad”, referida a diversos factores: desarrollar un emprendimiento laboral con la capacitación adecuada, acceder a una vivienda digna y propia en un ambiente tranquilo, seguro y saludable. En todos los testimonios se plantean, en este orden, los *ítems* señalados, poniendo especial énfasis en los beneficios para la vida presente y futura de sus hijos.

Víctor expresó: “Mejorar el trabajo con capacitación, acceder a una casa propia. Ganamos en calidad de vida, en tranquilidad y seguridad. Que los hijos crezcan en un entorno seguro”.

<sup>4</sup>Las familias están compuestas por dos titulares, con un promedio de edad de 34 años. El 55% procede de Rosario y el 45% de Santa Fe. El promedio de personas por grupo familiar es de 4,5 y el de la cantidad de hijos es de 2,5. En cuanto al estado civil, 38% de los titulares, concubinos y el 62%, casados. El 90% de las familias son nucleares y solo dos, ensambladas. En relación al nivel educativo, tomando al total de titulares, el 45% tiene secundario completo, 13% un terciario o universitario, 1% terciario incompleto. 23% secundario incompleto, 2 personas finalizaron el primario y solo uno con primario incompleto. Situación habitacional: 45% de las familias es inquilina, 45% vive en la casa de un familiar y el 10% es ocupante gratuito.

En relación a lo laboral, el 93% de los titulares trabaja y el 7% que no trabaja, son mujeres amas de casa. De los que trabajan, el 54% desarrollaba un emprendimiento u oficio por su cuenta, el 16% era cuenta propia y a la vez tenía un empleo en relación de dependencia y el 30% trabajaba solo en relación de dependencia. Los oficios o emprendimientos más frecuentes están relacionados con la construcción y refacción de viviendas, albañil, herrería, electricidad, plomero/gasista. (Caracterización de las familias definidas. VIVIENDA DIGNA. ene, 2017). Datos correspondientes a las familias al incorporarse al proyecto. (Nota de la autora).

“Un gran cambio de vida. Los chicos: crecerán en un lugar descontaminado, seguro” enfatizó Marcelo y Verónica dijo: “la tranquilidad, la seguridad, que los chicos puedan jugar en la calle, la plaza... ir solos a la escuela, moverse con libertad”

Es importante destacar que la ciudad de Santa Fe fue la más peligrosa del país en 2016 (22,2 homicidios c/ 100 mil habitantes, 12,7% más que en 2015). Rosario figuró con 14,4 homicidios c/ 100 mil habitantes (Estadísticas Criminales de la Rep. Argentina 2016). Datos indicadores de la violencia del narcotráfico y de grupos enfrentados por controlarlo. El temor que ello generó explica la centralidad del tema de la inseguridad en la preocupación pública y es uno de los motivos manifestados por las familias para migrar a CB. La tranquilidad y seguridad que caracterizan al pueblo también son asociadas a una mayor libertad para todos y destacada por muchos.

#### IV. METODOLOGÍA DE TRABAJO. PARTICIPACIÓN DE ACTORES

En el proceso de construcción de las viviendas hay coincidencia en reconocer a la participación activa de las familias como un requisito central e importante, para afianzar el esfuerzo individual y la ayuda mutua. También el aprendizaje colaborativo, los vínculos sociales, mayor sentido de pertenencia y compromiso, posibilitando una mejor integración social y comunitaria. Si bien la Comuna asume la responsabilidad de dirección y ejecución de las obras, Vivienda Digna aporta asesoramiento y asistencia técnica y social para el proceso, acompañando a las familias en jornadas de trabajo desarrolladas los fines de semana.

Franco afirmó: “En las jornadas de trabajo se interactúa con las demás personas, se forma una amistad, un compañerismo. Si no fuera a través de estos encuentros, eso no se generaría”.

Lorena y Juan enfatizaron: “Es muy buena la propuesta! Participamos los dos. Aprendemos mucho... empezamos a construir pilares, hacer mediciones...e informes de avance de la obra. Nos genera sentido de pertenencia”. A su vez, Marcelo agregó: “les vas tomando cariño a las casas desde el principio”.

El arquitecto, coordinador técnico de Vivienda Digna admitió: Todos participan bien, con distintas características según formas de comprender y percibir el proceso. Armamos grupos de trabajo mixtos. Destaco el involucramiento de las mujeres. Si bien el gobierno provincial apoyó este proyecto, hay acuerdos básicos que deberían estar más explicitados. Por ej.: que la participación de las familias es central y constitutiva del programa, porque facilita los vínculos sociales, la construcción de ciudadanía y la toma de conciencia de derechos. En las charlas iniciales del trabajo en obra, solicito a quienes tienen conocimiento y experiencia en las tareas a realizar, que lo compartan con sus compañeros. Así consolidan su autoestima, el reconocimiento grupal y los vínculos sociales. (Carlos Zagni)

Respecto a las características de las viviendas, reconocieron aspectos positivos y negativos: “Son altas; acá hace mucho calor y eso es bueno. Bien diseñadas, con buenos materiales, pero pequeñas. La mayoría piensa ampliarla porque es familia numerosa. Estamos juntando un fondo entre todos para hacer los contrapisos de otra habitación”. (Juan y Lorena)

Otros testimonios señalan aspectos de ventilación, de terminación y de acceso a algunos servicios como temas pendientes. Todas las familias destacan a la titularidad de sus casas y a la financiación, a 20 años, con cuotas menores a un alquiler, como factores centrales para sumarse a la convocatoria, además de una mejor calidad de vida, en contacto con la naturaleza.

Cecilia Juana (Coordinadora del equipo de Vivienda Digna) reconoció que “es un proyecto muy complejo con una mirada integral centrado en trabajo, vivienda y vínculos. Todos trabajamos

muchísimo. La participación activa que impulsamos consolida más al grupo, van conociendo y apropiándose de sus futuras casas y del nuevo barrio. Se puso mucho esfuerzo en la integración grupal y comunitaria”.

Guillermina Cerati (responsable social –Vivienda Digna) aportó la comunicación más directa con las familias, desde el enfoque social.

“Tengo mucha cercanía; la construí desde el principio. La confianza mutua la logre rápidamente porque son muy abiertos y confían en mí. Darles contención, generarles seguridad en ellos mismos y hacia el grupo. Se trabajó mucho sobre la integración con los vecinos del pueblo. Cada organización colaboró para lograrlo”.

Sin embargo, la mayoría coincide en que falta afianzar dicho proceso. Las diez familias ya radicadas en CB como inquilinas comenzaron a transitarlo. La actitud proactiva de varias de ellas, en su afán de integrarse a la comunidad, colaborar y de acompañar actividades de sus hijos, se refleja en su participación en instituciones locales (bomberos voluntarios, iglesias, escuela, club). Cecilia Juana enfatizó: “se integraron muy fácilmente a las instituciones, a los vecinos, se hicieron amigos... El buen funcionamiento de los emprendimientos laborales también ayudó”.

Seguramente una vez instaladas las restantes y cuando todas se muden a su nuevo barrio, desarrollando sus proyectos laborales y participando en actividades e instituciones del lugar, dicha integración social continuará afianzándose, superando la estigmatización que algunos percibieron de parte de los lugareños. Éste tema fue indagado al plantearnos qué “miradas” tienen los distintos protagonistas sobre los espacios considerados y sus residentes.

Goffman (1998) señala que la sociedad la que establece los medios para categorizar a las personas y, muchas veces, lo hace mediante la estigmatización, o sea la asignación de atributos negativos, desacreditadores.

Respecto a la actitud de los residentes del pueblo hacia las nuevas familias, hay coincidencia en que, inicialmente, en muchos hubo rechazo o estigmatización, atribuido a la falta de información adecuada respecto a los objetivos del proyecto y las características de las familias seleccionadas.

Marcelo destacó: “Tienen razón y todo el derecho a desconfiar primero. A medida que fueron informándose y conociéndonos, todo cambió”. Otros destinatarios comentaron que la procedencia de Rosario o Santa Fe -por lo ya señalado- generó intriga y desconfianza. Con la paulatina vinculación social, cambiaron de opinión. También reconocieron a la Comisión de Apoyo, conformada por vecinos, como muy colaboradora en la búsqueda de respuestas a las variadas demandas familiares.

A nivel de las autoridades comunales, encontramos una actitud muy positiva respecto al proyecto y su implementación, coincidente con los demás testimonios.

Javier Bosio, anterior presidente de la Comuna, afirmó: En un solo año este proyecto aumentaba 10% nuestra población y generaba nuevos emprendimientos laborales. Era muy importante apoyarlo y velar por el acceso a los servicios básicos para los nuevos residentes... las distintas fundaciones trabajaron muy profesionalmente. Esto me dio tranquilidad y confianza. Además del apoyo político, nuestra administración aportó el terreno para las nuevas viviendas”

Francisco Berta, actual presidente comunal, también destacó a BAMP como proyecto muy complejo e innovador, reconociendo el respaldo político y económico del gobierno provincial y el accionar de la Comisión de Apoyo. “Deseo que pueda terminarse lo antes posible. La Comuna tiene las puertas abiertas a todas las organizaciones involucradas y a las familias, para

que puedan integrarse al pueblo y mejorar su calidad de vida. Son colaboradoras y muchas predispuestas a participar en diversas instituciones”.

Sin dudas que surgieron dificultades y problemas de variada naturaleza. Fueron enfrentados por los diversos actores involucrados. Por ejemplo, desajustes temporales entre la presentación global del programa y la disponibilidad de fondos provinciales para el inicio de la construcción de viviendas que repercutieron en la relación y ánimo de las familias seleccionadas. El comienzo más tardío de las obras afectó la radicación de algunas familias y el desarrollo de sus emprendimientos laborales. La escasa oferta de viviendas en alquiler en el pueblo, con precios elevados y en pésimo estado, dificultó su traslado familiar. Ello repercutió en la posibilidad de trasladarse semanalmente a CB para afianzar el emprendimiento económico y participar en las actividades grupales. El alto costo del viaje y las condiciones climáticas adversas en algunas oportunidades, agravaron la situación.

Los entrevistados destacaron reiteradamente la presencia y asistencia profesional de las organizaciones sociales responsables del proceso, para brindar soluciones adecuadas.

Requeridos sobre la imagen futura del barrio y sus expectativas, a 10 años, la mayoría expresa una percepción positiva e imagina una realidad mejor para ellos y sus hijos. Claudia afirmó: “Ya tiene nombre: “Bienvenidos!..” Tendremos historia propia, y estaremos bien integrados al pueblo!”

“Ojalá nos organicemos bien para tener espacios parquizados, árboles, huerta comunitaria” coincidieron Ariel y Joana. Verónica exclamó: “Voy a vivir con familias conocidas. Estaremos juntos, nos sentaremos en la vereda”. “Muy tranquilos, seguros y rodeados de verde” completó Valeria.

La identidad barrial (Quesada 2007) es una dimensión de la identidad personal en donde se toma como referencia un territorio delimitado y se establecen y reconocen vínculos de pertenencia y vecindad. Se construye a partir de percepciones, valoraciones en torno al territorio y los vínculos sociales que lo hacen particular para sus habitantes y que se manifiestan en sus relatos y las metáforas utilizadas. Éstas nos permiten visualizar mejor las diferentes visiones que tienen los integrantes de las familias sobre su futuro barrio y el pueblo.

Respecto a CB, Joana y Ariel eligieron palabras: “Paz” y “libertad”, respectivamente. Y para su nuevo barrio: “Diferente y único”, exclamó Joana y Ariel agregó: “Un sueño hecho realidad”.

Marcelo trató de reflejar la singularidad del pueblo comparándolo con “un perrito de la calle: cuando lo quieres agarrar se escapa, al darle cariño se brinda y la relación mejora”. El barrio es como “un juguete de madera”, que te gusta, pero lo quieres embellecer, mejorar”.

CB es como “un arroyito chiquito pero que fluye, tiene fuerza. Tranquilo pero con muchas posibilidades...nuestro barrio es como un árbol que recién está creciendo”, dice Verónica.

“Escuela y aula respectivamente. Nuestro barrio será como un aula con diferentes compañeros, parte de la escuela”, explica Valeria.

Utilizando “ejes metafóricos” (Segura 2006), resulta significativo considerar cómo estos actores perciben y expresan tanto al espacio físico como social, distinguiendo y vinculando el adentro y el afuera, el pueblo y la ciudad, asociándolos con la seguridad o la inseguridad, las oportunidades laborales o no, respectivamente.



Haciendo referencia a la relación entre su barrio y el entorno y entre los lugareños y ellos, todos expresan expectativas de una inclusión e integración creciente, también para sus hijos.

Respecto a la inserción laboral de las familias en el pueblo que es otro objetivo central del proyecto, Cintia Jaime (Directora General de ES VICIS) inspiradora y máxima responsable de la propuesta destacó: "...los resultados que tenemos hasta la fecha son excepcionales. El 70 % de las familias incrementó sus ingresos, utiliza nuevas herramientas tecnológicas y es consciente de los aspectos a trabajar en una empresa para llevarla adelante". Y agregó:

"Hay asociaciones entre vecinos del pueblo y nuestros emprendedores, y entre éstos, lo que muestra la evolución en objetivos laborales, en la integración inter-familiar y con la comunidad".

En un reciente encuentro en el que participaron directivos de la alianza y las familias destinatarias, Cintia Jaime y Daniel Winzenried (presidente de ES VICIS) adelantaron que este programa piloto para la Argentina y el mundo, se replicará en tres pueblos de la provincia. También hicieron referencia al interés demostrado por autoridades y ONG's de Colombia y Bangladesh para implementar el proyecto.

## V. COMENTARIOS FINALES

El desarrollo local sustentable necesita como estrategia fundamental la articulación de actores, que pone de relieve la capacidad de la trama socio-institucional para actuar como sujetos de dicho desarrollo, integrando metas económicas, sociales y ambientales. Es decir, un tejido de organizaciones públicas, privadas y sociales que se va conformando para impulsar un proceso innovador.

En nuestro caso, los más importantes lazos institucionales se refieren a la relación entre la alianza de ONGs. que impulsan el Proyecto BAMP y los estados local y provincial. Fue un punto de partida y una base de sustentación de suma importancia para la dinámica de trabajo de las organizaciones e ir transitando las diferentes etapas del programa.

La voluntad y respaldo político estatal de acompañar la iniciativa, brindando los recursos financieros para la construcción de las viviendas, las tierras y gestión de obras, fue condición necesaria pero no suficiente. Se sumó el proyecto impulsado por Cintia Jaime (ES VICIS) e instrumentado, en la última etapa, por la Comuna, y por Vivienda Digna y Contribuir a partir de sus trayectorias, conocimientos y equipos altamente capacitados. Esta red organizacional pone en evidencia la fortaleza de esa trama, articulando acciones que posibilitan la concreción de todos los objetivos del proyecto.

También debemos resaltar la participación, entre otros actores centrales, de la Comisión de Apoyo, la comunidad receptora y las familias seleccionadas. Una compleja articulación multiactoral y multisectorial.

Centrándonos en la construcción de las viviendas, destacamos la metodología de trabajo impulsada por Vivienda Digna, ya descripta. Otro aspecto a resaltar para alcanzar el protagonismo y la integración, se relaciona con el intenso trabajo entre niveles: individual/familiar, grupal y comunitario/barrial. Para ello, la alianza (Equipo BAMP) genera espacios y canales de participación a través de: reuniones grupales; jornadas de trabajos comunitarias; talleres de encuentro, capacitación, reflexión y actividades para la conformación del nuevo barrio y la integración con la comunidad.

Para evaluar el desarrollo del proyecto, la máxima responsable reafirmó:

Esta última etapa ha sido la más intensa y demandante de todas. El concretar un sueño compartido, nos ha llevado a atravesar distintos momentos con las familias -y dentro del equipo- que han sido muy emocionales. Hemos trabajado con mucha pasión para lograr esto. Las familias se han esforzado y nuestro equipo ha trabajado denodadamente para obtener resultados positivos. Cuando uno ve a los chicos corriendo libres, andando en bicicleta, jugando a la pelota en la plaza del pueblo, y mide que las enfermedades crónicas ya son parte de un pasado dejado en la ciudad, cuando ve el crecimiento de emprendedores que antes no tenían chances y hoy viven de sus esfuerzos y sin tensión, todo esfuerzo cobra sentido!” (Cintia Jaime- ES VICIS)

Y Cecilia Juana (VD) completó: “El cambio de vida que lograron las familias...pasar del encierro, de la inseguridad a la tranquilidad y a una mayor libertad, a poder sentarse en las veredas y mirar las estrellas... qué más podemos desear?”.

La totalidad de las familias destacan como muy positiva su experiencia durante todo el proceso, reconociendo el profesionalismo, dedicación y calidez de los equipos de las ONGs. y el apoyo brindado por funcionarios políticos y referentes institucionales de CB, a quienes “sienten” muy cercanos y a disposición.

El intenso trabajo en equipo posibilitó transitar las tres etapas del recorrido. Identificar primero demandas y oportunidades económicas del pueblo y región circundante, seleccionar a las familias con vocación emprendedora, desarrollar la capacitación requerida para implementar los emprendimientos. Finalmente, lograr la radicación de las familias, en sus nuevas viviendas, en un entorno amigable, cercano a la naturaleza e integradas laboral, social y espacialmente a la comunidad.

¡ A todo ello apunta este gran desafío!

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ARTARAZ, M (2002) Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible. Ecosistemas

CARLEVARINO, EG (2017) Bienvenidos a mi Pueblo. Un desafío compartido. I Parte. Ponencia, en XII Jornadas Internacionales de Sociología. FCsSoc. UBA.24-26 Agosto

GARCIA CANCLINI, N (2007) ¿Qué son los imaginarios y cómo actúan en la ciudad? EURE 33 n.99 Santiago, - p 89

GOFFMAN, I(1998) Estigma, la identidad deteriorada , Buenos Aires, Amorrortu

LINDON, A (2007) La ciudad y la vida urbana a través de los imaginarios urbanos- Eure. Vol. 33, N°99, p. 7-16

QUESADA, M (2007), Migración, arraigo y apropiación del espacio en la recomposición de identidades socioterritoriales en Cultura y Representaciones Sociales.

ROFMAN, A ( 2003)Los actores sociales en el desarrollo local en el AMBA

Ponencia- IV Conferencia regional ISTR-LAC. San José. Costa Rica. 8-10 Oct.

SEGURA, R (2006) Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico ISSN 1668-1053 en [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ides/20110517102641/cuadernos9\\_Segura.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ides/20110517102641/cuadernos9_Segura.pdf)

TAYLOR, Ch (2006) Imaginarios Sociales Modernos. Barcelona. Paidós Ibérica

Otras fuentes:

“Bienvenidos a mi pueblo” – 12 preguntas clave para conocer el proyecto”- PDF

“Te invitamos a ser parte del programa que beneficiará a Colonia Belgrano”- Es VICIS Fundación, Feb, 2016

Carpetas Institucionales: Contribuir al Desarrollo Local; Vivienda Digna

Convenio de Alianza- Bienvenidos a mi Pueblo en Colonia Belgrano- PDF

Entrevistas en profundidad a Cintia Jaime (ES VICIS); Juan Sicardi (CONTRIBUIR); Cecilia Juana; Carlos Zagni; Guillermina Cerati (VIVIENDA DIGNA); Javier Bosio y Francisco Berta (COLONIA BELGRANO). Encuestas semi-estructuradas a 10 familias destinatarias (realizadas entre marzo- mayo 2018)

ES VICIS- Presentación Institucional- PDF-

FERNANDEZ ARIAS, Y. ¿Cómo lograr el desarrollo local desde la cultura? Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos96/como-lograr-desarrollo-local-cultura/como-lograr-desarrollo-local-cultura.shtml#ixzz5A71w7eW1>, consultado 17-05-18

Reglamento para funcionamiento del sistema de alianza entre las ONGs- Bienvenidos a mi Pueblo en Colonia Belgrano- PDF

Vivienda Digna: “Proyecto Suelo Firme – Derqui” – Informe, agosto 2014.

**PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA  
DE RENDA – BOLSA FAMÍLIA:  
UM BREVE OLHAR SOBRE OS POVOS INDÍGENAS  
BRASILEIROS**

ANTONIO PEDRO FERREIRA DA SILVA

# PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA – BOLSA FAMÍLIA: UM BREVE OLHAR SOBRE OS POVOS INDÍGENAS BRASILEIROS.

## I. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a estrutura do Estado de bem-estar social implantado pela Constituição de 1988 e fazer um estudo inicial da Assistência Social, focado no programa de transferência de renda, e o acesso dos povos indígenas a esse sistema de proteção social.

Como o programa de transferência de renda tem impactado a comunidade indígena? Essa questão norteia o presente estudo. Sem a pretensão de esgotar a análise, mas sim de iniciar o estudo e buscar caminhos, hipóteses e novas questões, será promovida uma breve análise sobre a questão da pobreza e sua persistência, tendo como pontos de partida as visões de Tocqueville, Marx e Engels e Simmel. Em seguida, serão estudados pontos do Estudo Etnográfico promovido pela Funai, que avaliou o Programa Bolsa Família entre populações indígenas de regiões distintas do Brasil.

A hipótese-reflexiva que se busca verificar é: o programa de redistribuição de renda tem substituído a deficiência do programa de etnodesenvolvimento estruturado pela FUNAI, promovendo a satisfação das necessidades básicas de famílias indígenas.

## II. TRÊS OLHARES CLÁSSICOS SOBRE A POBREZA

O Estado de Bem-Estar Social emergiu no pós-Segunda Guerra como alternativa à concepção liberal até então dominante. A concepção de que a liberdade civil e política seriam suficientes para garantir o sistema foi desmitificada pela massa de pessoas que se encontravam à parte do “sucesso econômico”, e que, ao contrário, nada possuíam de material e, em alguns casos, nem mesmo a própria liberdade. (Bonavides, 2013)

Nesse contexto, para melhor compreender o fenômeno da pobreza, revela-se a proposta de análise tendo como ponto de partida as perspectivas de Tocqueville, Marx e Engels e Simmel. São três olhares distintos em períodos distintos, mas cujos discursos reverberam até os dias atuais.

Iniciando por Tocqueville e seu pensamento democrático-liberal, em sua obra Ensaio sobre a pobreza [1835], promove uma análise comparativa entre países em estágios de desenvolvimento capitalista distintos e observa que:

Os países que parecem ser os mais pobres são aqueles que, na realidade, têm menos indigentes, enquanto que, entre os povos mais admirados por sua opulência, parte da população é obrigada a contar com doações de outros para poder viver. (Tocqueville, 2003, p. 75-76)

Nessa concepção, segundo Anete Ivo (2008, p. 60), o autor demonstra:

[...] que a pobreza material e o nível de vida não são variáveis necessariamente correspondentes, mas são condicionadas segundo a fase de desenvolvimento e a cultura de um povo.

Ao analisar a sociedade indígena da América do Norte, o autor percebe que aquela cultura dissociada da cultura capitalista, resolvia suas necessidades sociais de forma satisfatória, em que pese haver, em sua perspectiva, condições objetivas de pobreza. Vejamos:

Vivi entre as tribos bárbaras da América do Norte; lamentei-lhes o destino, mas eles não o acham de forma alguma cruel. Deitado no meio da fumaça de sua cabana, coberto por roupas grosseiras - fruto da caça ou feitas por suas próprias mãos - o índio olha com desdém para nossas artes e considera os refinamentos de nossa civilização uma subjugação cansativa e vergonhosa. (Tocqueville, 2003, p. 78)

Em seu esforço de análise sobre a formação da sociedade humana, percebe que as necessidades foram os propulsores de seu desenvolvimento. As necessidades básicas de abrigo, alimentação e segurança inicialmente foram supridas com organização social, que ganhou outra conotação a partir do desenvolvimento da agricultura, ponto de ignição para o surgimento da propriedade individual e, por conseguinte, a cumulação extra-necessidades e o poder dele decorrente. (Tocqueville, 2003)

Em outra passagem do texto, Tocqueville promove uma análise em torno da relação entre os prazeres, necessidades e o grau de desenvolvimento da sociedade, reforçando a concepção de que quanto mais desenvolvido, maior a pobreza de um país ou região:

Quanto mais próspera uma sociedade, mais diversificadas e mais duráveis tornam-se suas fontes de prazer, e mais elas simulam necessidade verdadeira através do hábito e da imitação. O homem civilizado está, portanto, infinitamente mais exposto às vicissitudes do destino do que o homem selvagem. O que acontece com o segundo, apenas de tempos em tempos e em determinadas circunstâncias, ocorre de forma regular com o primeiro. Junto com esta infinidade de prazeres, ele expandiu a variedade de necessidades, o que o deixa mais vulnerável aos perigos do destino. Assim, os pobres ingleses parecem mais ricos do que os pobres franceses, e os franceses parecem ricos aos olhos dos pobres espanhóis. O francês jamais possuiu aquilo que faz falta ao inglês. E assim por diante, à medida que descemos pela escala social. Entre os povos muito civilizados, a falta de uma infinidade de coisas causa a pobreza; em um estágio selvagem, a pobreza constitui apenas em não se encontrar algo para comer. (Tocqueville, 2003, pp. 87-88)

Dentro dessa análise de Tocqueville, a necessidade ocupa um ponto de destaque enquanto mola propulsora do sistema capitalista por ele analisado, pois, quanto mais necessidades são criadas e satisfeitas, maior é o grau de riqueza do país. Mas identifica que, o efeito colateral é a busca por caridade pública, quando afirma: “se todas essas reflexões estiverem corretas, é fácil perceber que, quanto mais rica uma nação, maior será a multiplicação daqueles que apelam para a caridade pública[...]”. (Tocqueville, 2003, p. 89)

Assim, em relação à proteção social, Tocqueville é determinista, pois, considera que o homem está vocacionado ao ócio e que a satisfação de suas necessidades através da caridade pública ou privada, interferiria no sistema capitalista, porque tem sua base no trabalho. Para ele, o homem teria dois incentivos para trabalhar: “[...] a necessidade de viver e o desejo de melhorar as condições de vida”. (idem, p. 94) Em sua concepção, o autor faz uma crítica contundente ao sistema de caridade pública, uma vez que, seriam as classes trabalhadora e industrial, os responsáveis pelo custeio. Vejamos:

Qualquer medida que estabeleça a caridade legal de forma permanente e lhe dá uma forma administrativa cria, com isto, uma classe ociosa e preguiçosa, que vive às custas da classe trabalhadora e industrial. Isto, pelo menos, é a consequência inevitável, senão o resultado imediato. (Tocqueville, 2003, p. 98)

Por fim, ele relaciona o acesso à assistência legal ao fracasso ou inferioridade do indivíduo. Afinal, o sistema em sua percepção é de acesso igualitário para todos através do trabalho ou do capital, nesse campo estaria a virtude e o mérito. Nesse campo os direitos ordinários seriam justos, enquanto a caridade legal seria o atestado de fracasso social e estigma. (Tocqueville, 2003)

O pensamento de Tocqueville reverbera em pleno Século XXI, a partir das críticas que se faz ao Estado de Bem-Estar Social e suas políticas assistenciais, mormente em relação aos custos, formas de custeio e reflexos negativos desses direitos na economia.

Em uma perspectiva distinta, os estudos de Marx e Engels em relação à pobreza desmontam a construção de que a partir do trabalho haveria uma melhora real da condição de vida e atendimento das necessidades básicas para sobrevivência.

Engels, promoveu um estudo do impacto da industrialização nas cidades e nas vidas dos operários. Desde a organização do trabalho e espacial das indústrias e da estrutura das cidades no sentido de viabilizar a fluência da mão-de-obra e reduzir o contato do capitalista com os efeitos da própria atividade na sociedade. Em relação ao impacto na vida dos operários, Engels é preciso ao descrever:

De facto, não eram homens, mas simples máquinas, trabalhando ao serviço dos poucos aristocratas que tinham até então dirigido a história; a revolução industrial levou simplesmente esta situação até ao seu fim lógico, reduzindo inteiramente os trabalhadores ao papel de simples máquinas, arrebatando-lhes os últimos vestígios de atividade independente, mas incitando-os, precisamente por essa razão, a pensar em exigir uma posição digna de seres humanos. Se em França isso tinha sido feito pela política, em Inglaterra foi a indústria— e de uma maneira geral a evolução da sociedade burguesa — que arrastou no turbilhão da história as últimas classes mergulhadas na apatia no que respeita aos interesses universais da humanidade. (1975, p. 34)

Mais adiante, o autor em sua análise constata que a concorrência existente entre os industriais, alcança o mercado de trabalho, situação que impactou negativamente na vida do trabalhador, pois o desenvolvimento tecnológico criou a necessidade de uma mão-de-obra mais especializada, com efeito, a concorrência aumentou para os postos de trabalho não especializados. Essa concorrência gerou uma massa de trabalhadores desempregados entregues à própria sorte, sendo possível concluir que, na estrutura por ele analisada, o trabalhador tinha uma condição análoga à do escravo, sendo que, na perspectiva do capitalista, havia uma vantagem econômica, porque a concorrência diminuía o custo de produção, onde o trabalhador era negociado como mercadoria e a tendência do mercado era a redução dos salários. (Engels, 1975, pp. 117-118)

O estudo de Engels também expõe a degradação moral da sociedade inglesa, que, dentro de sua estrutura social, impunha à classe trabalhadora condições deploráveis de vida, vastamente ilustradas e expostas em seu curso, sendo essa situação denominada por ele, como sendo um assassinio social, quando esclarece:

Mas quando a sociedade põe centenas de proletários numa situação tal que ficam necessariamente expostos a uma morte prematura e anormal; a uma morte tão violenta como a morte pela espada, ou a, bala; quando retira a milhares de seres os meios de existência indispensáveis, impondo-lhes outras condições de vida com as quais lhes é impossível subsistir; quando os constrange, com o forte braço da lei, a permanecerem nesta situação até que a morte surja, o que é a consequência inevitável disso; quando sabe, quando está farta de saber, que estes milhares de seres serão vítimas destas condições de existência, e contudo as deixa persistir; então é de facto um assassinio, perfeitamente idêntico ao cometido por um indivíduo, só que neste caso é mais dissimulado, mais perverso, um assassinio do qual ninguém se pode defender, porque não parece um assassinio, porque o assassino não se vê, porque o assassino é toda a gente e não é ninguém, porque a morte da vítima parece natural, e é pecar menos pela ação do que pela omissão. (Engels, 1975, pp. 136-137)

A análise promovida por Engels em relação ao assassinio social, ganhou novas cores, com as teses de autores como Agamben (2002) e (Mbembe, 2011), que analisam o papel do Estado nessa relação de poder sobre a vida das pessoas.

Em “O Capital”, segundo Anete Ivo (2008, pp. 65-66), Marx e Engels analisam a pobreza a partir de duas dimensões:

A primeira localiza o fenômeno da pobreza no âmbito da lei econômica de acumulação do capitalismo, pela qual a exploração da classe trabalhadora se produz através da extração da mais-valia, determinando uma tendência a rebaixamento dos salários. Nesse processo, a existência de uma população excedente supranumerária, considerada *exército industrial de reserva*, pressiona o rebaixamento do valor do salário dos trabalhadores da produção. O tamanho e a permanência desse contingente da “reserva”, portanto, tem um caráter funcional às condições da acumulação do capital e, por consequência, às condições de reprodução da classe trabalhadora. A segunda dimensão [...] se situa no âmbito da análise das classes sociais (diretamente associadas às condições de reprodução do capital) e às implicações políticas desse “excedente” populacional sobre a subjetividade operária, ou seja, sobre a formação do operariado em classe”.

Dentro da ótica da primeira dimensão, os autores indicam que a superpopulação tem reflexos na vida dos trabalhadores, de tal sorte, que cada trabalhador em seu histórico laboral perpassava pelo menos em uma das três categorias por eles indicadas (líquida, latente e estagnada). Essas categorias ganham números, variando de acordo com a flutuação dos negócios. (Marx, 1996, p. 271)

Em sua forma fluente – líquida -, a superpopulação representa o fluxo de trabalhadores que transitam “[...] ora repelidos, ora atraídos em maior proporção, de modo que, ao todo, o número de ocupados cresce, ainda que em proporção sempre decrescente em relação à escala da produção”. (idem)

Para que o fluxo de mão-de-obra se mantivesse, havia a necessidade de se manter um exército de reserva latente, conseguido com a apropriação capitalista da produção agrícola, onde se promoveu uma nova organização do trabalho e social, criando uma pressão social praticamente obrigava a migração para as áreas industrializadas em busca de melhores dias. Nesse sentido, conclui: “O trabalhador rural é, por isso, rebaixado para o mínimo do salário e está sempre com um pé no pântano do pauperismo”. (Marx, 1996, p. 272)

Como terceira categoria, a estagnada “[...] constitui parte do exército ativo de trabalhadores, mas com ocupação completamente irregular. Ela proporciona, assim, ao capital, um reservatório inesgotável de força de trabalho disponível”. (Marx, 1996, p. 272) Para os autores, essa categoria era a maior, uma vez que absorvia a mão-de-obra excedente da indústria e da agricultura e representava “[...] elemento auto-reprodutor e auto-perpetuador da classe operária [...]”. (idem)

A quarta e última categoria é o Lumpemproletariado, que, para o autor, representava a camada mais profunda da pobreza e divide em três categorias, extraídos os meliantes e prostitutas: 1) pessoas aptas para o trabalho; 2) os órfãos e crianças indigentes – que são absorvidos rapidamente quando necessário; 3) degradados, maltrapilhos e incapacitados para o trabalho. (Marx, 1996)

Ao analisar as quatro categorias decorrentes da superpopulação relativa, Marx e Engels concluem que “o pauperismo constitui o asilo para inválidos do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e ambos constituem uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza”. (idem) Em outras palavras, a pobreza é produto do capitalismo e o capitalismo produz riqueza a partir da pobreza.

Do ponto de vista da luta de classes, a pobreza, cuja base fundamental era o excedente da mão-de-obra, representava a classe revolucionária, entretanto, os autores fazem ressalva em



relação ao Lumpemproletariado, ao reconhecer que a sua condição de vida não inspira compromissos com a luta de classes, ao contrário:

O lumpemproletariado, esta putrefacção passiva das camadas mais baixas da velha sociedade, é aqui e além atirado para o movimento por uma revolução proletária, e por toda a sua situação de vida estará mais disposto a deixar-se comprar para maquinações reaccionárias. (Marx & Engels, 1997, p. 40)

Tendo como ponto de partida o estudo do Lumpemproletariado, Anete Ivo (2008, p. 71) observa um ponto de interseção entre os olhares de Marx e Engels com o de Tocqueville, apesar dos caminhos distintos de observação, quando afirma que eles:

[...] reconheceram, em suas análises, o valor da classe trabalhadora como categoria central ao desenvolvimento da ordem burguesa, desqualificando os segmentos que não se integram à norma do trabalho.

Estar fora do campo do trabalho, do ponto de vista de Tocqueville, seria desqualificador para o homem e o acesso à assistência pública seria o atestado individual de inferioridade. Na perspectiva de Marx e Engels, representaria a “reserva” de mão-de-obra que pressiona o próprio mercado de trabalho, interferindo diretamente na regulação do valor dos salários. Esses caminhos de observação distintos refletem também na própria observação da miséria em suas obras. A visão liberal aponta a pobreza como efeito do avanço civilizatório, onde parte da sociedade deve com ela conviver. Enquanto a visão de Marx relaciona a miséria à exploração da classe trabalhadora pela estrutura capitalista de acumulação de capital. (Ivo, 2008)

Em uma perspectiva original, Simmel lança seu olhar peculiar sobre a pobreza. Tem como ponto de partida, o homem como ser social e que em torno dele há um feixe de direitos e obrigações, sendo que o direito segue sempre à frente das obrigações. Nesse aspecto, a vida em sociedade é relacional, onde há uma rede entre direitos e obrigações em interação. (Simmel, 2014)

Nessa perspectiva, ele visualiza a assistência ao pobre não como um direito do pobre, isso porque, sendo a vida relacional e embasada em direitos e obrigações, não teria o pobre, dentro da estrutura do obrigacional, direito de exigir a prestação quando lhe fosse negada ou insuficiente. Por essa linha de raciocínio, entende que a assistência aos pobres encontra seus limites nos próprios objetivos públicos, não sendo um direito individual:

Cuando el punto de vista objetivo va unido a la tendencia a estatalizar toda la asistencia (tendencia que hasta ahora sigue siendo en todas partes eso mismo: una tendencia) lo que sirve de referencia al contenido de la ayuda, e cuya ejecucion lógica se hace con objetividad, no emana sólo del pobre sino también del interés del Estado. Se manifiesta aqui una forma sociológica esencial de la relación entre el individuo y la comunidad. Cuando la prestación de la ayuda o las intervenciones puntuales pasan del individuo a la colectividad, la regulación suele consistir en definir bien el exceso bien el defecto en la acción individual. (Simmel, 2014, p. 67)<sup>1</sup>

Ainda dentro de uma concepção relacional, Simmel faz uma distinção entre a assistência pública e a privada. E, a partir dessa distinção, faz um recorte entre a pobreza e o pobre, quando infere: “[...] el Estado atende la pobreza; la beneficencia privada atende al pobre”. (idem, p. 70)<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Tradução livre: “Quando o ponto de vista objetivo está integrada à tendência de estatizar toda a assistência (tendência que até agora segue sendo em todos os lugares isso mesmo: uma tendência) o que serve ao conteúdo da ajuda, e cuja execução lógica se faz com objetividade, não emana apenas do pobre, mas também do interesse do Estado. Manifesta-se aqui uma forma sociológica essencial da relação entre o indivíduo e a comunidade. Quando a prestação de ajuda ou as intervenções pontuais passam do indivíduo para a coletividade, a regulação costuma consistir em definir bem o excesso e o defeito na ação individual”.

<sup>2</sup> Tradução livre: “o Estado atende a pobreza; a beneficência privada atende o pobre”.

E, para Simmel, com base na teoria kantiana, o pobre integra a sociedade, observando que a sua exclusão reforça o seu pertencimento ao grupo social - cidadania:

Así el pobre está, sin duda, fuera del grupo, al ser mero objeto de las medidas que la colectividad toma con respecto a él; pero este estar-fuera es, en definitiva, una forma particular del estar-dentro. (Simmel, 2014, p. 78)

Na linha de pensamento traçada até esse ponto, é que se desenvolve a visão de Simmel em relação à assistência, que, nas palavras e Anete Ivo (2008, p. 80):

A abordagem que ele faz da assistência aos pobres, em *Les Pauvres*, ultrapassa, portanto, a percepção das instituições da assistência como entidades exclusivamente objetivadas da ordem social – na forma de programas sociais –, impostas de fora aos indivíduos, mas implica uma experiência intersubjetiva do significado da dádiva (a caridade) e das funções do Estado em relação à pobreza e às instituições modernas. Nesse sentido, são, ao mesmo tempo, também coletivas, não se limitando às experiências restritas e individuais de quem dá para quem recebe, ou vice-versa.

O estudo sobre a pobreza até aqui realizado, trouxe visões diversificadas, que auxiliam no entendimento do fenômeno – pobreza –, e leva à reflexão em torno das políticas assistenciais públicas atuais. As três linhas estudadas são muito bem sintetizadas por Anete Ivo através de três paradigmas: o paradigma da igualdade – democracia liberal, onde todos são iguais perante a lei e a assistência ficaria a cargo da caridade privada, uma vez que ao Estado caberia apenas garantir as condições mínimas de vida (Tocqueville); o paradigma da exploração – da economia política do socialismo, onde a pobreza é resultado da exploração do trabalho e do processo de acumulação capitalista, sendo a assistência um paliativo e um fator negativo para luta emancipatória (Marx e Engels); e o paradigma da dádiva – do solidarismo e da cidadania republicanas, sendo a assistência um direito (Simmel). (Ivo, 2008, pp. 81-82)

E tendo como ponto de partida a concepção encampada por Simmel, que será estudada a Assistência Social estabelecida na Constituição Brasileira de 1988.

### III. A ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A estrutura de proteção social brasileira, inicialmente, foi vinculada ao trabalho, seguindo o modelo Bismarkiano, ou seja, tinha acesso à proteção previdenciária aquele que estava vinculado formalmente a alguma categoria profissional, conforme estabelecia a Lei Eloy Chaves. Com a implantação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei 3.807/1960) foi criado um sistema público de proteção previdenciária vinculado ao trabalho urbano, onde se expandiu a proteção com a ampliação para todos os empregados ou que exercessem atividades remuneradas, além dos dependentes.

A proteção previdenciária para o trabalhador rural, inicialmente, também estava vinculada ao trabalho rural formal, regulado pelo Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214/1963), que sofreu alteração através do Decreto-lei 276/1967, cujo objetivo foi ampliar a proteção para os pequenos produtores rurais e dar efetividade ao plano previsto no Estatuto. Outras normas foram publicadas, no sentido de incluir trabalhadores rurais vinculados às atividades não abrangidas pelas leis até então editadas. Com a Lei Complementar 11/1971 foi instituído o programa de assistência ao trabalhador rural.

Apesar sua nomenclatura como programa assistencial, em verdade, a lei criou um sistema previdenciário, ainda que com sistema de custeio simplificado. Essa assertiva é confirmada a

partir do momento em que a Lei 8.213/1991, em seu artigo 138, extingue esse regime de previdência, passando a regular a previdência para os trabalhadores rurais.

Com característica eminentemente assistencial, a Lei 6.179/1974 passou a proteger as pessoas com idade superior a 70 anos e os inválidos, cuja renda não gerava direitos para os dependentes, cessando com o óbito do assistido.

A Assistência Social ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988, pois passou a integrar o texto constitucional compondo um dos pilares da Seguridade Social, tendo como característica principal a desnecessidade de contribuição<sup>3</sup> para acesso à proteção social. Ou seja, a assistência social passa a ser considerada um direito social garantido constitucionalmente, passando a integrar o rol de direitos constantes no elemento social da cidadania, na perspectiva de Marshall (1967).

A inexigibilidade de contribuições para o acesso aos benefícios previstos na Constituição de 1988, mormente para a fruição do benefício de prestação continuada, indicam claramente que os princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade nortearam a criação do sistema de proteção às pessoas idosas ou inválidas desprovidas das redes sociais primárias de proteção social. Essas características revelam uma congruência com a perspectiva de Simmel tratada alhures.

É importante mencionar que, o benefício assistencial estabelecido na Constituição Federal de 1988 passou a ser regulamentado com a Lei 8.742/1993, que estruturou a Assistência Social brasileira e estabeleceu um paradigma objetivo de avaliação da pobreza, a partir do momento em que fixou o piso de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita* familiar como requisito de fruição do benefício. É dizer, não bastaria comprovar a condição pessoal de idoso ou inválido. Haveria a necessidade de comprovar que a renda familiar por cabeça era inferior ao quarto do salário mínimo<sup>4</sup>.

Entre as ações assistenciais implantadas em nível federal, o programa de transferência de renda revela sua importância, pois ainda desperta discussões e paixões que não são recentes, pois buscam amenizar os problemas gerados pelo pauperismo.

Assim, na perspectiva de programa de transferência de renda, a *Speenhamland law* se revela como um dos primeiros marcos regulatórios do mercado de trabalho e de garantia do ‘mínimo existencial. Frise-se que, no período anterior à sua vigência, estar empregado não era garantia de uma existência digna para o trabalhador e sua família. Assim, a *Speenhamland* representou um avanço em relação ao regime vigente, pois, passou a conceder abono, inclusive, para quem estava empregado, como garantia de um mínimo existencial digno. A sua instituição interferiu nas relações de trabalho de tal sorte que Polanyi (2000, p. 100) afirma que:

Na verdade, ela introduziu uma inovação social e econômica que na mais era que o “direito de viver” e, até ser abolida, em 1934, ela impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo.

No Brasil, em nível federal, o benefício de prestação continuada tem envergadura constitucional e tem sua estrutura consolidada legalmente, como já apontado. Paralela a essa atuação, o Estado brasileiro passou a se dedicar ao combate à pobreza, mas sem o dever

---

<sup>3</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:”

<sup>4</sup> A jurisprudência brasileira, a partir das orientações da Suprema Corte, está consolidada no sentido que o critério objetivo previsto na lei não é absoluto, de tal sorte que, judicialmente, são avaliados outros aspectos sociais para efeito de análise da pobreza, como por exemplo: acesso a saneamento básico, educação e saúde públicas, e as condições de moradia.

constitucional expresse, nessa linha, o primeiro programa assistencial de transferência de renda federal foi o “Bolsa Escola”, criado através da Lei 10.219/2001. E o parágrafo primeiro do artigo 1º da lei deixava claro como seria a participação da União:

O programa criado nos termos do caput deste artigo constitui o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais.

Desde a criação da Bolsa Escola, outros programas foram criados em nível federal. Através do Programa Bolsa Família, o governo federal aglutinou os diversos programas então existentes de transferência de renda, conferindo maior efetividade na execução da política assistencial de transferência de renda. Para Anete Ivo (2008, p. 192):

O Programa toma a “família” como uma unidade nuclear da ação, eventualmente ampliada por outros indivíduos que possuam laços de parentesco ou de afinidade, que formem um grupo doméstico, que vivam sob o mesmo teto e que se mantenham pela contribuição de seus membros.

Em que pese o objetivo de se transferir renda, a análise dos resultados indica que o programa não é efetivo no tocante ao rompimento da linha de pobreza. Segundo Rômulo Souza (2006 *apud* IVO, 2008, p. 194), enquanto 31,10% dos brasileiros saíram da extrema pobreza, apenas 4,93% romperam a linha de pobreza. Por outro lado, chama a atenção os dados referentes às regiões Norte e Centro-Oeste, onde, o percentual de pessoas que ultrapassaram a linha de pobreza foi superior à média nacional, respectivamente, 13,86% e 12,71%.

Não é pretensão desse trabalho, estender a análise do programa Bolsa Família nem de seus impactos sobre a pobreza, no entanto, as ideias até aqui desenvolvidas possibilitam o olhar inicial que se propõe em relação aos povos indígenas.

#### IV. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA OS POVOS INDÍGENAS

Com a invasão do território pelos portugueses, a Civilização indígena entrou em contato com uma estrutura de dominação e exploração, que não só passou a interferir em seus modos de vida, com os processos de integração e assimilação, como também, passou a vivenciar o fenômeno da pobreza.

É importante mencionar que, as etnias indígenas, antes da invasão do território, possuíam um sistema de proteção social, que estava relacionado com as tradições já normatizadas e que eram essenciais para a sobrevivência de seus membros. Nesse sentido, Colaço (1998, p. 116) é precisa ao indicar que: “[...] violar a lei seria uma autossentença de morte, pois o indivíduo teria poucas chances de sobrevivência caso fosse ignorado ou abandonado pelo seu grupo”. Esse cenário se tornou mais complexo na medida em que houve a real ocupação do território e houve o crescimento do mercado.

A relação entre o Estado português e os povos indígenas sempre foi delicada, isso porque, havia a interferência da Igreja e do mercado. Os primeiros, buscando a expansão da fé cristã e os segundos, buscando mão-de-obra. (Noronha, 2008) (Vieira, 1998) Mas ainda assim, havia uma série de normativos que formalmente gerava uma rede de proteção para os povos indígenas, o principal deles era o Regimento de Tomé de Souza, que segundo Vieira (1998): “[...] se constituiu no fundamento da administração política e civil do Brasil até 1677”. Além desse, a Carta Régia de 10 de setembro de 1611 também conferia proteção para os indígenas, conforme entende Rios (2002, p. 63), que transcreve trecho do documento:

[...] os gentios são senhores de suas fazendas nas povoações, como o são na Serra, sem lhes poderem ser tomadas, nem sobre ellas se lhes fazer moléstia ou injustiça alguma; nem poderão ser

mudados contra as suas vontades das capitânicas e lugares que lhes forem ordenados, salvo quando elles livremente o quizerem fazer. (sic)

Mesmo no Brasil Império, a situação não se modificou, uma vez que o modelo utilizado era o mesmo e se havia uma frágil proteção formal, essa não era efetivada no plano fático, uma vez que, a interpretação das normas variava entre a proteção e escravização, o que gerava uma instabilidade social nas relações. Nesse ponto, as observações de José Bonifácio (1823, p. 21) ilustram bem a situação:

Segundo nossas Leis, os Índios devião gozar dos privilegios da raça Européa; mas este beneficio tem sido illusorio, porque a pobreza em que se achão, a ignorância por falta de educação, e estímulos, e vexações continuas dos Brancos os tornão tão abjetcos e desprezíveis como os negros. (sic)

Na República, mais especificamente, em 1910, foi criado o Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais, posteriormente transformada em Serviço de Proteção ao Índio, cujo objetivo formal era a integração dos povos indígenas à cultura dominante e a formação de mão-de-obra para os novos padrões de produção agrícola. Todo o projeto foi desenvolvido no sentido de ampliar as fronteiras agrícolas removendo um dos maiores empecilhos – os indígenas. Mas essa remoção se dava de forma articulada, através do processo de integração pela imposição da língua com a criação das escolas agrícolas e outras ações que prometiam cidadania – a velha fórmula já utilizada no período colonial e no Império. É possível conjecturar que, o processo de integração se daria, principalmente, através da inserção dos povos indígenas no mundo do trabalho, mormente o rural. Esse cenário é compatível com a perspectiva de Marx (1996) em relação ao exército de reserva, pois, os povos indígenas, na perspectiva do autor, fariam parte do lumpemproletariado, e dentro da perspectiva tutelar que sempre se desenvolveu em torno dos povos indígenas, é possível equipará-los ao exemplo dos órfãos, como citado alhures.

Mesmo após a criação da FUNAI – Fundação Nacional do Índio, que substituiu o SPI, houve a predominância da política de integração por parte do Estado brasileiro. Esse cenário normativo passou a se modificar a partir de dois marcos: Convenção 169 da OIT; e a Constituição Federal de 1988. O amadurecimento do movimento indígena propocionou alguns avanços significativos, como por exemplo a previsão constitucional da proteção à cultura dos povos indígenas.

No entanto, as fricções entre os interesses econômicos e o sistema de proteção aos povos indígenas estão longe de uma solução final. Aliado a isso, tem ocorrido todo um enfraquecimento estrutural e sucateamento da FUNAI, que tem sofrido com cortes e contingenciamentos no orçamento (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2016), cujos impactos são sentidos na retração de programas como o de Etnodesenvolvimento. Esse programa tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos indígenas, respeitando a etnicidade.

Na perspectiva de Azanha (2002, p. 32), o etnodesenvolvimento apresenta alguns indicadores:

a) aumento populacional, com segurança alimentar plenamente atingida; b) aumento do nível de escolaridade, na “língua” ou no português, dos jovens aldeados; c) procura pelos bens dos “brancos” plenamente satisfeita por meio de recursos próprios gerados internamente de forma não predatória, com relativa independência das determinações externas do mercado na captação de recursos financeiros; e d) pleno domínio das relações com o Estado e agências de governo, a ponto de a sociedade indígena definir essas relações, impondo o modo como deverão ser estabelecidas.

Não é a proposta do presente trabalho, a análise de cada indicador. Mas eles ilustram, no presente estudo, a teia complexa das relações entre o Estado, Capital e os povos indígenas. Além do que expõe a principal barreira para efetivação dessa política pública que é a regularização das terras indígenas. Como conceber um desenvolvimento econômico com bases étnicas sem haver uma regularização do território das etnias indígenas brasileiras?

Por outro lado, é de se notar que algumas políticas públicas são desenvolvidas para os povos indígenas, como por exemplo, as políticas públicas de saúde específicas para os povos indígenas. É notada também políticas educacionais no sentido de resgatar sua cultura através da educação pública específica. Em paralelo a isso, a proteção securitária pública possui duas vertentes: a primeira, através do vínculo previdenciário, que pode ocorrer através do trabalho formal com vínculo empregatício ou através do labor rural de subsistência; a segunda, através do vínculo assistencial, cuja proteção pode ocorrer através da via do BPC e do Bolsa Família.

Todo o esforço teórico desenvolvido até esse ponto, evidencia que o fenômeno da pobreza está vinculado necessariamente ao capital. A pobreza não é algo natural, mas criado pelo próprio sistema capitalista. Nesse sentido, os programas de transferência de renda, ainda que se constitua numa política de Estado, não se afasta do sistema capitalista porque arrefece seus efeitos na sociedade. Mas em que medida esse programa interfere e fricciona a cultura indígena?

Buscando pistas para responder a essa questão, a leitura e análise de conteúdo do Relatório - Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas – apontam caminhos e reflexões iniciais acerca dos primeiros impactos do programa de transferência de renda na estrutura cultural coletiva dos povos indígenas.

É importante notar que, a análise de conteúdo empreendida sobre o relatório tem como escopo tornar evidente situações e aspectos que estão além dos dados constantes no documento analisado, seguindo a orientação teórica de Laurence Bardin (1993, p. 46).

Nessa linha de pensamento, o primeiro ponto de análise está relacionado à visão comum das etnias pesquisadas de que o benefício é destinado às crianças ou às mulheres, que são responsáveis pelas crianças. (BRASIL, 2016)

Essa visão comum, parece ter gerado um impacto na perspectiva coletiva, típica dos povos indígenas, e que foi destacada apenas em uma das etnias pesquisadas – a situada no Jaraguá, onde: “a utilização do recurso é essencialmente familiar; não há uso coletivo, não reúnem o dinheiro para algo maior do que atender às necessidades individuais das famílias”. (BRASIL, 2016, p. 97) Em outras palavras, a proteção exclusiva das crianças por família fricciona a visão de proteção social coletiva dos povos indígenas.

Outro ponto, é o acesso aos bens de consumo, que é viabilizado pelo pagamento regular do benefício. Nesse aspecto, o Bolsa Família dá cores a um dos indicadores acima mencionados. Por outro lado, nas relações que se formam, o beneficiário deixa de ser sujeito, para ser mercadoria, ou seja, passa a constituir categoria idêntica à de seu objeto de consumo. Isso é bem retratado no relatório (BRASIL, 2016, p. 103):

Em todos os relatos foi apontada a presença do “patrão” como agente chave no acesso/recebimento do recurso financeiro destinado pelo Programa às famílias beneficiadas. Em Porquinhos, por exemplo, a investigação concluiu que o cartão de praticamente todas as famílias está nas mãos deste personagem. Em todos os casos relatados eles são comerciantes locais, que “facilitam” o acesso aos locais de saque do recurso do PBF, e que orientam os indígenas a gastar o dinheiro nos seus estabelecimentos comerciais.

Essa coisificação do beneficiário é superlativada com a constatação de que, entre as tribos pesquisadas, não se verificou a presença de indígenas na estrutura de Controle Social do Programa

– o que descumpria um outro indicador do etnodesenvolvimento. Some-se a isso, a constatação de que os “patrões” mantêm relações estreitas com as figuras locais que estão à frente do Poder Público, e estes têm um tratamento em sua maioria discriminatório em relação aos indígenas. (Idem, p. 109)

Por outro lado, em que pese a perspectiva acima apontada, o relatório traz um dado que contraria muitos argumentos conservadores contrários ao programa<sup>5</sup>, que é a continuidade das atividades produtivas, vejamos:

Em nenhum dos casos houve registro de abandono das atividades produtivas devido ao recebimento do PBF. Ao contrário, em alguns casos ele é utilizado para potencializar a capacidade produtiva e alimentar, como na compra de material de pesca e ferramentas. (BRASIL, 2016, p. 114)

Chama a atenção, a visão do Canelas de Porquinhos em relação à sua perspectiva da pobreza e de sua relação com o dinheiro do benefício. No tocante ao primeiro ponto, a palavra pobreza não tem equivalente em sua língua. No entanto, os momentos de escassez alimentar são supridos com um sistema de proteção coletivo. Em outras palavras, essa etnia não se considerava pobre da forma como foi concebida pela estrutura normativa de proteção social. (BRASIL, 2016)

Quanto à relação com o dinheiro, o relatório indica como se dá essa relação: “[...] para os Canela de Porquinhos, os bancos (em relação ao dinheiro) ocupariam logicamente um lugar análogo ao que a mata ocupa (em relação ao alimento) – “é só ir lá e pegar””. (BRASIL, 2016, p. 40)

Essa perspectiva dos Canela de Porquinhos em relação ao dinheiro do bolsa família, ou a sua perspectiva sobre a pobreza são relevantes, no entanto, poderia gerar conclusões no sentido de que eles não teriam necessidade de fruir o benefício. Mas o contato inevitável com a cultura capitalista gerou um panorama inevitável, o panorama do consumo, onde é através do dinheiro que se pode acessar bens de consumo que eles não produzem, seria uma forma também de relacionar com os não-indígenas. Isso fica bem claro no relatório, vejamos:

Quando questionados sobre se sabiam o porquê recebiam o PBF, entenda-se “benefício”, a resposta mais comum obtida dos interlocutores foi à suposição de que lhes mandavam dinheiro porque sabiam que eles não o tinham, assim como não tinham os produtos dos *keupen* (que podiam ser alimentos, como açúcar, sal, café e biscoitos, ou outros itens, como roupas e chinelos). Dentro desta compreensão, o PBF ampliou as possibilidades de aquisição dos bens dos *keupen* e a estadia na cidade, algo antes restrita apenas às famílias daqueles que recebiam aposentadoria ou que possuíam emprego. (BRASIL, 2016, p. 39)

O programa de transferência de renda para os povos indígenas através do Bolsa Família, apesar de algumas críticas, tem sido eficaz em certa medida, pois, tem complementado a manutenção da subsistência das famílias indígenas, seja com a compra de alimentos, seja com a compra de instrumentos e ferramentas para a agricultura. Por outro lado, podem revelar os reflexos da falta de políticas públicas específicas de desenvolvimento sustentável para as comunidades indígenas em geral, mormente, aqueles que não possuem território regularizado e consolidado.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo dos povos indígenas envolve uma complexidade em sua apreciação, uma vez que a multiplicidade étnica (língua, cultura, estrutura social) é uma variável múltipla de difícil

---

<sup>5</sup> Um dos argumentos dos conservadores está relacionado ao abandono da atividade produtiva, que seria gerado pelo pagamento do benefício assistencial.

dimensionamento. Dentro da visão homogeneizante da sociedade capitalista, não haveria como compreender ou até aceitar a concepção que os Canelas de Porquinho têm em relação ao dinheiro, por exemplo. Da mesma forma, seria difícil compreender porque em seu vocabulário não existe a palavra pobreza.

A perspectiva dos Canelas de Porquinho, a exemplo dos indígenas americanos pesquisados por Tocqueville, por não vivenciarem diretamente o sistema capitalista – cumulação de riqueza –, corroborem a concepção de que a pobreza é um fenômeno gestado pelo próprio Capital.

Mas, ainda que os povos indígenas não se vejam como pobres, estejam eles em comunidades urbanas ou rurais, o Estado brasileiro tem o dever republicano de garantir um sistema de proteção social a toda a população que se enquadre nos parâmetros objetivos estabelecidos nas normas jurídicas.

Ademais, diante da política de enfraquecimento das políticas públicas para os povos indígenas, mais especificamente, para o etnodesenvolvimento, o programa de transferência de renda se revela como um programa assistencial de proteção, que tem suprido ou complementado não só condições básicas alimentares, mas também, como fomentadora das atividades laborais de subsistência em alguns casos.

Enfim, a pobreza é uma criação sistêmica do capital. O seu combate ou amenização deve estar em uma perspectiva de dever republicano, seguindo, dessa forma, a concepção de Simmel. A Constituição de 1988 é precisa ao estabelecer os direitos à cidadania e estes são extensivos aos povos indígenas, previsão também prevista na Convenção 169 da OIT, já incorporada ao direito brasileiro. No entanto, para se iniciar uma avaliação sobre cidadania dos povos indígenas, é necessário constatar se a questão territorial do povo estudado está regularizada, e esta é a maior demanda do povo indígena brasileiro, que vive sob constantes ataques sobre esse direito essencial e cuja luta pela efetivação e manutenção é ininterrupta. Afinal, não é fácil a luta contra os poderes econômicos e interesses do Estado.

Em relação aos reflexos culturais do acesso dos povos indígenas aos benefícios de proteção social, previdenciários ou assistenciais, não tem como ser avaliado com profundidade em sede de trabalho tão incipiente, mas nota-se que há pontos de fricção variando de acordo com a etnia, tendo como ponto de partida o relatório (BRASIL, 2016) que serviu de apoio para análise. Entrementes, é de se notar que há uma inevitável coisificação do indígena ou da indígena, processo típico das relações de consumo de massa capitalista, o que poderá gerar um reflexo no viver tradicional indígena. Em contrapartida, o programa de transferência de renda Bolsa Família, de alguma forma, tem se revelado importante para os povos indígenas, como vinculação dos filhos ao processo de educação formal e acesso a alimentação, a instrumentos de trabalho e a bens de consumo que não são produzidos por eles, ou seja, tem suprido carências que inexisteriam, teoricamente, se a política pública de etnodesenvolvimento fosse efetivada pelo Estado.

Em outras palavras, o Estado brasileiro, apesar de todo aparato normativo-constitucional dando suporte para implantação da política de etnodesenvolvimento, omitisse em efetivá-la, seja para evitar conflitos com os interesses políticos e econômicos, seja para evitar limitações aos projetos de infraestrutura estatal. E essa omissão proposital tem gerado reflexos na cultura indígena, cujo povo luta incessantemente por regularização e consolidação de território e por políticas públicas de etnodesenvolvimento, sendo o programa de transferência de renda um direito, que, por outro lado, tem se revelado mais que um meio de redução da pobreza, para ser um instrumento de controle sócio-ideológico do próprio mercado e que tem começado a influenciar nas culturas coletivas de algumas etnias.



A organização do movimento social encampado pelos povos indígenas brasileiros tem sido essencial para realizar a pressão político-social contra as diversas tentativas de retrocesso nas questões indígenas, mas não deve perder de vista o quanto impacta a cultura capitalista em suas culturas tradicionais e quais as repercussões desse impacto.

## VI. REFERÊNCIAS

Agamben, G., 2002. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG.

Azanha, G., 2002. Etnodezenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil. Em: *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contracapa/Laced.

Bonavides, P., 2013. *Do estado liberal ao estado social*. 11 ed. São Paulo: Malheiros.

BRASIL, 2016. *Estudo Etnográfico sobre o programa bolsa família entre povos indígenas – Relatório Final*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação.

Colaço, T. L., 1998. O direito indígena pré-colonial. Em: (Org.) *Direito e Justiça na América Indígena: da conquista à colonização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Engels, F., 1975. *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. Porto: Edições Afrontamento.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2016. *Relatório de Gestão do Exercício de 2015*. Brasília: s.n.

Ivo, A. B. L., 2008. *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo: Annablume.

Bardin, L., 1993. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Marshall, T. H., 1967. *Cidadania e classe social*. Em: *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

Marx, K., 1996. *O capital. Crítica da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural.

Marx, K. & Engels, F., 1997. *Manifesto do Partido Comunista*. 2 ed. Lisboa: Avante.

Mbembe, A., 2011. *Necropolítica*. Espanha: Editorial Melusina.

Noronha, I. J. C., 2008. *Aspectos do Direito no Brasil quinhentista*. Coimbra: Almedina.

Polanyi, K., 2000. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus.

Rios, A. V., 2002. Terras indígenas no Brasil: definição, reconhecimento e novas formas de aquisição. Em: (Org.) *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED.

Silva, J. B. d. A. e., 1823. *Apontamentos para a civilização dos Índios bravos do Império do Brasil*. s.l.:s.n.

Simmel, G., 2014. *El pobre*. Madrid: Sequitur.

Tocqueville, A., 2003. *Ensaio sobre o pauperismo: traduzido e comentado*. Rio de Janeiro: UniverCidade.

Tocqueville, A. de, 1835. *Ensaio sobre a pobreza*. Rio de Janeiro: UniverCidade Editora.

Vieira, O. D., 1998. Colonização portuguesa, catequese jesuítica e Direito indígena. Em: (Org.) Direito e Justiça na América Indígena: da conquista à colonização. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

**TERRITORIO Y MICROGEOGRAFÍAS.  
UNA INTERPELACIÓN DESDE LOS CAMBIOS DE USO  
DEL SUELO EN PARTIDOS DE LA PROVINCIA  
DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**

SORIA, MARÍA LIDIA  
CHIASSO, CECILIA MARÍA  
GOLDWASER, BEATRIZ

# TERRITORIO Y MICROGEOGRAFÍAS. UNA INTERPELACIÓN DESDE LOS CAMBIOS DE USO DEL SUELO EN PARTIDOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

## I. INTRODUCCIÓN

Los impactos que dejan los procesos de organización del territorio, no desvinculados de las improntas culturales contemporáneas, nos obliga a abordar no sólo los cambios materiales que se visualizan mediante las estrategias de los procesos de consolidación, sino también las líneas ideológicas, políticas y económicas de escuelas de pensamiento y armadores de escenarios urbanos de crecimiento acelerado.

Esta investigación, fundamentada en trabajos anteriores del equipo interdisciplinario del GEPSE<sup>1</sup>, señala una sostenida mirada sobre los cambios profundos y vertiginosos que se vienen desarrollando en la provincia de Buenos Aires, particularmente en el área de influencia de la Universidad Nacional de Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina.

La relación simbiótica que se produce entre territorio y expansión urbana se manifiesta entre la urgencia de la sociedad por un hábitat digno y las necesidades y prioridades del capital por la obtención de la renta a corto plazo; esto nos lleva a reflexionar sobre la mercantilización de la cual nos alertan autores y enfoques epistemológicos sobre la utilización, organización y cambios en los territorios contemporáneos.

Desde esta mirada, en el análisis de Milton Santos (1996) se destaca que el espacio se visualiza como una realidad relacional, une las cosas con sus relaciones: la naturaleza y la sociedad mediatizadas por el trabajo y la dinámica social como conjuntos de datos en un espacio dado.

Entonces, en este trabajo vemos que la RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires) impactada desde 1980 por el proceso de globalización, profundizado en la década de 1990, presenta cambios y persistencias socioterritoriales sobre las jurisdicciones que la integran. Los daños colaterales se evidencian -entre otras variables- en la fragmentación territorial que produce vallas tangibles e intangibles entre territorios ganadores y perdedores. Estas investigaciones muestran una trama de transformaciones donde se materializa el proceso globalizador no incluyente en tanto, estos espacios están sometidos a las fluctuaciones de los agentes inmobiliarios, la demanda de algunos grupos sociales solventes, la necesaria modernización a la que deben someterse los distintos distritos de la RMBA y los modelos económicos vigentes.

De esta manera, en el marco de modelos de desarrollo geográfico capitalistas se reconoce no sólo la complejidad que presentan algunos partidos, en especial en el ámbito de la espacialidad urbana, sino también la diversidad de situaciones que se plantean en una región cuya urbanización desigual dispara escenografías urbanas y rurales que fragmentan el territorio en islas de riqueza y de pobreza, en sectores urbanos que ofrecen servicios terciarios y universales de calidad, junto a sectores urbanos cercanos o en situación de contigüidad a los anteriores que se ven relegados a la baja o nula oferta de los mismos servicios, asistiendo

<sup>1</sup>GEPSE: Grupo de Estudios Sobre Procesos Socio-Espaciales (Directoras: Lidia Soria y Cecilia Chiasso) integrante del PROEG: Programa de Estudios Geográficos del Departamento de Ciencias Sociales y del INIGEO: Instituto de Investigaciones Geográficas de la Universidad Nacional de Luján, Argentina.

a una segregación y autosegregación social y territorial debido a la condición de barrios populares o rururbanos que el Estado no logra sostener adecuadamente.

En este contexto, presentamos algunos resultados del proyecto de investigación “Dinámica territorial en Buenos Aires. Cambios en el patrón de urbanización, usos del suelo e impactos socio-económicos y ambientales asociados. Tercera etapa”, radicado en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján (UNLu). En dicho proyecto, el objetivo principal se centra en el análisis y en la articulación entre la reflexión y el debate sobre la dinámica territorial y los procesos socioeconómicos y ambientales de ciudades cabeceras de partidos con relación a localidades y pueblos localizados en el ámbito de influencia de la UNLu.

La metodología articula múltiples variables y una investigación geográfica crítica resignificando los procesos socioterritoriales y la articulación entre el ordenamiento ambiental y la realidad bajo estudio. Se realiza relevamiento, selección y análisis bibliográfico, estadístico, jurídico y cartográfico, trabajo de campo, registro fotográfico y recolección y procesamiento de datos primarios a través de encuestas, entrevistas y testimonios de vida, entre otros.

Estos resultados favorecerán tanto el diseño de políticas de uso del suelo y de ordenación del territorio, como también el conocimiento de los impactos socio-ambientales en espacios geográficos más acotados, que hemos denominado microgeografías, cuyas realidades con fisonomías rurales a la vez están impactadas por los nuevos usos del suelo y demandas asociadas, cuestión central de la investigación.

## II. DE TEORÍAS Y REALIDADES

Como expresáramos en párrafos anteriores, el fenómeno urbano-territorial y ambiental de Buenos Aires, en su conjunto como expresión de la singular estructura económica y social que presenta la Argentina, ha sido estudiado desde distintos ángulos del campo ideológico como temático en numerosos trabajos académicos y científicos de relevancia predominando el análisis comparativo con otros conglomerados urbanos de América Latina. Como insumo fundamental para trabajar los antecedentes sobre el tema, se ha partido de las investigaciones que se han denominado microgeografías, y que se deriva como resultado de la investigación en su primera y segunda etapa. En varios trabajos (Goldwaser 2013; Goldwaser/Soria 2012<sup>a</sup>, 2012b, 2012c; Soria 2012, 2013) se explicita que los procesos de cambio en el uso del suelo no son nuevos en los espacios urbanos y periféricos, dado que las ciudades cabeceras que conforman, no sólo la RMBA sino también otros partidos de la provincia de Buenos Aires, se han organizado con lógicas que respondían a las necesidades de un Estado industrialista que demandaba mano de obra, y una situación coyuntural del campo como factor de expulsión de población, por las condiciones socioeconómicas de la población en general y de los trabajadores en particular. Favorecido este desarrollo por los medios de transporte y la accesibilidad a los créditos para el lote y la vivienda autoconstruida, estos factores fueron transformando la ciudad fordista periférica.

A partir de la década de los '80, esta unidad urbana comienza un proceso de fragmentación para dar lugar a un cambio sostenido de nuevas lógicas residenciales. La metrópoli bonaerense se va configurando paulatinamente y se reestructura a partir de tres presupuestos básicos en la elección de las familias que cambian su residencia urbana central: la búsqueda de un estilo de vida diferente, la seguridad personal y familiar que supuestamente le ofrece una urbanización cerrada y la búsqueda de cierto *status*. Estos procesos van recualificando áreas vacantes y profundizando la periurbanización en espacios alejados del

centro. Así, se origina un proceso de crecimiento de las ciudades medias que van conformando espacios de transición donde, además de las “islas de pobreza” (Janoschka 2002) que van acompañando y fueron “testigos” de la conformación de las distintas modalidades de las urbanizaciones cerradas y comienzan a ser visualizadas, se van sumando nuevos marcos de pobreza urbana cuya tipología es informal. También existen lógicas y estrategias de sobrevivencia que deben adoptar las personas que viven en villas y asentamientos de esos márgenes urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

En este sentido Ciccolella (2007) agrega el concepto de “suburbanización difusa”, tanto de elites como de sectores pobres o populares, incrementando la polarización social y la consolidación de la segregación residencial. Por su parte, Tella (2007:108) sintetiza la nueva fisonomía urbana de la RMBA, como consecuencia de los procesos de globalización, con las siguientes características: “[...] la dispersión periférica, la difusión de subcentralidades, la fragmentación territorial y la discontinuidad de tejidos. De manera que, como síntesis, finanzas en el centro, comercio en los intersticios y residencia en la periferia fueron los principales factores de motorización de sus transformaciones socioterritoriales recientes.” En este contexto, se presentan y conviven diversos problemas ambientales no resueltos o asociados a las diferentes transformaciones y cambios en el uso de suelo urbano y rururbano en el área objeto de estudio.

En palabras de Fernández [...] si el propósito de nuestros estudios es el análisis de los ambientes urbanos y en ellos o para ellos, la proposición de lineamientos de una teoría de su gestión recalificada por el saber ambiental y siendo que el núcleo articulador de teoría y práctica [...] es la consideración de los problemas ambientales –y las consecuentes problemáticas como fenómeno de irradiación extra-sistémica- de lo que se trataría entonces, será concentrarnos en la discusión de una especificidad entendible bajo la noción de problemas ambientales urbanos. (Fernández 2000:185)

Esta concepción es importante a la hora de plantear los principales problemas e impactos ambientales derivados que surjan de la interrelación escalar entre las localidades y pueblos y las ciudades cabeceras de los partidos objeto de estudio del Proyecto. Al respecto, el autor continúa diciendo que “[...] ciertos problemas ambientales urbanos serían derivados de problemas ambientales regionales.” (Fernández 2000:185) En el marco de esta teoría, se considera fundamental dicha interrelación y también que determinados problemas ambientales urbanos y periurbanos, además de vincularse con el ámbito regional, pueden derivarse de problemas ambientales globales.

Al decir de Santos (1996) las ciudades locales cumplen una función fundamental en las zonas de producción primaria con relación al consumo más inmediato y provocan, como una suerte de relación dialéctica, la expansión de la economía urbana. El autor hace referencia a la red urbana actual, formada por metrópolis, ciudades regionales y ciudades locales y distingue que estas últimas “no dependen [...] de las condiciones de producción, sino que se encuentran preferentemente unidas al consumo, el cual se generaliza para un sinnúmero de productos.” (Santos 1996:78)

Según Zamorano (1992) la superposición de los usos del suelo se complejiza en las zonas de límite entre lo urbano y lo rural, se entremezclan las actividades, los estilos de vida y los problemas ambientales derivados, dando lugar a límites indecisos y cambiantes, franja correspondiente al área rururbana.

En este sentido, Bozzano (2000: 85,86) propone el concepto de “territorio de borde” identificado por los intersticios urbanos, el espacio periurbano y cierta área rural contigua sin uso primario. El autor afirma: “Se trata en resumen de tres ámbitos donde dominan las

siguientes lógicas de ocupación y transformación del territorio: ámbitos urbanos y residenciales, ámbitos de producciones intensivas y predios con grandes equipamientos y/o industrias.”

De acuerdo a Vidal Koppman (2001:14) [...] la relación urbano-rural va quedando desdibujada, ya que ninguno de estos nuevos fragmentos de ciudad pueden formar parte de un proceso de crecimiento armónico de los centros urbanos existentes. [...] En la actualidad, se están empezando a estudiar los efectos ambientales del aumento de las zonas urbanizadas. Los resultados de estas investigaciones seguramente serán de suma utilidad para elaborar una estrategia de planificación adecuada. (Vidal Koppman 2001:14)

En los últimos años, con relación a las temáticas planteadas diversos estudios académicos han realizado aportes significativos a la hora de aprehender el complejo entramado del desarrollo territorial y ambiental en las ciudades y otras áreas de Buenos Aires.

En esta propuesta de investigación se hace hincapié en la relación y los impactos socio-ambientales derivados entre localidades y pueblos al interior de los partidos con la ciudad cabecera en el ámbito de influencia de la Universidad Nacional de Luján, es decir el área geográfica de la cuenca del río Luján y zonas aledañas.

### III. MICROGEOGRAFÍAS EN BUENOS AIRES

El área urbanizada más grande de nuestro país, por su extensión, cantidad de población (más de 12.000.000 habitantes según el Censo del INDEC 2010) y producto bruto geográfico generado, es el Área Metropolitana de Buenos Aires o AMBA integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) más los 24 partidos de la primera y segunda corona de la provincia de Buenos Aires que la rodean. Al respecto, si le sumamos al AMBA los Partidos que forman la denominada tercera y cuarta corona que se hallan en permanente expansión y consolidación, juntos con los dos primeros, constituyen la RMBA.

En este sentido, el área de estudio propiamente dicha del presente proyecto corresponde a los partidos y las localidades que se encuentran fuera del AMBA, entre ellos, se han seleccionado algunos partidos con su localidad o área local pertinente de estudio, Luján- Open Door, Exaltación de la Cruz-Parada Robles, San Andrés de Giles-Cucullú, Baradero-Santa Coloma y Villa Portela, Campana-Las Praderas, Pilar-Derqui-Parada El Gallo. Estos espacios geográficos, localidades y pueblos, de escala de análisis micro los hemos denominados microgeografías.

En este contexto, el concepto microgeografías se utiliza no sólo para establecer análisis críticos y explicaciones sobre la organización de las ciudades y la interrelación con las localidades y pueblos respecto de las actividades socioeconómicas tradicionales y la aparición de nuevas dinámicas socioterritoriales, sino también para la identificación de los impactos ambientales que pudieran existir o surgir en dicha relación, con una mirada que atraviesa tanto la macro como la micro geografía.

### IV. LA REALIDAD COMO ESCENARIO DE LA TEORÍA

En el título hacemos referencia a la interpelación desde los cambios de uso del suelo en partidos de la provincia de Buenos Aires, en los micro espacios correspondientes a las localidades y pueblos, como ya se dijo en el territorio de la cuenca del río Luján.

Algunos de los temas y partidos de investigación de la tercera etapa del Proyecto llevados a cabo por los integrantes del equipo, entre otros, son los siguientes: (Chiasso/Soria 2016)

El barrio rururbano Las Praderas, en interpelación relacional y ambiental con la ciudad de Campana, en la última década. En el marco del proceso histórico y territorial de la ciudad cabecera y muy especialmente del barrio, se indaga sobre las relaciones, sus flujos sociales, económicos y ambientales entre la dinámica rururbana del barrio Las Praderas y la dinámica urbana de la ciudad cabecera del partido de Campana.<sup>2</sup>

Los problemas ambientales en las Villas de Portela y Santa Coloma a partir de la mirada de los habitantes en el partido de Baradero, en relación directa con su inserción en los nuevos patrones de desarrollo territorial. Interesa reconocer los cambios ambientales en el partido de Baradero a partir de la expansión del cultivo de la soja, tomando como casos las Villas de Portela y Santa Coloma, también identificar los problemas ambientales en los pueblos rurales en relación directa con el impacto de los cambios socio-económicos en los nuevos patrones del uso del suelo local y analizar la percepción de la población sobre las condiciones de vida en las localidades de estudio.<sup>3</sup>

Asentamiento industrial en zona rural y sus consecuencias socioambientales en Derqui, partido de Pilar: población dispersa de Parada El Gallo, contaminación freática y atmosférica. El objetivo del presente trabajo es indagar en los tipos de industrias que coexisten espacialmente identificando las consecuencias socioambientales que se generan en el área rural, y de esta forma visualizar los cambios en el uso del suelo.<sup>4</sup>

Territorio y tramas en la periferia de la Región Metropolitana de Buenos Aires. El caso de enfermedades olvidadas en la localidad de Cucullú, partido de San Andrés de Giles. Los principales objetivos de la investigación corresponden a: analizar la situación y los problemas socioambientales derivados, plantear posibles estrategias que en virtud de los resultados obtenidos desde el campo sanitario, hagan posible mecanismos de participación en la búsqueda conjunta de soluciones ante otros desafíos de carácter socios económicos y culturales en el marco de la ordenación ambiental del territorio.<sup>5</sup>

Impactos socioambientales derivados de la descarga de aguas servidas al río Luján en la localidad de Open Door, partido de Luján. Objetivo: analizar los cambios socioambientales que se generan en los últimos años a raíz de la utilización de la planta depuradora de la localidad de Open Door por parte de los camiones atmosféricos de la ciudad de Luján y alrededores como consecuencia de la inactividad de la planta depuradora de la ciudad cabecera de Luján.<sup>6</sup>

Nuevos usos del suelo rural con participación de migrantes bolivianos: el caso de Exaltación de La Cruz, cuyo objetivo es dar cuenta de las transformaciones en el uso del suelo rural en las últimas décadas en algunas áreas del partido de Exaltación de la Cruz,

2 Investigación a cargo de la Lic. Cecilia María Chiasso.

3 Investigación llevada a cabo por la Lic. Silvia Bechtholt.

4 Investigación a cargo de la estudiante Sofía Martín Müller.

5 Investigación llevada a cabo por el Prof. Julio César Minutti.

6 Trabajo llevado a cabo por el Prof. Pablo Gamundi y la estudiante María Blanca Irribaren.



provincia de Buenos Aires y analizar la relación existente entre las nuevas prácticas agrícolas y la migración boliviana en la zona atravesada por la Ruta Provincial N° 192<sup>7</sup>.

Cada uno de los casos abordados muestran realidades socioterritoriales diversas y, a la vez, parecidas en tanto la dinámica actual de estas microgeografías encierran cambios, persistencias y adaptaciones para sobrevivir al vertiginoso alcance global.

## V. CASO TESTIGO

En esta instancia, se presenta el trabajo llevado a cabo en el barrio rururbano Las Praderas en el partido de Campana, a modo de caso testigo relevante, representando ciertos avances y resultados de las investigaciones desarrolladas que muestran procesos de reconstrucción y adaptación del corrimiento de lo urbano hacia espacios periurbanos y hasta rururbanos y de los avances del espacio rural hacia el espacio urbano, en algunos casos integrándose por el tipo de actividades que se desarrollan, y en otros aislándose por la falta de interés y codesarrollo institucional local

El barrio Las Praderas se ubica a 9 km al SE de la ciudad de Campana, en el partido homónimo, en el km 66 del eje vial Norte correspondiente a la Ruta Nacional N° 9. Este barrio tiene sus orígenes en un loteo privado de la zona rural en la década del '50 y luego de dos décadas el municipio sistematiza y regulariza dicho loteo.

Para entonces, la ocupación del barrio era paulatina y a pesar de que muchos de los lotes fueron adquiridos por la compra-venta y dado que sus dueños no construyeron ni ocuparon el predio, una importante proporción, en especial a partir de fines de la década del '70, sufrieron ocupaciones informales “de hecho”, en su mayoría por familias de escasos recursos.

El crecimiento significativo de finales de la década de 1970/80 estaría vinculado con los inicios de la construcción de la urbanización cerrada El Bosque, en adyacencia al barrio, a la hora de necesitar mano de obra y en especial el principal material de construcción “los ladrillos”, que muchas familias fabrican en el barrio. La mayoría de la población proviene de otros barrios del mismo distrito o de barrios vecinos, para luego alcanzar a otras provincias, en su mayoría del Litoral y en estas dos últimas décadas países como Paraguay y Perú. (Chiasso 2011).

En la actualidad, según datos oficiales, se estima una población de alrededor de 1.500 habitantes, (INDEC, 2010). La mayoría de sus habitantes evidencian un nivel socio-económico de escasos recursos, sustentándose en especial a través de planes sociales, el comedor comunitario que funciona en el barrio, realizando trabajos informales como changas, jardinería entre los hombres y predominando casi exclusivamente la actividad doméstica entre las mujeres. Asimismo, aquellas familias, que en especial están vinculadas con las originales del barrio, aún se dedican a la fabricación de ladrillos in situ.

El principal problema ambiental, es generado por la presencia de una empresa dedicada a la deposición final de residuos industriales, cuya autorización fue dada por el municipio de Campana a principios de la década de los '90. En el sector NO contiguo al barrio Las Praderas se emplaza la empresa Landnort, denominada por los vecinos como “la química”, que en un predio de 52 hectáreas se dedica al tratamiento y disposición final de residuos industriales de todo tipo y variedad que recibe de toda la provincia de Buenos Aires.

<sup>7</sup> Investigación a cargo de la Lic. Patricia Pedrós.

Esta particular situación, hace que en el barrio y también alcanzando a la urbanización cerrada se perciban fuertes olores que generan molestias y afectan la salud, en especial la de los niños. Frente a esta situación socio-ambiental los vecinos de ambos barrios rururbanos se han mancomunado, reclamado y gestionando al respecto. Este punto ha sido señalado por varios de los encuestados, incluso como uno de los pocos acercamientos entre ambos barrios, destacando la falta de interés y conocimiento de esta situación por parte de las autoridades y por los habitantes de la ciudad de Campana.

Asimismo, entre otros de los problemas ambientales con sus impactos derivados refieren a la falta de agua potable en las casas del barrio. Sólo algunas de ellas tienen acceso al agua que proviene de los dos tanques municipales a través de una red interna que cubre solo unas cuatro manzanas en cercanías a la Sala de primeros auxilios y de la Escuela primaria. Y dado que la napa se encuentra contaminada y por el costo de posibles perforaciones, los vecinos dependen para todo uso del “camión aguatero municipal” que le deja unos pocos litros por semana.

La deposición de los residuos domiciliarios constituye otro de los problemas relevantes con sus impactos asociados, dado que solo tienen servicio de recolección de residuos en 25 cuadras de las 264 que tiene el barrio. La mayoría se quema o se tira directamente en las cavas (pasivos ambientales de la actividad ladrillera) que se encuentran abandonadas en la mayoría de las manzanas del barrio, constituyendo éste otro de los problemas socio-ambientales que afecta y convive con la población, vislumbrándose como una persistencia socioterritorial.

En este contexto, y dejando abierta la instancia del trabajo de campo, se puede plantear como premisa que el barrio rururbano Las Praderas conlleva características socio-económicas y ambientales precarias, vulnerables y alejadas tanto geográficamente como económicamente de la dinámica socio-territorial de la ciudad de Campana. En este sentido, el barrio se encuentra en una dinámica relacional con la ciudad cabecera que se puede calificar como insuficiente y con flujos relacionales irregulares tanto espacial como temporal. La mayoría de los habitantes del barrio no están vinculados social ni económicamente con la ciudad cabecera.

Acercas del acceso a instituciones y prestaciones médicas, se encuentra una Sala de Atención Primaria que también cubre y atiende casos más delicados de salud, dado que los habitantes del barrio en su mayoría no cuentan con obra social o prepagas y deben dirigirse al Hospital público de la ciudad de Campana, situación que en general no pueden solventar por la dificultad y costo del traslado, incrementando la insuficiente viabilidad en la atención hospitalaria central. Entre el barrio y la ciudad cabecera no se dan flujos continuos y regulares en cuanto al transporte público, hecho que afecta el cotidiano relacional de sus habitantes con la dinámica de la ciudad.

En general, los vecinos del barrio perciben a la ciudad de Campana y a sus habitantes como alejados de su realidad socio-económica y ambiental cotidiana, persistiendo esa situación desde sus orígenes, hecho que se corrobora por la falta de atención de las necesidades básicas e infraestructura del barrio, como la electricidad, los medios de transportes públicos, recolección de residuos, provisión de agua, entre otros, por parte, tanto del gobierno municipal de pertenencia, como también de las autoridades provinciales

Es decir, y sin perjuicio de la información proveniente de las diferentes fases y tareas en curso, a partir de los avances y resultados de la investigación se puede vislumbrar la tendencia relacional y ambiental de los diferentes aspectos socio-territoriales entre el barrio Las Praderas y la ciudad de Campana, cabecera del partido homónimo.

## VI. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Estas microgeografías van armando un rompecabezas del área de influencia de la Universidad Nacional de Luján y en el análisis de las mismas hemos encontrado que en la diversidad territorial se presenta una dinámica socio-espacial con cambios y transformaciones, continuidades y persistencias que afectan e impactan en los usos del suelo y patrones de urbanización, así como en las relaciones interesaciales generadas entre los pueblos y localidades y sus respectivas ciudades cabeceras.

Esta situación queda expuesta en el caso testigo presentado en el partido de Campana que, a su vez, permite corroborar que más allá de las distancias mencionadas queda claro que existen dificultades básicas de conexión entre el barrio y el área central del distrito que obstaculiza el contacto con las necesidades urgentes, fundamentalmente en el ámbito de transporte, de salud y de otros servicios públicos, como la falta de recolección de residuos en la mayor parte del barrio que genera, entre otros, ciertos impactos socio-ambientales que conllevan una suerte de cambio espontáneo en el uso de algunas áreas dentro del barrio y adyacencias y que, a la vez, por el opuesto representan persistencias de ciertos aspectos socio-económicos de la realidad misma. Es decir, que el barrio rururbano Las Praderas es un fiel exponente de las microgeografías de la provincia, en este caso, con persistencias resistentes a cambios pocos significativos a la hora de analizar el cotidiano tempo-espacial tanto de sus habitantes como de las relaciones socio-territoriales con la ciudad cabecera.

En este sentido, el conjunto de microgeografías posibilita obtener información sobre problemáticas acotadas de la región, que visibilizadas en estos trabajos pueden sugerir, aportar, desentrañar una suerte de procesos locales puntuales que se pierden en el entramado de la provincia de Buenos Aires, en este caso, en el área de influencia de la Universidad Nacional de Luján (Goldwasser/Soria, 2011)

Finalmente, cabe destacar que los resultados alcanzados pueden favorecer tanto el saber académico-científico como el diseño de políticas de uso del suelo y de ordenación del territorio relacionadas con el trabajo, el transporte, la residencia, la recreación, el comercio, las cuestiones ambientales, entre otros aspectos. Asimismo, la producción y transferencia de la información obtenida puede incrementar el conocimiento y tratamiento de los impactos socio-ambientales y territoriales derivados de la interrelación escalar en la compleja dinámica socio-territorial, cuestión central de la investigación.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Bozzano, Horacio (2000): Territorios Reales, Territorios Pensados y Territorios Posibles. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Chiasso, Cecilia/Soria, Lidia (2016): "Cambios y persistencias socioterritoriales en pueblos de la Provincia de Buenos Aires. Caso testigo". En Actas del Primer Congreso de Geografía Regional. En <http://www.congresogeografiar.wixsite.com/cgrunlu>. (18/05/2018)

Ciccolella, Pablo (2007): "Transformaciones recientes en las metrópolis latinoamericanas". En: Fernández Caso y Gurevich (coord.) Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas, un temario para su enseñanza. Buenos Aires: Biblos, pp. 125-145

Fernández, Roberto (2000): La Ciudad Verde. Teoría de la Gestión Ambiental Urbana. Buenos Aires: Espacio.

Goldwasser, Beatriz/Soria Lidia (2012): “Metamorfosis urbana inducida: Espacios de Aglomeración Relativa (EAR) en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. En: Varela Brisa/Vinuesa Angulo Julio (dir.) *Metrópolis: Dinámicas urbanas*. Universidad Nacional de Luján- Universidad Autónoma de Madrid. Buenos Aires: Dunken.

INDEC 2010. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. República Argentina

Janoschka, Michael (2002): “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. En: *EURE* Santiago [V]28 [N°85] En: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500002](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500002) (18/05/2018)

Santos, Milton (1996): *De la totalidad al Lugar*. Barcelona: Oikos-tau.

Soria, Lidia, (2013): “Aportes conceptuales para el estudio de los cambios socio-espaciales y ambientales en el territorio metropolitano bonaerense”. En Goldwasser Beatriz (dir.) *Espacios, tiempos y sociedades*. Lujá: Universidad Nacional de Luján..

Soria, Lidia/Goldwasser Beatriz (2012). “Mosaico Urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Cambios y persistencias a partir del proceso de Globalización. Estudios de Caso”. En XI INTI International Conference. La Plata. Universidad Nacional de La Plata.

Soria, Lidia/Goldwasser Beatriz (2013): “Micro Geografías. Cambios en el uso del suelo en el territorio urbano de Buenos Aires, Argentina”. En V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. Territorios de lo urbano. Buenos Aires. FADU-Universidad de Buenos Aires.

Vidal Koppmann, Sonia (2001): “Segregación Residencial y Apropiación del Espacio: la Migración hacia las Urbanizaciones Cerradas del Área Metropolitana de Buenos Aires (Argentina)” En: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona [N° 94] (70)

Zamorano, Mariano (1992) *Geografía Urbana. Formas, Funciones y Dinámica de las Ciudades*. Buenos Aires: CEYNE.

# **DESCOLONIZANDO ETNICIDADES: QUE SERVENTIA TEM A IDEIA DE RAÇA?**

SANTAMARINA, CLÁUDIA V. F. DA COSTA

## DESCOLONIZANDO ETNICIDADES: QUE SERVENTIA TEM A IDEIA DE RAÇA?

Com o surgimento dos Estados-Nação e do estabelecimento de fronteiras finitas, produziu-se no Ocidente um imaginário de que laços fraternos entre conterrâneos se estabeleciam por meio do pertencimento a uma suposta identidade cultural estável (Anderson, 2005). O Estado, compreendido como organização política com domínio sobre um território e uso legítimo da força para defendê-lo, substituiu religião e o cristianismo, que figuravam como bases de filiação social, tornando-se a única referência válida para a assunção de cidadania. Foram instituídos e demarcados os limites entre os autodenominados nativos e os estrangeiros - os “de fora”, indesejáveis. Esse conjunto de engendramentos deu subsídio à criação um racismo biológico-social justificável à luz do evolucionismo.

Argumentos sobre a luta pela vida, superioridade moral, intelectual e estética dos brancos europeus se reuniram à outras narrativas sobre os riscos ao patrimônio biológico e de degeneração da humanidade oferecido pela indesejada mistura entre a raça branca e as demais não-brancas, estabelecendo motivos designados justos para a prevenção de conflitos e prejuízos sociais a qualquer custo (Foucault, 1993).

O iluminista e empirista radical, David Hume, já prenunciava:

Eu estou apto a suspeitar que os Negros, e em geral todas as outras espécies de homens (pois que há quatro ou cinco tipos) são naturalmente inferiores aos brancos. Nunca existiu uma nação civilizada, ou algum indivíduo eminente pelas suas acções ou especulações, que não fosse de outra compleição que não branca. Entre eles não se encontram fabricantes engenhosos, letrados ou cientistas [...]. Estas diferenças tão uniformes e constantes não poderiam acontecer, em tantos países e épocas, se a natureza não tivesse, desde o início, feito uma distinção entre os vários tipos de homem (Hume, 1828:236).

Evidentemente, Hume, apesar de produtor de narrativas científicas legitimadas pelo cânone, não sabia que o sistema número utilizado por ele, por exemplo, era hindu-arábico e que os hindus, que criaram, em 400 a.C, os algarismos que utilizamos até hoje, não eram brancos. Sequer poderia supor proezas tecnológicas possibilitadas pelos agrimensores egípcios, criadores da geometria, no tempo dos faraós – não brancos, precedentes ao uso europeu tardio dos algarismos no século XIII.

Supostamente comprovados todos os detrimentos biológicos das raças inferiores ou da mistura destas com a raça branca, governos tornam-se vigorosamente preocupados com a população em termos de natalidade, mortalidade, esperança de vida e a incidência de doenças. O biopoder tornou-se o principal instrumento de controle político e regulação econômica e, em nome da manutenção da vida, sendo o direito de segregar e matar instituído com objetivo de preservação e normalização da sociedade (Foucault, 2002).

O projeto de modernidade fundado pelo Eurocentrismo sustentou-se, pois, na ideia de raça e no racismo científico, que se estendeu de 1850 a 1930 (Araújo & Maeso, 2013), validado amplamente pela publicação, em 1857, de Sobre a Origem das Espécies por Meio da Seleção Natural, de Darwin.

“Europeus” de um lado, definidos como parte da raça branca avançada e “orientais”, “árabes”, “judeus”, “africanos”, “ciganos”, de outro, por seu princípio genealógico, confirmados como seres de tendências psicológica e moral, individual e coletivamente, primitivas. Raça e processos de racialização passaram, deste modo, a atender aos interesses políticos e econômicos

da Modernidade que, em seu novo modelo de poder disciplinar, tornou suas instituições sociais – oficinas, fábricas, escolas e prisões – responsáveis por materializar a produtividade necessária ao progresso do mundo desenvolvido nos corpos individualizados e adestrados de modo a aumentar a utilidade e produtividade econômica dos indivíduos.

O tratamento explorador dos inferiores, desde as práticas colonizatórias das Américas e da África, fortaleceu a ideia de “cultura ocidental” como totalidade e representando a sociedade moderna como uma “estrutura fechada, articulada por uma ordem hierárquica, com relações funcionais entre as partes” e que pressupõe “(...) uma lógica histórica única para a totalidade histórica e uma racionalidade que consistia na sujeição de cada parte a essa lógica única da totalidade” (Quijano, 1992:445).

O desenvolvimento foi concebido como

[...] um continuum evolutivo desde o primitivo ao civilizado; do tradicional ao moderno; do selvagem ao racional; do pré-capitalismo ao capitalismo, etc. E que a Europa pensasse a si mesma como o espelho do futuro de todas as demais sociedades e culturas; como modo avançado da história de toda espécie. O que não deixa de ser surpreendente, de todo modo, é que a Europa conseguisse impor esse espelhismo praticamente a toda a totalidade das culturas que colonizou. E muito mais, que semelhante quimera seja, ainda hoje, tão atrativa e para tantos (Quijano, 1992:445).

A raça branca, supostamente desenvolvida, espacializou-se como maioria. Tipificou os outros como grupos dissidentes, seja por cor (índios, negros, azeitonados, amarelos e mestiços), por localidade (africanos, asiáticos) ou por religião (judeus, muçulmanos, hinduístas, animistas) que, transformados em minorias fragmentadas, foram reduzidos a grupos de menor poder.

Grosfoguel (2016) assinalou, que quatro genocídios/epistemicídios foram fundantes da estrutura moderno-colonial: o estruturamento das epistemologias contemporâneas em homens ocidentais de cinco países (França, Alemanha, Inglaterra, Estados Unidos e Itália), o genocídio/epistemicídio contra muçulmanos e judeus na conquista de Al-Andalus, contra os povos nativos na conquista das Américas e contra povos africanos na conquista da África e escravização nas Américas e, finalmente, contra as mulheres europeias queimadas vivas acusadas de bruxaria.

E a ideia de raça forjou sua primeira serventia: A assunção pela raça branca de seu autopromovido estatuto de superioridade, apagando ou invisibilizando historicamente feitos e resistências das demais raças.

A inferioridade genética vicejou como comprovado argumento para dominação política e de exploração econômica. Como apontou Said,

Ser um Homem Branco era, portanto, uma ideia e uma realidade. Implicava uma posição ponderada em relação ao mundo branco e também ao não-branco. Significava – nas colônias – falar de um certo modo, viver de acordo com um código de regulamentos e até mesmo sentir certas coisas e outras não. Significava juízos, avaliações e gestos específicos. Era uma forma de autoridade diante da qual se esperava que os não-brancos, e até mesmo os próprios brancos, se curvassem (Said, 1990:233).

Para Quijano (2005), o eixo racial

Desde então demonstrou ser o mais eficaz e durável instrumento de dominação social universal, pois dele passou a depender outro igualmente universal, no entanto mais antigo, o intersexual ou de gênero: os povos conquistados e dominados foram postos numa situação natural de inferioridade, e conseqüentemente também seus traços fenotípicos, bem como suas descobertas mentais e culturais. Desse modo, raça converteu-se no primeiro critério fundamental para a

distribuição da população mundial nos níveis, lugares e papéis na estrutura de poder da nova sociedade (Quijano, 2005, p. 229).

A segunda serventia da ideia de raça, decorrida dessa bem-sucedida categorização étnica tornou-se, então, a reedição da milenar estratégia de guerra do dividir para governar, escrita por Sun Tzu (544 a.C. - 496 a.C.) e imortalizada no Ocidente por Júlio César no seu “Divide et Impera” (50 a.C.).

Superioridade e maioria – duas ficções levadas a potência de verdade absoluta contaram com a vigilância como a principal engrenagem disciplinar destinada a manter o sistema totalitário por meio de suas instituições, independente de quem a estivesse exercendo.

Na medida em que o liberalismo econômico defendia que o Estado tivesse funções relacionadas estritamente a garantia dos direitos individuais sendo seu pilar a propriedade privada como direito natural; circunscreveu-se aos brancos proprietários o pleno exercício do direito à vida, à liberdade e aos bens necessários para conservar ambas. Locke, um dos criadores da ideologia liberal, investidor no tráfico de negros escravizados, defendia que os homens “livres” deveriam ter absoluto poder e autoridade sobre os escravos negros (Losurdo, 2006).

Lander (2005) destacou que a naturalização da sociedade liberal como modelo mais avançado e “normal” da existência humana se confirmava pela celebração da conquista e submissão dos outros povos pelos brancos, ocultando, na escrita da história, as outras formas de organização social.

A sociedade liberal, como norma universal, assinala o único futuro possível de todas as outras culturas e povos. Aqueles que não conseguirem incorporar-se a esta marcha inexorável da história estão destinados a desaparecer. (...). As categorias, conceitos e perspectivas (economia, Estado, sociedade civil, mercado, classes, etc.) se convertem, assim, não apenas em categorias universais para a análise de qualquer realidade, mas também em proposições normativas que definem o dever ser para todos os povos do planeta. Estes conhecimentos convertem-se, assim, nos padrões a partir dos quais se podem analisar e detectar as carências, os atrasos, os freios e impactos perversos que se dão como produto do primitivo ou o tradicional em todas as outras sociedades” (Lander, 2005:13).

Entretanto, como nenhuma dominação se realiza de modo plácido, os indesejáveis continuaram nascendo, crescendo, se multiplicando e resistindo – muitos deles de pele branca, inclusive. Como Bhabha (1998) destacou, fronteiras totalizadoras são continuamente rasuradas por contra-narrativas que perturbam manobras ideológicas.

Já morriam negros, já morriam ciganos, já morriam indígenas desde a expansão marítima. Porém, o racismo científico, na retaguarda das ações desumanas plausíveis em nome do progresso, avançou até que os extremos da eugenia – seleção dos de boa origem - autorizasse que seu sucedâneo nazismo encontrasse no etnocídio e no genocídio uma resolução para os rebeldes - não só negros e ciganos, mas outros brancos como judeus, comunistas, sindicalistas, anarquistas, eslavos, poloneses, homossexuais, europeus resistentes, deficientes. A lógica de desenvolvimento maniqueísta pôs em destaque os homens superiores e de bem, ainda que assassinos hediondos, expondo as vísceras do racismo exponencial.

Cerca de 11 milhões de mortos na Europa fizeram com que o Estatuto do Tribunal de Nuremberg definisse como Crime contra a Humanidade "assassinato, extermínio, escravidão, deportação e outros atos desumanos cometidos contra qualquer população civil, ou a perseguição por motivos religiosos, raciais ou políticos, quando tais atos ou perseguições sejam feitos em conexão com qualquer crime contra a paz ou qualquer crime de guerra" (Estatuto de Nuremberg, 1945). Contudo, o assassinato, extermínio, escravidão, deportação ou a perseguição por motivos religiosos, raciais ou políticos para serem entendidos como crimes contra a humanidade



precisariam estar conectados ao que determinado conjunto de representantes da lei e do Estado entendessem por Paz ou Guerra.

Enterrada viva em Auschwitz, como disse Goldberg (2006), a categoria raça passou por um mecanismo de apagamento, esvaziamento político amplo, com o apoio acadêmico de biólogos, sociólogos e antropólogos e o racismo figurar como memória da radicalidade de uma liderança política doentia. O racismo não deveria ser tocado, mencionado, discutido, problematizado de modo a prevenir sua reedição, empurrando a questão racial e as lutas das “minorias étnicas” para o porão.

A Declaração das Raças da UNESCO, de 1950, mostra o novo paradigma:

Os cientistas estão de acordo, de um modo geral, em reconhecer que a humanidade é uma e que todos os homens pertencem à mesma espécie, *Homo sapiens*. Além disso, admite-se comumente que todos os homens se originaram, segundo todas as probabilidades, do mesmo tronco: as diferenças existentes entre os diversos grupos humanos são devidas ao jogo de fatores evolutivos de diferenciação, tais como a modificação na situação respectiva das partículas que determinam a hereditariedade (gens), a mudança da estrutura dessas mesmas partículas, a hibridação e a seleção natural. Foi assim que se constituíram grupos mais ou menos estáveis e mais ou menos diferenciados, que têm sido classificados de diversas maneiras, com intenções diferentes. (UNESCO, 1950:05)

E, tornando a raça um fato biológico e científico equivocado, suprime a questão racial e os racismos, enfatizando que:

Infelizmente, na maioria dos casos, o termo “raça” não se emprega no sentido aqui definido. Muita gente chama “raça” todo grupo humano arbitrariamente designado como tal. É assim que muitas coletividades nacionais, religiosas, geográficas ou culturais, devido á aceção muito elástica dada à palavra, foram qualificadas como “raças”, quando é evidente que os norte-americanos não constituem uma raça, como também não a constituem os ingleses, os franceses ou qualquer outra nação da mesma maneira, nem os católicos, nem os protestantes, nem os muçulmanos, nem os judeus representam raças; não se podem definir como grupos “raciais” os povos que falam inglês ou qualquer outra língua; os habitantes da Islândia, da Inglaterra ou da Índia não formam uma raça; e não se poderia admitir como membro de uma raça particular os indivíduos que participam da cultura turca, chinesa ou qualquer outra. Os grupos nacionais, religiosos, geográficos, lingüísticos ou culturais não coincidem necessariamente com os grupos raciais, e os aspectos culturais desses grupos não têm nenhuma relação genética demonstrável com os caracteres próprios à raça. Os graves erros ocasionados pelo emprego da palavra “raça” na linguagem corrente tornam desejável que se renuncie completamente a esse termo quando se tratar da espécie humana e que se adote a expressão de “grupo étnico”. (UNESCO, 1950:06)

Condenado pela Organização das Nações Unidas o fim do racismo científico deu lugar ao racismo epistêmico e institucional, velado e permanente, dividindo, controlando e regulando a relação entre os étnicos. Os direitos à vida e à liberdade para os racializado-etnicizados tornam-se reconhecidos internacionalmente, no entanto ressalvados como condicionais, de acordo com o interesse maior da sociedade.

O que une as diferentes lógicas de produção de não-existência, vividas em toda a extensão dos séculos XV ao XXI é serem todas elas manifestações da mesma monocultura racional. Santos (2002) distinguiu cinco lógicas de produção da não-existência, entre elas, a lógica de classificação social e a lógica produtivista.

Na classificação social racial “a não-existência é produzida sob a forma de inferioridade insuperável porque natural. Quem é inferior, porque é insuperavelmente inferior, não pode ser uma alternativa credível a quem é superior”. Na lógica produtivista, “o crescimento económico é um objectivo racional inquestionável”. “A natureza produtiva é a natureza maximamente fértil

num dado ciclo de produção, enquanto o trabalho produtivo é o trabalho que maximiza a geração de lucros igualmente num dado ciclo de produção”. (Santos, 2002:248). Tudo o que não estiver a serviço da produtividade do mercado é entendido como expressão do improdutivo. Assim, práticas sociais e econômicas não integradas às demandas da sociedade liberal/neoliberal, tornam seus praticantes dispensáveis de existirem.

Eis, portanto, a terceira serventia, agora não mais, da ideia de raça, mas de etnia. Assimilar e integrar o diferente ao modo produtivo, humanitário, desenvolvimentista e excluir/exterminar o resto.

Nem Barth, em 1969, estremeceu estas lógicas. Ao mudar a concepção de grupos étnicos e etnicidade, defendeu que o pertencimento de pessoas aos seus grupos culturais seria fundamentalmente definido pela autodeclaração e pelo reconhecimento do grupo de seu pertencimento. Enfatizou o caráter processual, variável e móvel de identidades étnicas, (Barth, 2011) e mesmo reconfigurando a compreensão de etnia opondo-se ao modo essencialista do fazer antropológico, não emplacou sua contribuição para as posteriores problematizações. A noção de minorias essencializadas, avalizada academicamente, continua subsidiando as discussões contemporâneas sobre etnicidade e realimentando uma aliança étnica confortável aos da maioria - opositora às singularidades, à autodeterminação, às diferenças culturais, alianças particulares, impregnando na visão sobre as etnias um caráter de exceção e fragilidade política.

A reificação dos grupos étnicos como grupos marcados pela ancestralidade comum, com constância de práticas sociais e características culturais tradicionais, tal como propôs Weber (1979), continua vencendo, inclusive em algumas das narrativas de luta descolonial, a noção de reconfiguração cultural permanente das etnicidades, defendida por Barth.

Apesar dos esforços da Organização das Nações Unidas para soterrar a ideia de raça, a questão racial retornou ao debate político e acadêmico no final dos anos 50 e anos 60, com o Movimento pelos Direitos Civis, o Movimento dos Direitos Civis dos Negros nos Estados Unidos, o movimento Black Power, o Partido dos Panteras Negras, os movimentos de libertação das colônias portuguesas e o apartheid sul-africano, que nunca tiveram o mesmo destaque como movimentos potentes na formação escolar das novas gerações quanto os êxitos expansionistas dos europeus colonizadores tiveram e continuam tendo. No entanto, um de seus legados foi conceituar o racismo institucional (Carmichael e Hamilton, 1967), que Wieviorka (2009) sintetiza como sendo estrutural, inscrito nas práticas cotidianas que asseguram a dominação e minimização dos negros, sem que seja preciso teorizar ou justificar pela ciência.

Em 1978, a criação do Movimento Negro Unificado reintroduziu o debate sobre raça e racismo no Brasil, recuperando origens culturais e defendendo a reinvenção da raça negra em práticas sociais. Nascimento (1978) denunciou a falácia da democracia racial e o processo de genocídio contra negros, e Hasenbalg (1979) demonstrou que as desigualdades econômicas e sociais entre brancos, pretos e pardos (negros, na nova definição do ativismo negro) resultavam de diferenças de oportunidades de vida e de formas de tratamento peculiares a esses grupos raciais.

Indígenas e ciganos, permaneciam, ainda aí, invisíveis em relação ao racismo institucional que também os afetava. Arruti (1997), salientou:

Poderíamos afirmar que a cada um desses dois recortes da população [negros e indígenas], submetida aos aparelhos e à ideologia do Estado Nacional brasileiro coube uma tradição acadêmica, cada uma com o seu próprio panteão de autores, seu repertório teórico, suas categorias de análise, seus diagnósticos sobre a realidade brasileira. Da mesma forma, o Estado produziu expedientes de controle cultural e social diferentes para cada um desses recortes, gerando formas distintas de lidar com a alteridade representada por indivíduos não-brancos, incivilizados,

inferiores em termos mentais e culturais que, no entanto, precisavam ser assimilados ou absorvidos pela nação brasileira. (Arruti, 1997:9)

Em relação ao racismo contra ciganos no Brasil, alijados da história oficial, e sem condição racial ou étnica incluída como categoria analítica nos estudos censitários, o debate ainda está por vir, embora na Europa existam vários autores e movimentos dedicados ao tema. Contudo, com as políticas afirmativas para igualdade racial no Brasil, uma quarta serventia de raça passou a operar e tensionar a estratégia de assimilação/integração de negros, ciganos e indígenas: Para além de resistir, passa a ser imperioso ocupar o lugar de sujeito de direitos.

Pelo ponto de vista do racializado, a emancipação e ocupação dos espaços negados pelos brancos dominantes começaram a ser colocadas em cena, contestando a narrativa do herói branco perenizada na educação formal. Outras narrativas começaram a disputar o espaço de formação política, cultural e acadêmica nos espaços comunitários.

O alargamento das fronteiras de intercâmbio facilitado pela interação em redes virtuais, tem favorecido o debate amplo sobre o antirracismo em âmbito transnacional. Hora de apropriação tática dos discursos sobre os racismos para um deslocamento das lutas contra hegemônicas em direção a uma disputa epistemológica mais ampla.

A palavra de ordem tem sido descolonizar. Como utilizar-se das categorias raça/etnia ou de práticas antirracistas sem recolonizar as etnicidades, sem confiná-las ao tradicionalismo, fixidez, estereotipia criados pela própria lógica racista? Como libertá-las da “função colonial e política de distinguir ‘minorias’: os bárbaros, não civilizados, que ‘devem’ se adaptar aos costumes hegemônicos ou isolar-se do contato e de trocas sociais com os civilizados” (D’Ávila & Santamarina, 2015:242; Santamarina et al, 2015). A categorização étnica de grupos sociais, precisa ir além da assunção do “ponha-se em seu lugar”.

O racismo e o neoliberalismo são consumidores de liberdades em favor do poder e do lucro. Delimitam os meios para controlá-las. O Estado, adstrito pela defesa dos direitos individuais e pela própria dinâmica do mercado, produz sempre mais verdades dicotomizadoras acerca dos socialismos, comunitarismos, coletivos e formas de sobrevivência alteritária. Monocultura racional que estrutura as sociedades ocidentais. Como subverter a classificação racial, sexual, produtivista excludente inventando outras funções que não a de adequar-se ao padrão do “homo economicus”, descrito por Foucault (2008) como o homem da empresa e da produção?

Reunimos aqui, neste simpósio, a proposta de discutir racismos institucionais e epistêmicos vividos por quilombolas, ciganos e indígenas. Poderiam ser outras comunidades. Os racismos, como estrutura e lógica, permaneceriam os mesmos, ainda que suas práticas revelassem táticas diferentes de silenciamento. E o que tentamos ao abordar olhares de várias retinas e lugares? Um terceiro espaço que reúna às traduções feitas pelos autores das realidades experimentadas e estudadas novos devires antirracistas, em que o da raça como categoria analítica tenha serventias potentes para o racializados.

Tal como Bhabha (2013) propôs, insistir em dispor de entre-lugares dialógicos, para enunciação, identificação e negociação das assimetrias, diferenças e igualdades diante dos racismos experimentados cotidianamente é tarefa imprescindível. Uma empreitada de provocação de novas realidades e usos políticos da ideia de raça e do conceito de etnicidade. Ou mesmo, de invenção de outros conceitos mais afinados com as realidades do mundo não-branco.

Para que as fronteiras que definem os grupos sociais não sejam tomadas como uma amarra cultural onde cada grupo se enclausura, tal como o racismo institucional e epistêmico branco internaliza, é importante abrir espaços de articulação social da diferença, desmascarando a

exclusão ou desnaturalizando-a, mostrando-a como mecanismo político e subvertendo-a em produção criativa ou reparadora. Enfrentando a evidência de que “o bloco de regimes políticos que se apresentam como “democráticos” (...) corresponde na realidade a uma forma de democracia exclusiva, ou de democracia para alguns e não para outros, sob a forma de direito igual” (Balibar, 2007:03).

O esforço antirracista compreendido como descolonização é recente e complexo. Urge reconhecer que a proclamada ancestralidade comum como insígnia de etnicidade está cercada de suposições idealizadas e assimilações silenciadoras.

Ciganos, indígenas e quilombolas são diversos e diferentes com um sem número de práticas culturais constituídas em cada lugar. Há múltiplas experiências de diáspora e de hibridação que são elementos constitutivos de cada comunidade e que preveem complexidades inerentes ao entrelaçamento de práticas culturais no tempo. Portanto, é importante vislumbrar novas produções de conhecimento livres das ataduras epistemológicas brancas para que novas epistemologias entrem em cena. É necessária a tradução e intersecção das diversas categorias que atravessam grupos sociais e suas etnicidades, como classe e gênero, e que possam permitir negociações com o mundo autodeterminado majoritário (D’Ávila e Santamarina, 2015). Quando as etnicidades – que são vivas, nômades - se enclausuram em elementos culturais reificados, o racismo epistêmico cumpre sua função redutora e desdobra-se em narrativas objetalizantes que sustentam o racismo institucional e negam direitos e cidadania.

A ideia de que o racismo não importa à sociedade majoritária é um paradoxo esquizoide, que denega o fato de que o racismo foi criado e é um problema da raça branca contra o qual os demais tentam se proteger, esquivar ou mitigar. Enfrentar e transformar estruturas entranhadas nas subjetividades e reforçadas cotidianamente para produzir singularidades em meio a resistências tão violentamente sufocadas não é trivial, mas, tem sido possível. E os trabalhos submetidos a este simpósio demonstram isso.

É possível transformar trincheiras em fronteiras flexíveis, dinâmicas, intercomunicáveis, que quebrem a reciprocidade histórica entre nacionalismo e racismo e que permitam a unidade na diversidade necessária ao exercício democrático de direitos sociais. O novo sempre vem e que possa se gestar elaborando repetições históricas para aproveitar potentemente esse tempo de reconfiguração do sistema-mundo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anderson, Benedict (2005): *Comunidades Imaginadas: Reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Araújo, Marta/Maeso Silvia Rodriguez (2013): “A presença ausente do racial: discursos políticos e pedagógicos sobre História, “Portugal” e (pós-)colonialismo”. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602013000100010> (20-03-2018).

Arruti, José Maurício (1997): “A Emergência dos ‘Remanescentes’: Notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas”. Em: *Revista Mana*, N° 3, pág. 07-38.

Balibar, Étienne (2007): “O regresso da raça”. Disponível em: <https://www.esquerda.net/dossier/o-regresso-da-raca-texto-de-etienne-balibar/16885> (8/05/2018).

Barth, Fredrik (2011): “Grupos étnicos e suas fronteiras”. Em: Poutignat, Phillippi/Streiff-Fenart, Jocelyne (Ed.). *Teorias da Etnicidade: Seguindo de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth*. São Paulo: Editora UNESP.

- Bhabha, Homi K. (1998): “O Local da Cultura”. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Bhabha, Homi K. (2013): “Nuevas Minorias, Nuevos Derechos: Notas sobre os cosmopolitismos vernáculos”. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Carmichael, Stokely/Hamilton, Charles (1967): “Black Power: The politics of liberation in America”. New York: Random House.
- D’Ávila Neto, Maria Inácia/Santamarina, Cláudia (2015). “Uma Reflexão sobre o Hibridismo Cultural e o Processo Identitário de Ciganas Calins Nômades no Rio de Janeiro”. Em: Revista Interdisciplinar Interthesis, Vol. 12, Nº 1, pág. 228-247.
- Estatuto do Tribunal de Nuremberg (1945). Disponível em <https://www.dipublico.org/102389/estatuto-del-tribunal-militar-internacional-de-nuremberg-1945/> (25/01/2018)
- Goldberg, David Theo (2006): “Racial Europeanization”. Em: Revista Ethnic and Racial Studies. Vol. 29, Nº 2, pág. 331-364.
- Grosfoguel, Ramón (2016): “A Estrutura do Conhecimento nas Universidades Ocidentalizadas: Racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídio do longo século XVI”. Em: Revista Sociedade e Estado, Vol. 31, Nº 1, Pág. 25-49.
- Hasenbalg, Carlos (2005): “Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil”. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Hume, David (2009): “Tratado da Natureza Humana”. São Paulo: Editora UNESP.
- Lander, Edgardo (2005): “Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêtricos”. Em: Edgardo Lander (Ed.): A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Colección Sur, CLACSO, pág. 21-53
- Losurdo, Domenico (2006): “Contra-História do Liberalismo”. São Paulo: Ideias & Letras.
- Nascimento, Abdias (1978): O Genocídio do Negro no Brasil. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Foucault, Michael (1993): “Genealogía del Racismo”. Buenos Aires: Editora Altamira.
- Foucault, Michael (2001): “Vigiar e Punir”. Petrópolis: Vozes.
- Foucault, Michael (2002): “A Verdade e as Formas Jurídicas”. Rio de Janeiro: NAU.
- Foucault, Michael (2008): “Segurança, Território, População”. São Paulo: Martins Fontes.
- Quijano, Aníbal (1992): “Colonialidad y Modernidade/Racionalidade”. Em: Bonillo, Heraclio (Ed.): Los conquistados. 1942 y la población indígena de las Américas. Bogotá: Tercer Mundo Ediciones. FLACSO.
- Quijano, Aníbal (2005): “Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina”. Em: Edgardo Lander (Ed.): A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Colección Sur Sur, CLACSO, pág. 117-142.
- Said, Edward (1990): “Orientalismo: O oriente como invenção do ocidente” São Paulo: Companhia das Letras.

Santamarina, Cláudia et al. (2015): “Emerging Powers: Dissidences, temporality, and plural discourses - a postcolonial perspective. *Revista Social Sciences and Humanities Journal*, Vol.10, nº 9, pág. 32-50.

Santos, Boaventura de Sousa (2007). “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes”. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004> (15/03/2018)

Santos, Boaventura de Sousa (2002): “Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 63, pág. 237-280.

UNESCO (1950): “The Race Question”. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001282/128291eo.pdf> (10/01/2018)

Weber, Max (1979): “Economia y Sociedad”. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

Wierviorka, Michael (2009): “El Racismo Una Introducción”. Barcelona: Editorial Gedisa.

**EMPRESARIAMENTO URBANO E AS POLÍTICAS  
RELATIVAS AO PLANEJAMENTO URBANO  
ESTRATÉGICO DA CIDADE DE BELO HORIZONTE,  
MINAS GERAIS**

DOS SANTOS DINIZ, LUCIANO  
PAULA BATISTA DA SILVA, CIBELLE

# EMPRESARIAMENTO URBANO E AS POLÍTICAS RELATIVAS AO PLANEJAMENTO URBANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DE BELO HORIZONTE, MINAS GERAIS

## I. INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, a cidade capitalista tem sofrido transformações profundas na sua organização, motivadas por mecanismos econômicos e financeiros, associados a processos mais complexos que provocam situações de exclusão e segregação socioespacial das populações com menos recursos econômicos e, por isso, mais vulneráveis. Para alguns autores, como David Harvey, por exemplo, tais questões estão relacionadas a um projeto neoliberal que começou a adensar-se nas últimas décadas, cujos princípios têm orientado a condução dos novos processos de planejamento e gestão estratégicos adotados nas cidades, num cenário de competição interurbana.

Como resultado, o tecido urbano é moldado pelo interesse do capital, que utiliza o solo urbano com o fim precípua de garantir o funcionamento da economia global e a circulação, em diferentes escalas, de pessoas e bens (HARVEY, 2011). Aspectos que, segundo Harvey (1989), constituem o denominado empresariamento urbano, em que as cidades, na condição de mercadorias, são adequadas à ordem econômica mundial.

As estratégias de desenvolvimento urbano variam de cidade para cidade, baseados na realidade, nos recursos específicos (naturais, humanos, locais), no objetivo e no público a atingir. Dentre as práticas comuns a esse novo modelo de gestão urbana, tem-se o planejamento vinculado à elaboração de planos estratégicos prevendo obras de reestruturação urbana, a utilização de *marketing* urbano para promover interna e externamente a imagem da cidade, a intensificação do uso de parcerias público privadas (PPPs) e a construção de consenso entre os cidadãos para sustentar o novo projeto de cidade.

A ação deliberada do Poder Público, na reestruturação socioeconômica de Belo Horizonte, tem redesenhado as estruturas internas do município, corroborando a tese da cidade como *growth machine* (LOGAN; MOLOTCH, 1987). Nessa perspectiva, esse artigo busca compreender a origem, as características e as vicissitudes do empresariamento urbano, enquanto modelo de gestão e planejamento urbano contemporâneo, e analisar como se dá a aplicação da abordagem estratégica nas políticas urbanas empreendidas pelo Poder Público do município de Belo Horizonte, a partir de 2009.

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa e natureza descritiva, no qual foi utilizado pesquisas bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas, com amostra não probabilística por conveniência, com gestores públicos de órgãos ligados às políticas de planejamento estratégico, ao turismo, à atração de investimentos e à internacionalização de Belo Horizonte.

## II. EMPRESARIAMENTO URBANO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

A partir do início da década de 1970, observa-se uma reorientação das governanças urbanas nos países capitalistas avançados, de tal modo que a abordagem de gestão modernista vigente até então vem sendo substituída por uma forma de gestão urbana empreendedora num processo chamado de empresariamento urbano (HARVEY, 2005).

A mudança na forma como as cidades são planejadas e geridas ocorreu como consequência da globalização, da ascensão da ideologia neoliberalista e da crise internacional de 1970, a qual provocou desindustrialização, austeridade fiscal e desemprego, comprometendo a capacidade dos Estados de prover o desenvolvimento das cidades, e levando os governos municipais a assumirem,



então, uma postura mais ativa e empreendedora, que lhes garantisse maior dinamismo político e econômico. Com a globalização e a intensificação dos fluxos transnacionais de pessoas, capitais e recursos, há um acirramento da competição entre cidades pela atração de investimentos, negócios, empresas e usuários solváveis – moradores e turistas (COSTA, 1994; HARVEY, 2005; COMPANS, 2005; KOHLER, 2014).

Essa nova perspectiva trazida pelo empresariamento urbano implica que as cidades sejam vistas e geridas como uma empresa, tornando possível a transferência de modelos e práticas da gestão empresarial para a gestão urbana (OLIVEIRA, 1999), com o objetivo de preparar e qualificar as cidades para a competição no mercado interurbano, projetando-as no cenário nacional e internacional.

Dentre as práticas comuns a esse novo modelo de gestão urbana, tem-se o planejamento vinculado:

à elaboração de planos estratégicos prevendo obras de reestruturação urbana, para a implementação de projetos que combinem atratividade para eventuais investidores, alta visibilidade e atividades em consonância com as tendências econômicas emergentes, como o setor terciário e de serviços especializados – escritórios, lazer, turismo, gastronomia, esporte, alta tecnologia, entre outros (SOMEKH; CAMPOS NETO, 2005);

à utilização de *marketing* urbano para promover interna e externamente a imagem da cidade, como “um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou se visitar, para divertir-se e consumir” (HARVEY, 2005, p. 174), com ampla divulgação dos atributos valorizados pelo capital transnacional e, de outro lado, mascaramento dos problemas locais (BORJA; FORN, 1996);

à intensificação do uso de parcerias público privadas (PPPs), mediante a associação entre o capital local (capital imobiliário, por exemplo) e a Prefeitura municipal no planejamento urbano, seja por meio da programação de obras e investimentos, seja através da regulação do uso e ocupação do solo (OLIVEIRA, 1999), configurando-se como um importante instrumento para a nova forma de gestão, face à redução da capacidade de investimento do Estado e às contingências da nova economia; e à construção de consenso entre os cidadãos para sustentar o novo projeto de cidade, expressando a vontade unitária de toda uma cidade de manter-se coesa a fim de enfrentar as outras cidades num projeto competitivo baseado no patriotismo cívico (VAINER, 2002; HARVEY, 2005).

A produção de imagem atua assim como um instrumento de legitimação da reestruturação urbana [...]. Mais além, já não se trata de criar uma esperança futura, mas sim de mostrar os efeitos positivos imediatos para todos os cidadãos por meio da criação de um sentimento de “pertencimento” a uma cidade que melhora, na qual é um privilégio viver. (SÁNCHEZ, 1999, p. 12).

Nessa medida, os planos de desenvolvimento econômico adotados pelos Poderes Público municipais partem das mesmas premissas e evidenciam as práticas de empresariamento urbano na condução dos novos processos de planejamento e gestão estratégicos das regiões. O “planejar”, aqui, envolve: (a) a criação de uma “imagem” vendável da cidade objetivando a atração de usuários solváveis; (b) o estabelecimento de um estado futuro desejado e o delineamento dos meios efetivos para torná-lo realidade, com fixação de horizontes de médio e longo prazo e sob condições de incerteza; (c) a realização de um diagnóstico estratégico – baseado na matriz SWOT, da Harvard School, que evidencie os aspectos internos e externos da cidade, revelando seus pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças do(n) mercado interurbano; (d) estratégias para diferentes cenários (“melhor futuro” ou de “superação das adversidades”); (e) metas e resultados, projetos e planos de ação; (f) PPPs; (g) governança urbana; (h) *stakeholders*; (i) inserção como metrópole/cidade global; (j) a transição do modo de produção na direção de segmentos que

privilegiem a geração de produtos ou serviços intensivos em conhecimento e inovação; diminuição de custos e aumento de lucros (VAINER, 2002; OLIVEIRA, 2007).

Para Oliveira (1999), as práticas e discursos da gestão urbana incluem as seguintes características da gestão empresarial: (i) a ampliação da flexibilidade e agilidade de decisão aumentando o poder e arbítrio do Poder Público municipal; (ii) a participação na gestão e a concretização do direito à cidade proporcionais à capacidade de investimento dos cidadãos, que passam a ser vistos como consumidores de bens e serviços; (iii) maior investimento na criação de condições para a produção e circulação de bens e mercadorias em detrimento dos programas de cunho social e da melhoria de condições de vida da população local. Como consequência dessas novas práticas de governança urbana, verifica-se a ocorrência de processos de gentrificação, a intensificação das desigualdades socioespaciais e o mascaramento dos problemas sociais locais.

### III. EMPRESARIAMENTO URBANO EM BELO HORIZONTE: DA TEORIA À PRÁTICA

Inaugurada em 12 de dezembro de 1897, a cidade de Belo Horizonte foi constituída para ser a capital do Estado de Minas Gerais. Concebida como a primeira cidade inteiramente planejada do país, sua criação foi resultado de acordos políticos que objetivavam o reerguimento da economia do Estado após o esgotamento do ciclo da mineração.

Atualmente, Belo Horizonte possui uma população de 2.375.151 habitantes em uma área de 331,401 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Além disso, o município está subdividido em nove regiões administrativas com o propósito de facilitar o planejamento e a gestão da cidade, mediante adoção de políticas e ações que levem em conta as demandas da população residente e as especificidades de cada regional.

Nos anos recentes, Belo Horizonte tem passado por “significativas transformações socioespaciais, alavancadas por grandes projetos públicos de modernização da infraestrutura econômica e viária e administrativa, com forte conteúdo simbólico de atratividade econômica” (COSTA; MENDONÇA, 2012, p.46). As políticas e ações implementadas pelo Poder Público municipal perpassam cinco dimensões características do empresariamento urbano: o planejamento estratégico, o fomento ao turismo, o incentivo à internacionalização, as parcerias público-privadas e a alteração na base produtiva da cidade.

O Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030 (PEBH 2030), elaborado no ano de 2009, foi estruturado em dois níveis de planejamento – um horizonte de curto e médio prazo e um horizonte de longo prazo, com proposições de metas e indicadores para a cidade almejada em 2030 –, cujos projetos sustentadores orientam as principais ações e políticas a serem implementadas pela Prefeitura Municipal nos próximos anos. O PEBH espelha as potencialidades da cidade, as oportunidades de crescimento, os desafios e os entraves ao seu desenvolvimento, assim como a análise das tendências e incertezas que poderão influenciar a trajetória de Belo Horizonte, identificados a partir do diagnóstico situacional da cidade, elaborado com base na matriz SWOT (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2016). Ressalta-se algumas das tendências identificadas no PEBH no tocante à globalização e à competitividade interurbana:

Processo de integração produtiva e globalização mais avançado nos campos comercial, financeiro e produtivo baseados em redes internacionais de valor.

Aumento da competição internacional pelos capitais produtivos e financeiros que circulam ao redor do mundo.

Maior visibilidade do patrimônio cultural e de atrativos turísticos de BH em níveis nacional e mundial.

Maiores níveis de inserção externa da economia de BH e, em especial, da região metropolitana de Belo Horizonte.

Novos padrões de competitividade: produção em larga escala, baixo custo e alta densidade tecnológica.

Maior vantagem competitiva de países e cidades mais bem dotados de redes de ciência, tecnologia e inovação integradas com as atividades produtivas. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2016, p. 53-54).

O PEBH define a visão de futuro a ser alcançada por Belo Horizonte: uma cidade de oportunidades, sustentável e com qualidade de vida. De igual modo, estabelece os atributos necessários para o alcance do estado futuro almejado: um ambiente propício e atrativo aos investimentos, empreendimentos e negócios; a perspectiva de internacionalização da cidade; a ênfase em segmentos empresariais de maior valor agregado, capital humano e intelectual; o fortalecimento do turismo, especialmente de negócios e eventos, assim como uma maior projeção e visibilidade para o patrimônio cultural da cidade – com destaque para o complexo turístico da Pampulha, reconhecido pela UNESCO, no ano de 2016, como Patrimônio Cultural da Humanidade; além de iniciativas para credenciar a capital mineira como uma *smart city*, mediante o uso de tecnologias de comunicação e informação (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2016). Elementos, estes, típicos do empresariamento urbano, destinados a qualificar a cidade, tornando-a atrativa para receber turistas, empresas e investimentos.

O plano propõe ainda uma gestão democrática, transparente, fundamentada no consenso e forte coesão, o que remete à construção de consenso salientada por Vainer (2002) como resultado e condição para o sucesso do novo projeto de cidade.

O segundo aspecto a ser analisado é o desenvolvimento do turismo, que tem sido um dos principais objetivos perseguidos pelas cidades que visam se inserir no competitivo mercado interurbano. Nesse aspecto, Valnei (2013) salienta “a forte referência, no discurso e na prática, às transformações e mobilizações dos espaços, paisagens e cultura urbanas, como requisito à conquista de confiabilidade por parte dos investidores turísticos”. E Belo Horizonte, inserida na lógica do empresariamento urbano, tem atuado em consonância com essa realidade, para a consolidação de um ambiente propício e atrativo para investimentos, negócios e turistas. Sendo assim, constam no PEBH diversas ações e programas implementados desde 2009, que contribuem para o desenvolvimento do turismo e buscam promover o município como polo de atração turística com visibilidade nacional e internacional:

BH Receptiva; Centros de Atendimento ao Turista e Central de Informação Turística Integrada (CITI).

Roteiros turísticos (Da tradição à modernidade; três capitais de Minas; roteiro gastronômico; Pampulha: o Início de Niemeyer; roteiro da Liberdade, Síntese de Minas).

Programa de estímulo ao turismo de negócios e eventos.

Implantação de sinalização turística em Belo Horizonte.

Guia turístico (aplicativo “Guia bh Ponto a Ponto”).

Observatório do turismo de BH.

Calendário anual de eventos de Belo Horizonte.

Plano de *Marketing* de Belo Horizonte 2015/2020.

Eventos e ações diversas no âmbito da Copa das Confederações e da Copa do Mundo.

Jogos Olímpicos Rio 2016 – Belo Horizonte umas das cidades-sede da modalidade de futebol de campo, recebendo jogos dos torneios feminino e masculino, em agosto de 2016.

(PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2016, p. 117).

Dentre as políticas e ações implementadas pela Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte S/A (BELOTUR) para desenvolver o turismo na cidade tem-se: (i) a elaboração de um Plano Municipal de Turismo, a ser publicado em meados de 2018; (ii) a utilização de *benchmarking* para o monitoramento dos destinos turísticos concorrentes de Belo Horizonte, buscando aplicar as boas práticas identificadas e melhorar o que já vem sendo feito; (iii) o Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte, que foi uma iniciativa em parceria com o Ministério do Turismo, e elaborado com auxílio de uma consultoria externa desenvolvida pela empresa Chias Marketing – referência mundial em projetos de planejamento estratégico de *marketing* turístico. Sobre esse plano, a chefe do Departamento de Desenvolvimento Turístico da BELOTUR, Ana Gabriela Milagres Moreira Baêta Ale, relata:

A gente tem um plano chamado Plano de Marketing Turístico de Belo Horizonte [...] ele fala sobre a atividade turística em Belo Horizonte como um todo. O Plano de Marketing, ele é um composto mesmo de *marketing*, ele pega tudo aquilo que eu tenho no destino e me ajuda a vender melhor. Então, ele é como se fosse uma consultoria que a BELOTUR contratou que me ajuda a vender a cidade com aquilo que eu tenho, e o que eu posso ter, o que eu tenho em potencial. Por exemplo, o Plano de Marketing Turístico, ele constatou que Belo Horizonte usa 47% do potencial turístico que ele tem, ou seja, eu quero chegar no 100. Então ele traça uma série de estratégias para eu poder alcançar o topo, como que eu devo vender meu destino, se eu tenho que criar produto diferente, se eu tenho que fazer parceria com o entorno (Dados da entrevista).

A internacionalização tem sido outro objetivo perseguido pela cidade de Belo Horizonte nesse cenário de globalização e competitividade interurbana. Para tanto, além de aderir a um planejamento estratégico, elaborar programas e políticas de incentivo ao turismo, e estabelecer parcerias com o setor privado, a capital mineira também tem empreendido ações que possibilitem a sua inserção na rede internacional de cidades. Segundo Diretora de Relações Internacionais do município, Patrícia Romanelli Cury Grazirea:

A prefeitura de Belo Horizonte já vem com um trabalho de internacionalização construído e consolidado através de parcerias estratégicas, de cooperação internacional, de cooperação técnica, cooperação financeira, órgãos internacionais que financiam projetos. Então, tem várias ações estratégicas no sentido de ampliar a visibilidade de Belo Horizonte no mundo. Belo Horizonte é um destino também muito procurado para atividades acadêmicas, culturais, turísticas, de negócios, então todas essas situações, elas contribuem para a internacionalização (Dados da entrevista).

Ancorando-se na “necessidade” de tornar-se uma cidade mais competitiva no cenário global, Belo Horizonte vem implementado alterações de zoneamento; flexibilização das normas relativas ao parcelamento, ocupação e uso do solo e dos códigos de edificação (elevando o potencial construtivo de diversas áreas e o gabarito de outras especialmente cobiçadas pelos construtores, por exemplo); subsídios públicos de todas as espécies (renúncias fiscais, crédito barato, aquisição de terrenos, etc.); e a utilização da PPP na governança urbana, promovendo a integração entre a iniciativa tradicional local (capital privado) e o Poder Público, mediante a reconstrução de regiões urbanas degradadas, com a implementação de obras de infraestrutura e alocação de equipamentos urbanos (Programa Centro Vivo, Plano de Revitalização do Hipercentro, Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos Leste-Oeste), bem como a criação de infraestruturas físicas (inclusive para sediar a Copa do Mundo 2014) – como edificação de rodovias, comunicações e outros melhoramentos de infraestrutura –, e sociais – como ciência e tecnologia, cultura –, que fortaleçam a base econômica da região e estimulem a criação de novos produtos e tecnologias.

De acordo com Borja e Castells (1997) os serviços avançados e a indústria de alta tecnologia são os novos processos produtivos estrategicamente dominantes, por serem capazes de conferir maior dinamismo econômico, e maior crescimento do emprego e do PIB na maioria dos países. Nessa lógica, é esperado que as cidades promovam uma alteração de sua base produtiva, voltando-

se à produção de bens de alto valor agregado. Em Belo Horizonte, esse processo vem sendo fomentado principalmente pelo BHTEC – Parque Tecnológico de Belo Horizonte: uma associação civil de direito privado, de caráter científico, tecnológico, educacional e cultural, sem fins lucrativos, que atua abrigando empresas que se dedicam a pesquisar e produzir novas tecnologias.

As empresas que atualmente integram o BHTEC abrangem diversos ramos de negócio, como a biotecnologia, tecnologia da informação, meio ambiente, energia renovável, automação industrial, consultoria e gestão, dentre outros. Essas empresas recebem o apoio da instituição para o desenvolvimento de seus negócios, sendo que esse apoio se dá em várias frentes, como a aproximação com universidades e centros de pesquisa, o acesso a crédito, a disseminação de oportunidades e de eventos de interesse, promoção de *networking*, divulgação por meio de atualizações nas redes sociais, página oficial do Parque e nas apresentações institucionais, apoio para assessoria de imprensa, e incentivos fiscais (ISS), entre outras.

Seguindo essa linha, outro agente que têm desempenhado um importante papel na alteração da base produtiva e no desenvolvimento tecnológico de Belo Horizonte é a comunidade de empresas e projetos *San Pedro Valley*, voltada para *startups*, que são empresas de base tecnológica. Essa comunidade surgiu em 2011 e já reúne mais de 200 empresas de diversos setores, além de aceleradoras e investidores.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O empresariamento urbano representa uma mudança no modelo de gestão das cidades, incorrendo em uma postura mais empreendedora do poder público no sentido de promover, em articulação com agentes privados, o desenvolvimento econômico local, e a qualificação das cidades para maior inserção e visibilidade no cenário competitivo de cidades.

Embora o empresariamento urbano gere inúmeros benefícios para a cidade à medida que promove o desenvolvimento econômico, atrai investimentos e gera emprego e renda, também é necessário atentar-se para a esfera social, pois todos os cidadãos devem ter igual direito à cidade e condições de desfrutar desses benefícios. Nesse sentido, há diferenças fundamentais entre o contexto de uma empresa e o contexto de uma cidade que precisam ser levados em consideração, começando pelo fato de que uma empresa visa primariamente o lucro e gerar valor para seus acionistas, enquanto uma cidade deve objetivar a qualidade de vida para todos os seus cidadãos.

Além dessa divergência quanto aos fins, foi possível inferir ao longo da pesquisa que o modelo de gestão empresarial aplicado a uma cidade está sujeito a desafios diferentes quando comparado ao contexto original, como a alternância política, que gera um problema de continuidade, em razão da ocorrência de novas eleições a cada quatro anos. As diferenças políticas e partidárias acabam por influenciar a continuidade das políticas públicas implementadas pela Administração anterior, gerando o dispêndio de recursos humanos e financeiros desnecessários.

Outro desafio identificado foi o grande impacto provocado por variáveis externas, como o cenário econômico. O maior exemplo disso é a atual conjuntura de crise econômica vivenciada pelo país e que tem se refletido nos municípios, provocando uma contingência orçamentária que dificulta as ações na administração pública. Embora empresas privadas também estejam sujeitas aos efeitos da crise, elas possuem alternativas de obtenção de recursos, como emissão de ações ou financiamentos em instituições financeiras. Outros entraves são a burocracia do serviço público, a dificuldade de conciliar prioridades entre as diversas áreas de administração pública e o trabalho em rede.

O tema é amplo e merece ser estudado e complementado por trabalhos futuros que avaliem a evolução e os efeitos das práticas de empresariamento urbano, sobretudo se consideradas as perspectivas de médio e longo prazo dos planos estratégicos de desenvolvimento socioeconômico previstos para Belo Horizonte.

## V. REFERÊNCIAS

- BORJA, Jordi; FORN, Manuel de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. *Espaços e debates*, ano XVI, nº 39, p. 32-47, 1996.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus, 1997.
- COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- COSTA, Geraldo Magela. *Planejamento urbano: conceitos, princípios e perspectivas*. Anais do 5º Congresso Brasileiro de Geógrafos, 1994.
- COSTA, Heloisa Soares de Moura; MENDONÇA, Jupira Gomes. Novidades e permanências na produção do espaço da metrópole: um olhar a partir de Belo Horizonte. Em: *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. OLIVEIRA, Fabricio Leal de. *et al* (Organizadores). Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 46-65, 2012.
- HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, v. 71, n. 1, p. 3–17, 1989.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Tradução de Carlos Szlak. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 2011.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Belo Horizonte: dados gerais do município*.
- KOHLER, André Fontan. Políticas de renovação e regeneração urbana em Liverpool, Inglaterra: a construção de uma distopia urbana através de parcerias público-privadas. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 1, mai. 2014, p. 67-84.
- LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L.. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley-CA: University of California Press, 1987.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal de. A metáfora cidade-empresa no planejamento estratégico de cidades. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 141-161, 1999.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Plano Estratégico BH 2030: BH no rumo certo*. 2016.
- SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, mai. p. 115-132, 1999.
- SOMEKH, Nadia; CAMPOS NETO, Candido Malta. *Desenvolvimento local e projetos urbanos*. *Arquitextos*, São Paulo, ano 5, n. 059.01, abr. 2005.
- VAINER, Carlos B. *Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano*. Em: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed, Petrópolis: Vozes, p. 75-103, 2002.

VALNEI, Pereira. Planejamento urbano e turismo cultural em Belo Horizonte, Brasil: espetacularização da cultura e a produção social das imagens urbanas. 2013. Ciudad Virtual de Antropología y Arqueología. 2013.

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À LUZ DAS  
PRINCIPAIS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS  
SOBRE O MEIO AMBIENTE**

GUERRA, SIDNEY  
GUERRA, CAIO



# O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À LUZ DAS PRINCIPAIS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE O MEIO AMBIENTE

## I. INTRODUÇÃO

O estudo do ambiente ganhou amplitude mundial e passou a ser reconhecido a partir do momento em que a degradação ambiental atingiu índices alarmantes e verificou-se que a preservação de um ambiente sadio está intimamente ligada a preservação da própria espécie humana. A emergência de múltiplos problemas ambientais propicia graves prejuízos para o desenvolvimento do indivíduo e ensejam a coordenação de esforços em prol da criação de uma verdadeira cultura de preservação do ambiente.

Esse despertar para uma nova cultura em favor do meio ambiente começa a ser concebido, no ano de 1972, na cidade de Estocolmo, ao ser realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Naquela oportunidade, embora tenham sido consagrados vários princípios, que inclusive serviram para “construir” o direito ambiental e ainda hoje alicerçam pontos importantes da disciplina; os problemas e dúvidas sobre a necessidade de preservar o meio ambiente e fomentar o desenvolvimento econômico começavam a ditar os contornos da discussão que seria (e ainda é) concebida nos Estados nacionais, seja no plano interno ou internacional.

Alguns segmentos da sociedade o veem (desenvolvimento sustentável) como um grande problema, posto que a proteção ao meio ambiente seria um limitador do desenvolvimento do Estado. O presente artigo se propõe a apresentar o princípio do desenvolvimento sustentável a partir das principais conferências internacionais patrocinadas pela Organização das Nações Unidas e ao final acentuar a necessária participação dos diversos atores para que os resultados relativos à sustentabilidade se apresentem mais efetivos.

## II. A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO DE 1972

No final da década de 60, do século XX, tem início a conscientização por parte de alguns Estados europeus sobre os problemas ambientais. A Assembleia Geral das Nações Unidas sensível aos problemas ambientais que se manifestavam em larga escala no plano global convocou no ano de 1968, aquela que seria considerada o “grande divisor de águas” no processo de formação do direito internacional ambiental<sup>1</sup>.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, constituiu etapa histórica para a evolução do tratamento das questões ligadas ao ambiente no plano internacional e também no plano interno de grande número de países, a exemplo do Brasil. O tema passou a ser discutido cada vez menos do ponto de vista científico e cada vez mais no contexto político e econômico<sup>2</sup>.

1 Sobre a matéria, vale registrar a obra de GUERRA, Sidney. Direito internacional ambiental. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

2 LAGO, André Aranha Corrêa do. Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 32

Estocolmo inaugura um novo marco no campo das relações internacionais na medida em que consegue reunir 113 países e centenas de organizações intergovernamentais e não governamentais interessadas na questão ambiental. É bem verdade que o número de Chefes de Estado envolvidos diretamente no citado encontro foi limitado, tendo comparecido apenas Olaf Palme (Suécia) e Indira Gandhi (Índia), deixando que o tema pudesse ganhar verdadeiramente o interesse da comunidade internacional na Conferência do Rio de Janeiro, no ano de 1992.

A Conferência revelou uma forte divergência entre as percepções ambientais e os interesses econômicos dos países do hemisfério Norte e os do hemisfério Sul, separados por níveis totalmente díspares de desenvolvimento e qualidade de vida.<sup>3</sup>

A pressão em favor dos limites ambientais pedidos aos países do sul era vista como um instrumento utilizado pelo norte para bloquear o desenvolvimento econômico dos países emergentes. Essa atitude pode ser evidenciada nos discursos dos diplomatas dos países do Sul que se opunham à questão ambiental e defendiam o mesmo direito de destruir a natureza que tinham usufruído os países do norte durante as épocas de maior desenvolvimento econômico.<sup>4</sup> Por óbvio que as divergências precisavam ser superadas especialmente pelo quadro negativo que se apresentava na segunda metade do século XX. A tomada de decisões dos Estados foi ponderada e recebeu grande influência da sociedade civil, das organizações internacionais e das organizações não governamentais, além dos estudos científicos apresentados que começavam a demonstrar que o problema era mais sério do que poderia ser imaginado.

Com efeito, a Declaração concebida em Estocolmo apresenta particular interesse em razão dos vários princípios jurídicos que consagram a matéria ambiental, como por exemplo, o direito soberano do Estado explorar os seus próprios recursos de acordo com sua política ambiental, a troca de informações, a cooperação internacional etc. Os Estados alertaram que havia chegado o momento da história de refletir e de ter atenção para as possíveis consequências que poderiam advir para o meio ambiente se continuassem a proceder daquela maneira e que talvez por ignorância ou mesmo por indiferença, poderiam ser causados danos imensos e irreparáveis à terra que certamente trariam sérias consequências para a vida humana. Maurice Strong, Secretário Geral da Conferência, afirmou na cerimônia de abertura que se “constituía um movimento de libertação para livrar o homem da ameaça de sua escravidão diante dos perigos que ele próprio criou para o meio ambiente”.

No encontro de 1972 foram tratados assuntos relativos à poluição atmosférica, poluição da água, uso inadequado do solo, o fenômeno da industrialização que avançava de forma galopante, a influência do crescimento demográfico nos recursos naturais etc. Ficou também estabelecido que a noção de meio ambiente humano deve compreender tanto o meio ambiente natural como o artificial, como sendo fundamentais para o desenvolvimento pleno da pessoa humana e concluiu que os princípios de conservação se incorporavam ao desenvolvimento, dando origem ao termo de ecodesenvolvimento. Também foi levado em conta a necessidade do uso adequado e racional dos recursos naturais, bem como a aplicação de estilos tecnológicos apropriados e adoção de formas de respeito dos ecossistemas naturais, centrando seu objetivo em utilizar os recursos segundo as

3 CARNEIRO, Ricardo. Direito ambiental: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 53: “Muitas nações subdesenvolvidas – dentre as quais o Brasil – defenderam que as preocupações com a poluição e a degradação dos ecossistemas naturais constituíam um verdadeiro ‘luxo’ diante de seus inúmeros problemas econômicos estruturais.”

4 VARELLA, Marcelo Dias. Direito internacional econômico ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 30

necessidades humanas e melhorar e manter a qualidade de vida humana para esta geração e para as futuras.

Não se pode olvidar que a Conferência de Estocolmo alcançou verdadeiramente objetivos profícuos. Não apenas por ter conseguido colocar a discussão ambiental no campo internacional como também pela definição das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente, pela criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão de meio ambiente em dezenas de países que ainda não os tinham, o fortalecimento de organizações não governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais.

Passados alguns anos e como desdobramento da Conferência de 1972, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou, no ano de 1983, a criação de uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo à frente da presidência dos trabalhos a ex- primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland. Depois de três anos de trabalhos, a Comissão publica seu relatório que ficou conhecido como Relatório Brundtland, que apontou os principais problemas ambientais, dividindo-os em três grandes grupos.<sup>5</sup> A partir dos problemas apontados pela Comissão, verificou-se um ponto central que precisava ser enfrentado e resolvido pela sociedade internacional: “muitas das atuais tendências do desenvolvimento resultam em número cada vez maior de pessoas pobres e vulneráveis, além de causarem danos ao meio ambiente”. Cunhou-se a partir daí a tese do desenvolvimento sustentável entendido pela Comissão como “o desenvolvimento capaz de manter o progresso humano não apenas em alguns lugares por alguns anos, mas em todo o planeta até um futuro longínquo”.

A partir da formulação acima indicada definiu-se desenvolvimento sustentável como sendo a forma de desenvolvimento que satisfaz as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de alcançar a satisfação de seus próprios interesses. O Relatório sugeriu ainda à Assembleia Geral da ONU a necessidade para a realização de uma nova Conferência Internacional para discutir a matéria.

### III. A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO DE 1992

A Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução n.44/228, em 22 de dezembro de 1989, que convocou a Conferência do Rio de Janeiro. Na oportunidade foi salientada a necessidade de serem formuladas estratégias e a adoção de medidas para sustar e reverter o quadro de grande degradação ambiental, onde deveriam ser realizados esforços e coordenadas ações integradas para que houvesse um crescimento sustentado. O referido encontro aconteceu no Rio de Janeiro - Brasil, no período de 3 a 14 de junho de 1992, e foi denominada de Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

<sup>5</sup> “a) poluição ambiental, emissões de carbono e mudanças climáticas, poluição da atmosfera, poluição da água, dos efeitos nocivos dos produtos químicos e dos rejeitos nocivos, dos rejeitos radioativos e a poluição das águas interiores e costeiras; b) diminuição dos recursos naturais, como a diminuição de florestas, perdas de recursos genéticos, perda de pasto, erosão do solo e desertificação, mau uso de energia, uso deficiente das águas de superfície, diminuição e degradação das águas freáticas, diminuição dos recursos vivos do mar; c) problemas de natureza social tais como: uso da terra e sua ocupação, abrigo, suprimento de água, serviços sanitários, sociais e educativos e a administração do crescimento urbano acelerado.”

A escolha do Brasil como país-sede deveu-se, principalmente, pela crescente devastação da Amazônia e pelo assassinato do ambientalista Chico Mendes. À época vislumbrava-se com a escolha do país a possibilidade de minimizar os problemas relativos à Amazônia e a possível condenação dos mandantes do crime. Essa Conferência ficou conhecida como Cúpula da Terra e também como Rio 92, que ao contrário da Conferência de Estocolmo, possibilitou a abertura de um diálogo multilateral, onde foram colocados os interesses globais como sua principal preocupação.

O encontro contou com a participação de 178 Estados, sendo que 114 foram representados por Chefes de Estado e/ou Governo (diferentemente do que aconteceu na Conferência de Estocolmo, de 1972, que contou com apenas 2 Chefes de Estado), mais de 10.000 jornalistas e representantes de mais de 1000 organizações não governamentais. Os principais objetivos da Conferência do Rio de Janeiro estavam assentados no estabelecimento de acordos internacionais que mediassem ações antrópicas no ambiente, mudanças climáticas e manutenção da biodiversidade. Neste encontro foram produzidos documentos importantes, tais como: a Declaração de Princípios sobre Florestas; a Convenção sobre Diversidade Biológica; a Convenção sobre Mudanças Climáticas; a Agenda 21; e a Declaração do Rio.

O desenvolvimento econômico está cada vez mais atrelado às preocupações universais de proteção ao meio ambiente. Muitas empresas investem em tecnologias menos poluidoras e estudos são realizados com o escopo de minimizar os impactos ambientais o que denota que a ideia do desenvolvimento sustentável encontra-se permeabilizada na sociedade. Busca-se a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente, onde vislumbra-se o desenvolvimento sustentado e planejado para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos.

O princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução da espécie humana e de suas atividades para garantir relação satisfatória entre indivíduos e ambiente para que as futuras gerações também tenham a oportunidade de desfrutar dos mesmos recursos que existem hoje à disposição. Pode-se afirmar ainda que a normativa internacional ambiental ganhou grande impulso com o crescimento deste princípio, em especial, a partir das Conferências Internacionais realizadas sob os auspícios da Organização das Nações Unidas que produziram importantes Convenções-Quadro.

Na mesma direção Varella<sup>6</sup> adverte que a construção de um conceito mais abrangente de desenvolvimento sustentável ganhou consistência jurídica e tornou-se parte do direito positivo. O processo atual consiste em especializar estas normas e criar obrigações mais específicas e cogentes; o grande desafio é dar vida aos textos jurídicos para a realização dos objetivos esperados. Outro aspecto marcante do princípio do desenvolvimento sustentável consiste em conciliar o ponto de tensão existente entre os países do norte (industrializados) e os países do sul (não industrializados ou em processo de industrialização), onde os primeiros, em geral, estão mais preocupados com o futuro ambiental do planeta (fato este que a industrialização do passado não poupou) e os do segundo grupo, preocupados com o desenvolvimento econômico.

Indubitavelmente que há a necessidade premente de compatibilizar estes interesses, isto é, o desenvolvimento dos Estados e a proteção ambiental. Neste propósito, vale ressaltar o princípio de n. 4 da Conferência do Rio de Janeiro, em 1992: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção

6 VARELLA, Marcelo, op. cit., p. 55

ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.”

#### IV. A CONFERÊNCIA DE JOANESBURGO DE 2002

A Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução n. 55/199 intitulada “Revisão decenal do progresso alcançado na implementação dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, convocou a Cúpula Mundial para discutir o tema relativo ao desenvolvimento sustentável.

Assim, no ano de 2002 acontece outro marco importante para a ordem internacional ambiental, muito mais pelo simbolismo do que por resultados práticos: a Conferência de Joanesburgo, na África do Sul. Na Declaração de Joanesburgo, os Estados reafirmaram o compromisso com o desenvolvimento sustentável, bem como o de construir uma sociedade global humanitária, equitativa e solidária. Em verdade, pretendeu-se alcançar aquilo que foi definido como metas importantes para a proteção do meio ambiente planetário durante a Conferência do Rio (1992).

No referido encontro procurou-se a adoção de medidas concretas e identificações de metas quantificáveis para pôr em ação de forma concreta a Agenda 21. Foram avaliados os avanços obtidos e ampliaram-se as finalidades para as chamadas metas do milênio que visavam, além de garantir a sustentabilidade ambiental, o seguinte: erradicação da fome e a miséria; alcançar uma mínima educação primária com iguais oportunidades para homens e mulheres; reduzir a mortalidade infantil com especial enfoque ao combate à AIDS e malária; desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento que inclua sistemas internacionais de comércio e financiamento não discriminatórios; e atender às necessidades especiais de países em desenvolvimento, aliviando suas dívidas externas, provendo trabalho aos jovens e acesso a remédios e tecnologia.

Alertou-se ainda para o profundo abismo que divide a sociedade humana entre ricos e pobres e que representam uma ameaça importante à prosperidade, à segurança e à estabilidade globais; a ameaça produzida ao ambiente global com a perda acelerada da biodiversidade, desaparecimento de estoques pesqueiros, o crescimento da desertificação e efeitos adversos da mudança do clima; maior incidência de desastres naturais; e para as condições precárias de vida nos países em desenvolvimento que se tornam mais vulneráveis no alcance de melhores condições de uma vida digna.

O Secretário Geral das Nações Unidas à época<sup>7</sup> demonstrou grande entusiasmo quando da realização da Conferência, entretanto o plano de ação traçado recebeu enorme críticas de várias Organizações Não Governamentais em razão de Austrália, Canadá e Estados Unidos terem impedido metas e prazos para a melhora nos serviços de água potável, aumento de produção de energia limpa e barata e o problema da contaminação. Outro aspecto que algumas Organizações Não Governamentais chamaram a atenção para o fracasso do encontro, correspondeu ao fato de alguns Estados terem impedido a comunidade global de firmar compromissos para aumentar a cota de energias novas renováveis em todo o mundo e para fornecer serviços de energia limpa e de custo acessível a uma população que, hoje, chega a quase dois bilhões de pessoas que não dispõem de acesso algum à energia.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Assim se pronunciou Kofi Annan, com satisfação, após a aprovação por unanimidade do plano de ação de 71 páginas: “Devemos ser práticos e realistas, e avançar. O importante não é o que aconteceu na Cúpula, mas o que acontecerá quando todos os representantes de governo voltarem para casa.” in JB ecológico.

<sup>8</sup> Disponível em [www.riovivos.com.br](http://www.riovivos.com.br)

De toda sorte, apesar das críticas apresentadas, foi reafirmado o compromisso com o multilateralismo e com os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas para o desenvolvimento dos povos e na implementação das metas e objetivos do desenvolvimento sustentável. Sobre as principais conquistas de Joanesburgo, são evidenciados que incluem a fixação ou reafirmação de metas para a erradicação da pobreza, água e saneamento, saúde, produtos químicos perigosos, pesca e biodiversidade; a inclusão de dois temas de difícil progresso em inúmeras negociações anteriores (energias renováveis e responsabilidade corporativa); a decisão política de criação de fundo mundial de solidariedade para erradicação da pobreza; e o fortalecimento do conceito de parcerias entre diferentes atores sociais para a dinamização e eficiência de projetos.<sup>9</sup>

Além disso, foram alcançados avanços inegáveis em áreas de conhecimento científico, progresso tecnológico e envolvimento no setor privado, ao mesmo tempo em que houve um grande fortalecimento, em muitos países, da legislação ambiental, bem como da informação e participação da sociedade civil e assumiram o compromisso com o tema relativo ao desenvolvimento sustentável.

## V. A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO DE 2012

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, que aconteceu no mês de junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro, foi considerado o maior evento organizado pela Organização das Nações Unidas. O encontro reuniu representantes de 188 países e culminou com a aprovação do documento intitulado “O futuro que queremos”. Este documento, que conta com 59 páginas, trata de diversos temas, tais como: responsabilidades diferenciadas; erradicação da pobreza; fortalecimento do PNUMA; criação de um mecanismo jurídico para conservação e uso sustentável dos oceanos; traçou objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), que devem ser criados “levando em conta as diferentes circunstâncias, capacidades e prioridades nacionais”, isto é, reconhece as particularidades de cada país.

Evidencia-se que foram renovados compromissos políticos, onde foram reafirmados Princípios já disseminados pela Agenda 21, bem como o de acelerar a realização das metas de desenvolvimento, incluindo os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” que foram estipulados no início deste século até 2015. Ou seja, foi alargado o prazo para implementação de medidas efetivas, em detrimento de tomada de decisão pontual e tempestiva na própria Conferência, o que apenas ratifica a postergação de obrigações imediatas. Desta forma, pode-se inferir que não houve grandes novidades no referido documento.

Para elucidar o recuo da efetiva tomada de decisões significativas acerca dos temas tratados no “Futuro que Queremos”, podem ser citados alguns dos temas frustrados. A começar pelos objetivos do Desenvolvimento Sustentável, tema que despertou grande expectativa sobre a Conferência, tendo em vista sua abrangência, isto é, não apenas de natureza ambiental, mas também social e política, que infelizmente não foram definidos de fato. As metas não foram apontadas, porém seu processo de elaboração foi anunciado. Esta dilação, ao ser vista do prisma das ações efetivas, concedem maior tempo para que os governos implementem as medidas, que tem como limite estabelecido o ano de 2018.

Apesar de ter suscitado frustrações, o resultado da Rio+20 teve seu rol de benesses. Dentre os sucessos da Conferência, pode-se citar o Princípio das Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas”

<sup>9</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do, op. cit., p. 110

consolidado pelo documento em questão. De acordo com este princípio, os países com maiores recursos devem apresentar maior empenho financeiro para implementação de ações, pelo fato de virem degradando o ambiente há mais tempo e de forma mais intensa. Ademais, houve a criação de um novo indicador mundial que ultrapassa as premissas abarcadas pelo PIB (Produto Interno Bruto) e pelo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano): o Índice de Riqueza Inclusiva (IRI). O IRI objetiva incentivar a sustentabilidade dos governos ao aplicar informações referentes ao capital humano, natural e manufaturado de 20 países, que juntos representam quase três quartos do PIB mundial e 56% da população do planeta. Será produzido um relatório a cada dois anos.

Além disso, cuidou-se da questão da proteção dos oceanos, uma vez que o documento adotou um novo instrumento internacional (item 162 do documento) sob a Convenção da ONU sobre os Direitos do Mar (UNCLOS) para uso sustentável da biodiversidade e conservação em alto mar. Em momento prévio à Rio+20, as águas internacionais careciam de regulamentação entre os países.

Em suma, não obstante a multiplicidade de compromissos que direcionam para a realização das metas de um desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente observou-se, no geral, que faltou arrojo das autoridades na exigência de definições claras sobre responsabilidades específicas, repasses financeiros, discriminação de prazos para a adoção de medidas e a ampliação de poderes do PNUMA. É verdade que esta Conferência foi realizada dentro de um “universo possível” de crise econômica mundial, todavia as respostas para melhoria do planeta precisam vir de maneira rápida.

Ao que parece, o grande desafio da humanidade continua em encontrar respostas para que o desenvolvimento dos Estados não aconteça de maneira predatória, comprometendo os recursos para as futuras gerações. Há, portanto, que esforços sejam envidados em prol da criação de uma verdadeira cultura da preservação do meio ambiente com participação mais efetiva dos múltiplos atores internacionais.

## VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É indubitável que os problemas ambientais crescem e colocam em risco a existência das espécies (inclusive a humana). Muitos dos problemas que se manifestam na sociedade hodierna decorrem de comportamentos inadequados que foram desenvolvidos pelo ser humano (ação antrópica) ao longo dos anos em nome de um crescimento desenfreado.

O desabrochar do movimento ambiental no plano global decorre das grandes Conferências Internacionais de Meio Ambiente que foram realizadas sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, cujo grande desafio da humanidade é o de encontrar respostas para que o desenvolvimento dos Estados não aconteça de maneira predatória, comprometendo os recursos para as futuras gerações.

O desenvolvimento sustentável deve ser encarado como um projeto destinado a erradicar a pobreza, satisfazer as necessidades básicas, melhorar a qualidade de vida da população e promover a conservação ambiental. Trata-se, portanto, de um projeto político, que necessariamente deve contar com a participação da sociedade, com o claro intuito de indicar os novos padrões para a produção, bem como para que se estabeleça um ordenamento ambiental que sirvam como bússolas para indicar os melhores caminhos e decisões a serem tomadas pelos indivíduos.

Os problemas ambientais trazem prejuízos enormes para o desenvolvimento da pessoa humana e subjacente às perspectivas da evolução da matéria, encontra-se o recurso último à humanidade, na

luta por condições de vida digna e pela própria sobrevivência do gênero humano na sociedade de risco global.

Há de se envidar esforços em prol da criação de uma verdadeira cultura da preservação do meio ambiente com participação mais efetiva dos múltiplos atores internacionais. A proteção internacional do ambiente se apresenta hoje como um dos grandes temas da globalidade ensejando uma grande transformação no âmbito das relações internacionais e a consequente emergência de uma nova ordem internacional ambiental, calcado num desenvolvimento que leve em consideração seu principal elemento: a pessoa humana.

## VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

COHEN, Maurie. *Risk in the Modern Age: Social Theory, Science, and Environmental Decision*. Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. New York: Palgrave, 2000.

GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

GUERRA, Sidney. *Para a construção de uma nova ordem internacional ambiental. A Organização Internacional do Meio Ambiente*, artigo publicado nos Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Internacional - Brasília, 2011.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.



**INTERCULTURALIDAD Y PERCEPCIÓN ESTÉTICA  
DE LA OTREDAD EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE EDUCACIÓN (ECUADOR): UN ESTUDIO  
PSICOSOCIAL SOBRE CREENCIAS Y SENTIDO  
COMÚN LOCAL**

LUIS ALBERTOD D'AUBETERRE ALVARADO

# INTERCULTURALIDAD Y PERCEPCIÓN ESTÉTICA DEL OTRO EN PROFESORES UNIVERSITARIOS DE EDUCACIÓN: UN ESTUDIO PSICOSOCIAL SOBRE CREENCIAS Y SENTIDO COMÚN LOCAL EN ECUADOR

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo surgió hace año y medio como un proyecto de investigación centrado en comprender cómo en la muy joven Universidad Nacional de Educación<sup>1</sup>, se ha podido construir una cierta noción de interculturalidad; cómo ésta es percibida, actuada e incorporada en sus principales actores sociales (estudiantes/profesores) y cómo dicha inter-culturalidad se ve reflejada en las prácticas cotidianas en aulas, pasillos, cantina, canchas deportivas, oficinas, baños y demás espacios del campus. ¿Por qué el interés sobre la interculturalidad? Este es uno de los conceptos clave del discurso oficial, inserto en la Constitución Nacional de la República del Ecuador (2008), en la Ley Orgánica de Educación, en otros textos legales del Ecuador y, además, en la malla curricular de la UNAE, como uno de sus cuatro ejes transversales. Por lo cual, ello debiera revertirse en la forma de hacer docencia y convivir en esta universidad de Educación, cuya Misión es transformar el sistema educativo ecuatoriano, mediante la formación de los futuros maestros del sistema educativo de ecuatoriano.

Entonces, se desarrolló un dispositivo de investigación tratando de integrar el concepto de imaginario social con la percepción estética del Otro, la discursividad y las creencias del sentido común local. Esta integración de: semiología de la imagen, psicología social y análisis del discurso, se propone comprender la percepción y valoración estética del Otro, a partir de una tipificación real, simbólica e imaginaria de modelos fotográficos. Para ello se utilizó 3 categorías *ad hoc* de estética: Folklórica, Internacional y Criolla. La intención fue comparar e interpretar las preferencias y valoraciones estéticas, por un lado y, por otro, las creencias implícitas y explícitas de los profesores de la UNAE y las configuraciones ideológicas expresadas por los participantes voluntarios en el estudio, en función de 5 pares de imágenes sobre los Temas: Estudiantes, Familias, Parejas, Mujeres y Hombres. Debido a los posibles sesgos profesionales que pudiesen existir entre colegas de la Carrera de Educación Intercultural Bilingüe respecto a la noción de Interculturalidad, el único criterio de selección de los docentes que participaron en este estudio, fue que trabajasen en las otras Carreras de Educación de la UNAE. La Universidad Nacional de Educación, constituye una experiencia atípica en el contexto educativo superior del Ecuador y del continente americano: un 40% de sus docentes son Doctores o PhD que provienen de 20 países, con culturas y lenguas diversas y formación académica interdisciplinaria. Todo lo cual supone una particular sensibilidad hacia la Interculturalidad.

## II. ALGUNOS PRESUPUESTOS TEÓRICOS ASUMIDOS

La perspectiva epistemológica de esta investigación asume la complejidad multicausal de los eventos psicosocio-políticos, en función de una semiosis social propia (Verón, 1996), que

<sup>1</sup> La Universidad Nacional de Educación (UNAE), surgió a raíz del proyecto político “Revolución Ciudadana”, llevada a cabo por el Partido Alianza País, forjado por el ex Presidente Rafael Correa. Es una de las 4 universidades emblemáticas del Estado ecuatoriano, fundada el 19 de diciembre 2013 por decisión de la Asamblea Nacional del Ecuador. Inició sus actividades el 31 de marzo 2014 ([https://es.wikipedia.org/wiki/Universidad\\_Nacional\\_de\\_Educaci%C3%B3n\\_\(UNAE\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Universidad_Nacional_de_Educaci%C3%B3n_(UNAE)))

condiciona el aprendizaje social informal de los ciudadanos y nutre su sentido común. Entre los presupuestos teóricos que aquí asumidos, tenemos los siguientes:

a) Toda imagen es polisémica: implica una serie de significados (ora contradictorios, ora convergentes), de los cuales el espectador-intérprete puede percibir conscientemente algunos e ignorar otros. El sentido semántico aparece como una función latente, aunque las personas lo interpreten-entiendan como una lectura-percepción “natural”. La semiología de la imagen (Barthes, 1970), implica analizar la imagen como un discurso en la medida que plantea una cadena de significantes que suponen un relato posible: descripción(es), sujeto(s), acción(es). Esto permitiría establecer redes de relación de significado semántico: prioridades, acentos, intenciones no explícitas: es decir, una matriz de significaciones que cada contexto cultural, sociedad, etnia, pueblo o grupo minoritario, elabora a lo largo de su historia, pero que en el preciso momento del aquí y ahora, tienen un significado y una carga emocional particular para el individuo perceptor.

b) El discurso, constituye una práctica psicosocial y cultural de tipo fundacional: funda la realidad de la cual habla, pero ello no implica reducirla a lo que el discurso dice de ella. Asumimos la definición propuesta por Ian Parker (1992, p.5), a saber: “un discurso es un sistema de afirmaciones que construye un objeto”. Los “objetos” que construye el discurso pueden ser personas, animales o cosas, masculinos o femeninos: éstos no son más que atributos discrecionales para configurar el tipo de objeto que se requiere en un momento determinado. Muchos de los objetos referidos en un discurso no tienen existencia fuera de la discursividad, la cual se constituye en tanto dimensión simbólica (psicosocio-antropo-lingüística) propia de todo saber posible, fundada por las múltiples prácticas discursivas confeccionadas en los mundos de vida de la gente.

c) El sentido común, constituye tanto un proceso-producto de hermenéutica social, cuanto una comunidad de sentidos semánticos compartidos por un grupo humano que posee lengua, historia y territorio propios, dentro de cuyos parámetros se inventa la vida cotidiana de la gente en un lugar y tiempo históricos determinados. D’aubeterre (2009), define el sentido común como una dimensión trans-discursiva cargada de toda la sedimentación de sentidos que las palabras y las expresiones populares han ido y continúan atesorando, adecuando y transformando a lo largo de la historia de la lengua y hablas de cada sociedad, asimilando y adaptando materiales tan diversos como: afirmaciones oficiales, juicios y dogmas teológicos, saberes (instituidos, difusos, legales, proscritos), historia (oral y oficial), chistes, juegos, chanzas y chismes, informaciones de noticieros, canciones de moda, propaganda política, mensajes publicitarios, etc. Ello supone que las prácticas psicosociales de individuos, grupos, *mass media* e instituciones, despliegan una profusa producción de objetos intangibles (significaciones, ideas, creencias, representaciones, afectos, mitos, valores, fantasmas, imágenes, ideología, etc.), vehiculados discursivamente, mediante estrategias retóricas (a menudo contradictorias), para dar coherencia, credibilidad y consistencia a la realidad misma que se construye colectiva e individualmente.

d) El imaginario, es una dimensión social fundacional de la realidad humana que supone la capacidad de invención de formas y sentidos que instituyen relaciones de orden y des-orden distintas a lo “natural”. El imaginario no es opuesto a lo real, sino la condición misma de su posibilidad, integrando aspectos intangibles (imágenes, representaciones, metáforas, ideales, utopías, deseos, entre otros), de la realidad social de un colectivo humano determinado. El imaginario colectivo en tanto magma de significaciones fundamentales y fundadoras de significación (Castoriadis, 1993), no solamente se refiere a imágenes-representaciones del mundo,<sup>2</sup> significa también la cristalización de aspectos significativos que no toman anclaje en la lengua, sino

<sup>2</sup> Lizcano (2006, p.54), advierte que “lo imaginario no es susceptible de definición [ya que éste]...excede cuanto de él pueda decirse pues es a partir de él que puede decirse lo que se dice. Por eso, al imaginario sólo puede aludirse [...] mediante metáforas y analogías”.

que se iconizan en imágenes de diverso género (acústicas, ópticas, cenestésicas), para estructurar al mundo sin la palabra. Implica un nivel de significación abstracto, distinto al discurso y la enunciación. No obstante, para describir lo imaginario y comunicarlo se requiere del lenguaje: entonces, se inventan las metáforas del mundo.

e) Vergüenza étnica. En psicología y psicoanálisis (Winnicott -2000-, Erikson -1994-, Piaget -1972-, Freud -1991-, entre otros), se afirma que el aprendizaje de la vergüenza forma parte del proceso educativo civilizatorio que la sociedad adulta impone al niño como parte de su experiencia de límites acerca de la conducta socialmente permitida o moralmente reprobada. La vergüenza constituiría un logro de la socialización temprana y el auto-control del individuo, gracias a la internalización de normas y pautas ético-morales instituidas culturalmente. En cuanto al término “etnia”, según Mires (1991), su evolución histórica está ligada a la etnología y la antropología del siglo XIX, articulándose con la noción de raza, como substrato biológico “objetivo” necesario para la racionalidad positivista del discurso ideológico-colonialista del expansionismo capitalista inglés, francés y europeo de la época: “las etnias se asimilaban al color de los cabellos, o de los ojos, o de la piel; a las estaturas y forma de los cráneos” (Mires, 1991, p.19). En las ciencias sociales contemporáneas, la noción de etnia ha ido despojándose de la supuesta objetividad orgánica que lo arraigaba a la antropometría, que “saltaba a la vista” gracias al Otro exótico. Por su parte, Rivero, Vidal y Barzó (2002, p. 78), definen la vergüenza étnica como un “proceso de desarraigo que padecen algunos individuos o grupos humanos por pertenecer a grupos étnicos sometidos a procesos de discriminación racial, social y cultural por parte de la sociedad dominante”. Introduciendo así, la dimensión socio-política dentro de este fenómeno, que implica considerar relaciones de dominación y conflicto, subrayando la discriminación racial y socio-cultural, que una sociedad dominante (mayoritaria o no), impone a otros grupos étnicos (minoritarios o no). Proponemos entender la vergüenza étnica, como un proceso-producto complejo y contradictorio que supone un sentimiento de inferioridad, minusvalía, pena y fealdad, asociado a una auto-imagen negativa y a la insatisfacción psico-socio-cognitivo-emocional que un grupo o individuo tiene para consigo mismo y para con sus semejantes.

### III. METODOLOGÍA

El diseño de investigación de este estudio psicosocial fue de campo, de tipo interpretativo, empleando un dispositivo metodológico que consistió en lo siguiente: a) se diseñó una presentación *Power Point* con 5 pantallas, cada una contentiva de un par de fotografías temáticas, estéticamente contrastadas, numeradas (1, 2) e identificadas con los siguientes Temas: “Estudiantes”, “Parejas”, “Familias”, “Mujeres” y “Hombres”. Cada fotografía fue intencionalmente seleccionada de acuerdo a tres tipos de Estéticas: “Internacional”, “Criolla” y “Folklórica”. b) Luego de cada proyección de pares fotográficos durante un (1) minuto, los docentes-participantes tuvieron dos (2) minutos para escribir en un formato de respuestas previamente distribuido, su preferencia estética para cada fotografía, colocando una “X” en un recuadro correspondiente a una de dos opciones: “Me gusta” o “No me gusta” y c) su valoración estética escribiendo en varias líneas, todos los adjetivos calificativos que se les ocurriese. Este procedimiento se repitió con cada par de fotografías temáticas proyectadas. Los criterios de selección de las fotografías fueron los siguientes: 1) éstas debían corresponderse con alguno de los cinco temas previamente establecidos (Estudiantes, Familias, Parejas, Mujeres y Hombres), en función de sus cualidades proyectivas y de empatía emocional con los docentes participantes voluntarios. 2) Las fotografías de cada par debían ser lo más equilibradas posible en: número, composición escénica-espacial, elementos del entorno, entre otros aspectos iconográficos. 3) Los personajes de las fotografías debían tener rasgos étnicos marcados (indígenas, criollo-mestizos y anglo-europeos), fácilmente identificables y diferenciables por los participantes. De un total de 200 fotografías tomadas directamente de Internet, tres (3) psicólogos voluntarios,

profesores de la UNAE, seleccionaron diez (10) imágenes; éstas se distribuyeron en cinco (5) pares fotográficos de acuerdo a los Temas establecidos y siguiendo los criterios antes descritos.

Los participantes voluntarios del estudio, constituyeron una muestra intencional de 40 docentes mixtos (hombres y mujeres), con estudios de postgrado, edad promedio de 45 años, todos profesores universitarios de las Carreras de Educación en la Universidad Nacional de Educación (UNAE, Ecuador).

Procedimiento: a) luego impartir instrucciones respecto a la tarea y aclarar sus dudas, a los docentes participantes voluntarios se les expuso durante un (1) minuto, pares de fotografías temáticas numeradas (1 y 2), e identificadas con los siguientes títulos-tema: Estudiantes, Parejas, Familias, Mujeres y Hombres. Cada par de fotografías fue seleccionada y proyectada en contraste, de acuerdo a su estética: “internacional”, “criolla” o “folklórica”. b) Seguidamente, los docentes disponían de un (1) minuto para escribir en una hoja formateada, previamente distribuida, su valoración estética para cada fotografía, colocando una “X” en un recuadro correspondiente a dos opciones: “Me gusta” o “No me gusta” y c) escribió en varias líneas, todos los adjetivos calificativos que quisieran. Este procedimiento se repitió con cada par de fotografías temáticas proyectadas.

Posteriormente, se organizaron dos grupos de discusión focal, compuestos por unos veinte (20) docentes cada uno, sobre el tema: la belleza humana.

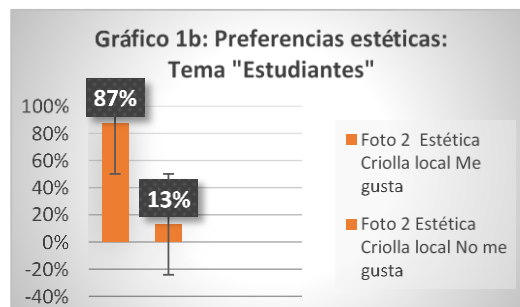
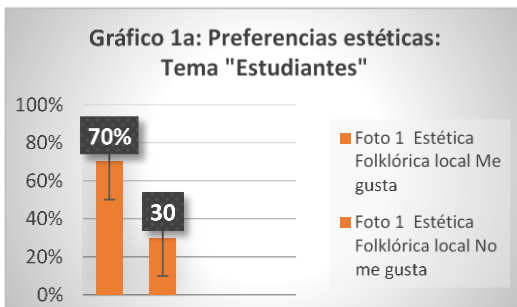
#### IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS: VALORACIÓN ESTÉTICA DEL TEMA ESTUDIANTES

Como puede apreciarse en los Gráficos siguientes, las valoraciones y preferencias estéticas de los profesores de la UNAE participantes del estudio, variaron moderada o grandemente dependiendo de cada Tema propuesto en los pares de imágenes que les fueron proyectados, en función de su escogencia dicotómica (“Me gusta” Vs. “No me gusta”) y de sus valoraciones cualitativas (adjetivos calificativos).

FOTO 1: ESTÉTICA FOLKLÓRICA.



FOTO2: ESTÉTICA CRIOLLA



	<b>Estética Folklorica Me gusta. Son...</b>	<b>Estética Criolla Me gusta. Son...</b>
Resp.	coloridos (5), diversos(4), alegres (3), inclusión (2), integrados (2), felices (2), humildes (2), bonitos (2), interculturales (2), inclusivos (1), cultura (1), inteligentes (1), auténticos (1), cálidos (1), serios (1), participativos (1), organizados (1), sencillos (1), observadores(1), uniformes (1), unidos (1), pequeños (1)	alegres (7), jóvenes (4) felices (3), enérgicos (2), sonrientes (2), compartiendo (2), amigables (1), tranquilos (1), uniformes (1), inteligentes (1), unidos (1), relajados (1), frescos (1), dispuestos (1), dinámicos (1), entusiastas (1), sanos (1), emocionados (1), colaborativos (1), divertidos (1)
	<b>Estética Internacional No me gusta. Son...</b>	<b>Estética Folklorica No me gusta. Son...</b>
Resp.	tristes (3), rígidos (2), serios (1), inexpresivos (2), igualitarios (1), uniformes (1)	Igualitarios (1), uniformados (2)

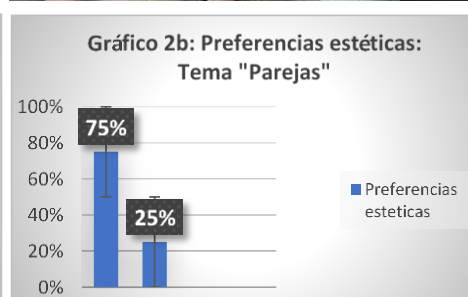
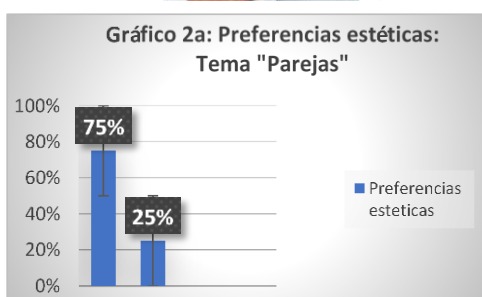
Respecto al Tema Estudiantes (Gráfico 1a), los docentes participantes mostraron una mayor preferencia de la Estética Folklorica (Me gusta=70%), con respecto a su rechazo estético (No me gusta=30%). Igualmente ocurrió con la Estética Criolla expresada en la Foto 2. El Gráfico 1b, muestra mayor preferencia de la Estética Criolla (Me gusta= 87%) en contraste con su rechazo (No me gusta= 13%). Entre ambas estéticas, los docentes expresaron un nivel de preferencia ligeramente mayor por la Estética Criolla en comparación con la Estética Folklorica, para cuya foto emplearon mayor cantidad de adjetivos calificativos negativos (“tristes”, “rígidos”, “serios” e “inexpresivos”), que se corresponden con algunas creencias negativas expresadas sobre la Belleza Humana: “Cuando una persona está seria, rígida, inexpresiva, disgustada, no hay armonía ni belleza”; “La rigidez, la inexpresividad, la insatisfacción y la falta de alegría, genera desarmonía” (Cuadro 1).

## V. VALORACIÓN ESTÉTICA DEL TEMA PAREJA

Curiosamente, los Gráficos 2a y 2b, muestran una idéntica valoración de las Estéticas Internacional y Folklorica, respecto al Tema Parejas, por parte de los docentes participantes en el

estudio. En ambos casos fue, mucho mayor la aceptación (Me gusta=75%), que el nivel de rechazo estético (25% No me gusta). Estos resultados idénticos en la valoración de ambas estéticas, supone un equilibrio relativo en la valoración de ambas estéticas, así como también una actitud de apertura y aceptación de la Otredad en su diferencia, lo cual parecería reforzar la condición intercultural de la comunidad docente de la UNAE, en donde cohabitan profesores universitarios provenientes de 20 nacionalidades y 7 idiomas. Además, estos resultados van en el mismo sentido de las creencias positivas expresadas reiteradamente en los grupos focales, respecto al Tópico-objeto “la Belleza Humana”, afirmando que: “La belleza es la autenticidad del otro, aunque sea distinto a mí”; “En la diferencia del Otro esta la belleza”; “Todo ser humano es hermoso”; “La belleza es algo interior: coherencia, armonía del ser”; “No importa la apariencia externa del Otro, sino su armonía interior” (Cuadro 1).

FOTO1: ESTÉTICA INTERNACIONAL.....FOTO 2: ESTÉTICA FOLKLÓRICA



	<b>Estética Internacional Me gusta. Son...</b>	<b>Estética Folklórica Me gusta. Son...</b>
Resp.	felices (5), alegres (4), amigables (3), sonrientes (3), amorosos (2), cariñosos (2), confiables (2), armónicos (2), bellos (1), guapos (1), parecidos (1), enamorados (1), unidos (1), bonitos (1), risueños (1), extrovertidos (1), simpáticos (1), nórdicos (1), catires (1), estereotipos (1), comunes (1), extrovertidos (1)	auténticos (3), serios (3), reales (1), unidos (1), tranquilos (1), naturales (1), románticos (1), iguales (1), agradables (1), bonitos (1), andinos (1), aindiados (1), formales (1), iguales (1), complementarios (1), sencillos (1), parecidos (1), afectuosos (1), bellos (1), diferentes (1), indígenas (1), lindos (1), formales (1), religiosos (1), afines culturalmente (1), nuestros (1)
	<b>Estética Internacional No me gusta. Son...</b>	<b>Estética Folklórica No me gusta. Son...</b>
Resp.	clichés (2), pose comercial (1), estereotipos (1), presumidos (1), inauténticos (1), convencionales (1), planos (1).	serios (1), infelices (1), fríos (1), disgustados (1), inhibidos (1), introvertidos (1), enojados (1), mala cara (1)

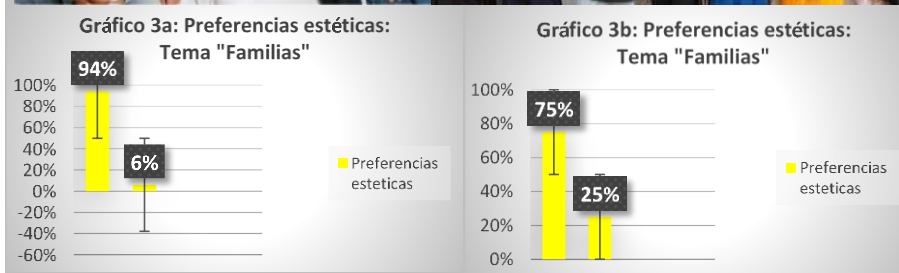
## VI. VALORACIÓN ESTÉTICA DEL TEMA FAMILIAS

Con el Tema Familias, hubo mayor valoración-preferencia de la Estética Internacional (Me gusta=94%), respecto a la Estética Folklórica. Ello se evidencia en el Gráfico 3a., con la Foto 1, mostrando la imagen de una familia con rasgos anglo-europeos y un mínimo rechazo (No me gusta= 6%). Mientras que, respecto a la Estética Folklórica, si bien el Gráfico 3b muestra que hay mayor aceptación-preferencia (Me gusta= 25%), que rechazo (No me gusta= 25%), no obstante, prevalece una mayor preferencia-valoración respecto a la imagen de la Estética Internacional. Es interesante observar las adjetivaciones con las cuales se expresó la valoración estética negativa que hicieron los docentes participantes en el estudio: “serios”, “separados”, “apartados”, “diversos”, “introvertidos”, “apáticos”, “tristes”, “desunidos”. Adjetivos que también se corresponden con algunas de las creencias negativas expresadas sobre la Belleza Humana: “Cuando una persona está seria, rígida, inexpresiva, disgustada, no hay armonía ni belleza”; “La rigidez, la inexpresividad, la insatisfacción y la falta de alegría, genera desarmonía” (Cuadro 1).



FOTO 1: ESTÉTICA INTERNACIONAL

FOTO 2: ESTÉTICA FOLKLÓRICA



	<b>Estética Internacional Me gusta. Son...</b>	<b>Estética Folklórica Me gusta. Son...</b>
Resp.	felices (5), alegres (4), amigables (3), sonrientes (3), amorosos (2), cariñosos (2), confiables (2), armónicos (2), bellos (1), guapos (1), parecidos (1), enamorados (1), unidos (1), bonitos (1), risueños (1), extrovertidos (1), simpáticos (1), nórdicos (1), catires (1), estereotipos (1), comunes (1), extrovertidos (1)	auténticos (3), serios (3), reales (1), unidos (1), tranquilos (1), naturales (1), románticos (1), iguales (1), agradables (1), bonitos (1), andinos (1), aindiados (1), formales (1), iguales (1), complementarios (1), sencillos (1), parecidos (1), afectuosos (1), bellos (1), diferentes (1), indígenas (1), lindos (1), formales (1), religiosos (1), afines culturalmente (1), nuestros (1)
	<b>Estética Internacional No me gusta. Son...</b>	<b>Estética Folklórica No me gusta. Son...</b>
Resp.	clichés (2), pose comercial (1), estereotipos (1), presumidos (1), inauténticos (1), convencionales (1), planos (1).	serios (1), infelices (1), fríos (1), disgustados (1), inhibidos (1), introvertidos (1), enojados (1), mala cara (1)

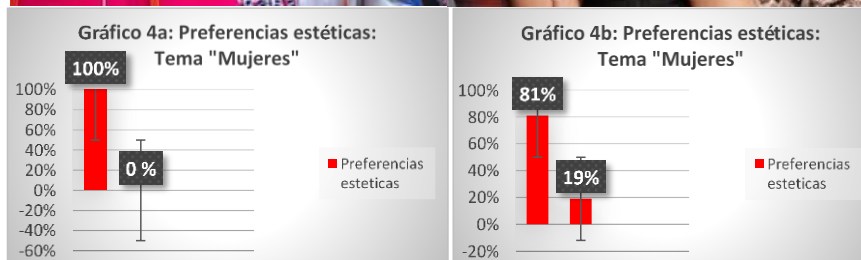
## VII. VALORACIÓN ESTÉTICA DEL TEMA: MUJERES

El Gráfico 4a muestra total preferencia-valoración de la Estética Folklórica referida al Tema Mujeres (Me gusta=100%). Esto contrasta con la valoración-aceptación menor de la Estética Internacional (Me gusta=81%; No me gusta=19%), expresado por los docentes (Gráfico 4b).

La valoración que hicieron estos hicieron sobre el par de imágenes del Tema Mujeres, indica una mayor preferencia por la Estética Folklórica con respecto a la Estética Internacional, cuya valoración negativa fue construida discursivamente, a través de las adjetivaciones siguientes: “frívolas”, “superficiales”, “clichés”, “pose”, “comerciales”, “simples”. Al respecto, vale destacar la consistencia de estas adjetivaciones con algunas creencias expresadas sobre la Belleza Humana: “Es la autenticidad en el ser del otro, aunque sea distinto a mí”; “Es algo interior: coherencia, armonía del ser”; No importa la apariencia externa del otro, sino su armonía interior”; “Lo bello tiene que ver con la autenticidad de la persona” (Cuadro 1).

FOTO1: ESTÉTICA FOLKLÓRICA

FOTO2:ESTÉTICA INTERNACIONAL



	<b>Estética Folklórica</b> <b>Me gusta. Son...</b>	<b>Estética Internacional</b> <b>Me gusta. Son...</b>
Resp.	alegres (4), felices (4), sonrientes (3), hermosas (3), naturales (3), coloridas (3), típicas (2), bellas (2), originales (2), bien vestidas (1), tradicionales (1), orgullosas (1), contentas (1), lindas (1), simpáticas (1), coquetas (1), representativas (1), espontáneas (1), puras (1), conectadas (1), bonitas (1), identificadas culturalmente (1), diversas (1), seguras (1), elegantes (1), étnicas (1), expresivas (1), sanas (1), independientes (1), interculturales (1)	alegres (4), bellas (3), seguras (2), confiadas (2), felices (2), unidas (1), amigables (1), bonitas (1), simpáticas (1), seguras (1), hermosas (1), sonrientes (1), bien vestidas (1), bronceadas (1), saludables (1), presumidas (1), expresivas (1), originales (1), lindas (1), modelos (1), coloridas (1), prototipos (1), occidentales (1).
	<b>Estética Folklórica</b> <b>No me gusta. Son...</b>	<b>Estética Internacional</b> <b>No me gusta. Son...</b>
Resp.		frívolas (1), superficiales (1), clichés (1), pose (1), comerciales (1), simples (1).

### VIII. VALORACIÓN ESTÉTICA DEL TEMA HOMBRES

Finalmente, los resultados expuestos en el Gráfico 5a sobre el Tema Hombres, muestra que la valoración-preferencia que hicieron los profesores de la Estética Criolla fue total (Me gusta= 100%). Mientras que en el Gráfico 5b, se observa que el nivel de valoración positiva de la Estética Folklórica sobre este mismo Tema fue sensiblemente inferior (Me gusta= 69%), al tiempo que el nivel de rechazo expresado fue el más alto de todos los registrados (No me gusta= 31%). A nivel discursivo, las adjetivaciones que expresaron tal rechazo fueron: “serios”, “molestos”, “cansados”, “determinados”, “empoderados”, “reflexivos”, “poco amigables”, “disgustados”, “agresivos”. Una vez más, se percibe consistencia discursiva entre estas adjetivaciones y algunas de las creencias expresas acerca del Tópico-Objeto la Belleza Humana: “Cuando una persona está seria, rígida, inexpresiva, disgustada, no hay armonía ni belleza”; “La rigidez, la inexpresividad, la insatisfacción y la falta de alegría, genera desarmonía” (Cuadro 1).

FOTO1: ESTÉTICA CRIOLLA

FOTO 2: ESTÉTICA FOLKLÓRICA



	<b>Estética Criolla Me gusta. Son...</b>	<b>Estética Internacional Me gusta. Son...</b>
Resp.	alegres (6), amigables (5), unidos (4), compañeros (3), Fraternos (1), afectuosos (2), variados (2), mestizos (2), modernos (1), amigos (1), jubilosos (1), sonrientes (1), latinos (1), familiares (1), comunes (1), maduros (1), bien vestidos (1), felices (1), extrovertidos (1), expresivos (1), dispuestos (1), regulares (1), tranquilos (1),	serios (7), auténticos (3), coloridos (2), folklóricos (2), tradicionales (2), interculturales (1), originarios (1), autóctonos (1), firmes (1), autoritarios (1), similares (1), étnicos (1), bien vestidos (1), variados (1), unidos (1), serios, solemnes (1), varoniles (1), orgullosos (1), concentrados (1), amigables (1), diferentes (1).
	<b>Estética Criolla No me gusta. Son...</b>	<b>Estética Folklórica No me gusta. Son...</b>
Resp.		serios (2), molestos (2), cansados (1), determinados (1), empoderados (1), reflexivos (1), poco amigables (1), disgustados (1), agresivos (1)

**Cuadro 1: Creencias dicotómicas de profesores UNAE**

<b>Matriz 1: Tópico-Objeto: LA BELLEZA HUMANA CREENCIAS POSITIVAS</b>	<b>Matriz 1: Tópico-Objeto: LA BELLEZA HUMANA CREENCIAS NEGATIVAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Es la autenticidad en el ser del otro, aunque sea distinto a mí.</li> <li>-Es la coherencia que hay entre lo que dice y lo que hace.</li> <li>- Es algo interior: coherencia, armonía del ser.</li> <li>- La vitalidad en la persona refleja una belleza que no es física, sino espiritual.</li> <li>- La belleza espiritual es muy superior a la belleza física.</li> <li>- No importa la apariencia externa del otro, sino su armonía interior.</li> <li>- Lo bello tiene que ver con la autenticidad de la persona.</li> <li>- La mente, la subjetividad de la persona, es fundamental en la belleza humana.</li> <li>- La belleza pasa por la ética y los valores de la persona.</li> <li>- Es una representación subjetiva que cada quien se ha hecho.</li> <li>-Es algo que se aprende.</li> <li>- Es producto de la armonía de las formas, facciones, gestos y atributos físicos de la persona.</li> <li>-Es un conjunto de atributos que no siempre se percibe en lo físico.</li> <li>-En la diferencia del otro esta la belleza.</li> <li>- Todo ser humano es hermoso.</li> <li>- La alegría, la sonrisa es parte de la belleza humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando una persona está seria, rígida, inexpresiva, disgustada, no hay armonía ni belleza.</li> <li>- La rigidez, la inexpresividad, la insatisfacción y la falta de alegría, genera desarmonía.</li> <li>- La belleza femenina se asocia a ciertas medidas de un modelo convencional, comercial, ficticia.</li> <li>- Lo que percibimos como belleza humana, depende de estereotipos culturales foráneos impuestos por el sistema.</li> <li>- El mercado y los medios condicionan nuestra percepción de la belleza.</li> <li>- Lo que vemos bello, lo aprendimos cuando niños de nuestro medio social.</li> <li>-La televisión y los medios nos venden imágenes estereotipadas de belleza humana.</li> <li>- Hombres y mujeres somos muy imperfectos.</li> </ul>

## IX. A MANERA DE CONCLUSIÓN

a) Considerando las limitaciones del diseño de este estudio exploratorio inicial, no es posible generalizar o concluir acerca de los hallazgos-resultados. No obstante, las diferencias registradas entre las preferencias estéticas, las valoraciones cualitativas (adjetivaciones), el tipo/número de calificativos y las creencias dicotómicas expresadas por los profesores participantes de varias Carreras de Educación de la UNAE, sugieren que habría una cierta consistencia en el proceso de construcción de una noción de interculturalidad compartida entre los docentes de esta universidad, que tiende a una cierta percepción metafísica, humanista, universal, de las diferencias étnico-antropológicas y socio-histórico-políticas de las personas, a partir de una configuración discursiva de tipo ideológico, que tiende a naturalizar y a despolitizar “la Belleza Humana”, entendiéndola como: una esencia espiritual, una armonía intrínseca a todo humano, independientemente de su

color y rasgos antro-po-mórficos, su olor, sus atuendos, gestualidad y formas expresivas. Sin embargo, dos de los participantes ex

presaron críticamente, sus creencias respecto al condicionamiento socio-cultural que tienen las personas al percibir la belleza o no del Otro; destacando la influencia que tienen los medios de comunicación de masas, en imponer estereotipos foráneos de belleza: “Lo que percibimos como belleza humana, depende de estereotipos culturales foráneos impuestos por el sistema”; “El mercado y los medios condicionan nuestra percepción de la belleza”.

b) Si bien los docentes participantes voluntarios, mostraron preferencias estéticas tanto por modelos étnicos criollo-mestizos, indígenas y anglo-europeos, también fueron críticos con imágenes de Estética Internacional y la Estética Folklórica, lo cual tuvo correspondencia discursiva con algunas de las creencias negativas expresadas en los dos grupos focales realizados: “Cuando una persona está seria, rígida, inexpresiva, disgustada, no hay armonía ni belleza”; “La rigidez, la inexpresividad, la insatisfacción y la falta de alegría, genera desarmonía”. Lo interesante de estas creencias reiteradas por la mayoría de los participantes, es que contradicen sus creencias humanistas, esencialistas acerca de la “autenticidad” del Otro “aunque sea distinto a mí” como criterio universal de “Belleza Humana”. De hecho, la mayoría de los participantes valoró negativamente las diferencias culturales expresadas en los gestos, actitudes y formas expresivas emocionales de los personajes indígenas, que no correspondían a “lo convencional” y a “lo familiar” de la cultura criollo-mestiza-occidental. Ello redundó en un rechazo (No me gusta), sistemáticamente adjetivado de forma negativa: “serios”, “rígidos”, “inexpresivos”, “molestos”, “poco amigables”, “disgustados”, “agresivos”, entre otros.

c) Parece posible inferir una relativa eficacia del discurso oficial del Estado ecuatoriano, en la construcción de una noción de interculturalidad en el sentido común local. Desde su enunciado constitucional que lo refunda como “unitario, intercultural, plurinacional y laico”, reconociendo que “los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas” y que “las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible” (Constitución Nacional de la República del Ecuador, 2008, extraído de Artículos 1, 2 y 56, respectivamente), pasando por todas las demás expresiones del discurso jurídico-legal. Se entiende que la interculturalidad es un proceso socio-político de construcción en toda la sociedad ecuatoriana, que debe ser considerado como un valor pedagógico para todas las Carreras de Educación de la UNAE. De hecho, buena parte de las valoraciones-adjektivaciones positivas expresadas por los docentes participantes sobre Estética Folklórica (indígena), corresponden a expresiones del discurso oficial (Presidencial, Asambleísta, institucional y partidista), tales como: “diverso”, “inclusivo”, “cultura”, “ancestral”, “colorido”, “equitativo”, “orgullo”, “identidad”, “verdadero”, “propio”, “tradicional”, “auténtico”, “intercultural”, “originario”, “bello”, “autóctono”, “unido”, “nuestro”, entre otros. Sin embargo, habría una tendencia entre los docentes participantes, a entender que la interculturalidad (a pesar de ser uno de los “ejes transversales” del currículo), competiría particularmente, a la Carrera de Educación Intercultural Bilingüe, cuyos docentes, intencionalmente, no fueron convocados a participar en este estudio.

## X. REFERENCIAS

Barthes, Roland (1970). *Mythologies*. Paris, PUF.

Asamblea Nacional (2008). Constitución de la República del Ecuador. En: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) (Consultado: 21/03/2017).

Castoriadis, Cornelius (1993). *La institución imaginaria de la sociedad II*. Buenos Aires: Tusquets.

D'aubeterre, Luis Alberto (2009). "Violencia social y discurso político presidencia venezolana: un estudio psicosocial". En revista *Psicología & Sociedade*; 21 (3): 391-401.

Erikson, Erik (1994). *Un modo de ver las cosas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Freud, Sigmund (1991). "Obras Completas". Argentina, Amorrortu. En <http://www.bibliopsi.org/docs/freud/15%20-%20Tomo%20XV.pdf> (Consultado: 29/07/2014).

Lizcano, Juan (2006). *Metáforas que nos piensan. Sobre ciencia, democracia y otras poderosas ficciones*. Madrid, Creative Commons

Mires, Fernando (1991). *El discurso de la indianidad: la cuestión indígena en América Latina*. Costa Rica, DEI.

Parker, Ian (1992). *Discourse dynamics: critical analysis for social and individual psychology*. London, Routledge.

Piaget, Jean (1972). *The moral judgement of child*. Michigan, Free Press Backpaper.

Rivero, Dalita/ Vidal, Silvia/ Barzó, Manuel (2002). "Enfoque de Etnias Indígenas de Venezuela. Hacia un Sistema Integral de Calidad de Vida y Salud". Ed. Ministerio de Salud y Desarrollo Social y Agencia de Cooperación Alemana. Caracas. En <http://www.arqueologia.com.ve/indigena/Enfoque%20de%20Etnias%20Indigenas.pdf> (Consultado: 14/08/2016).

Universidad Nacional de Educación. En: [https://es.wikipedia.org/wiki/Universidad\\_Nacional\\_de\\_Educaci%C3%B3n\\_\(UNAE\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Universidad_Nacional_de_Educaci%C3%B3n_(UNAE)) (Consultado: 12/02/2018).

Verón, Eliseo (1996). *La semiosis social: fragmentos de una teoría de la discursividad*. Barcelona, Gedisa.

Winnicott, Donald (2000). "Obras Completas". En <http://www.bibliopsi.org/docs/carreras/obligatorias/CFG/ninez/calzetta/donald-winnicott-obras-completas.pdf> (Consultado: 07/04/2015).

**EL ESPACIO DOMÉSTICO EN LOS PROCESOS  
DE URBANIZACIÓN DE VILLAS DE LA CIUDAD  
AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. LAS FORMAS  
Y LOS MODOS DE HABITAR**

SÁNCHEZ, SANDRA INÉS  
KULEKDJIAN, FEDERICO MANUEL  
BALDIVIEZO, JONATAN EMANUEL  
CIUNA, DÁVIDE

# EL ESPACIO DOMÉSTICO EN LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN DE VILLAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. LAS FORMAS Y LOS MODOS DE HABITAR.\*\*

## I. INTRODUCCIÓN

En el año 2016, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>1</sup> lanzó un plan de inversión de 7.069 millones de pesos en diferentes “líneas de acción” destinadas a la “integración socio-urbana” de cinco villas de emergencia de la ciudad (Villas 31-31 bis, 20, Rodrigo Bueno, Lamadrid y Playón de Chacarita). Dicha “integración socio-urbana” constituye un proceso desplegado en diferentes instancias y que implican: a) tendido de redes de infraestructura urbana; b) acondicionamiento de las viviendas existentes a partir del mejoramiento de sus estructuras materiales que será acompañado de un “esponjamiento” del tejido a partir de la apertura de calles y la remoción de viviendas a los efectos de garantizar accesibilidad y condiciones de iluminación, ventilación y salubridad a todas las viviendas; y c) construcción de conjuntos habitacionales destinados a los habitantes que serán relocalizados como consecuencia de la remoción de las viviendas.

A estos efectos, se crearon leyes de urbanización para cada una de las villas, y desde el año 2017 se pusieron en funcionamiento múltiples dispositivos participativos (Mesas de Gestión Participativa, Mesas Técnicas, y demás instancias) tendientes a arribar a propuestas consensuadas, en los que colisionan las formas democráticas representativas, deliberativas y participativas y las posiciones del Estado (representados en el Instituto de la Vivienda del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), de los diferentes ámbitos relacionados con la justicia como la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo, y representantes del ámbito legislativo, con las de los propios habitantes, que conformados en diferentes grupos y sectores sociales, político partidarios y multisectoriales ponen en confrontación formas y modos de habitar, acordes con múltiples modelos e imaginarios de ciudad, de espacio doméstico, sociales y profesionales.

Se analizarán las concepciones del espacio doméstico, las formas y modos de habitar, y los modelos e imaginarios que los inspiran en el contexto de los procesos de integración socio-urbana y su relación con las tomas de decisiones del gobierno en dos villas de la ciudad: Playón de Chacarita y Barrio Padre Carlos Mugica (ex Villas 31 y 31 bis). Mientras las formas de habitar se constituyen a partir de prácticas más automatizadas y menos autoconscientes, los modos son intersubjetivos, singulares y característicos de los grupos y sectores culturales que los despliegan en un marco de mayor ajuste sus necesidades y requerimientos. Como señala Schutz, “el mundo de la vida cotidiana” es un mundo intersubjetivo. Esto implica, por un lado, que este mundo no es privado o individual sino común a los diferentes grupos y sectores vinculados por múltiples y variadas relaciones sociales que

\*\* Este trabajo se realizó en el marco de los siguientes proyectos subsidiados: UBACyT- Modalidad I 20020150100191BA: “Derecho y justicia en las problemáticas habitacionales: el rol de las instituciones y las organizaciones sociales”, con sede en el ISU/FADU/UBA (Directores: Sandra Inés Sánchez y Rodrigo Amuchástegui)- Programación Científica 2016-2018 (1/1/2016-31/12/2017); UBACyT Interdisciplinario 20620160100005BA, Area Marginaciones Sociales PIUBAMAS: “Espacio social y políticas públicas de acceso a la tierra y la vivienda en Buenos Aires en perspectiva histórica”, con sede en la Sección de Antropología Social; Instituto de Ciencias Antropológicas; Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires; (Directoras: Claudia Fabiana Guebel y Sandra Inés Sánchez). Programación Científica 2017-2019 (1/1/2017-31/12/2019); y el Proyecto CONICET: Intersubjetividades en el espacio doméstico en la Ciudad de Buenos Aires en dos escenarios históricos (2017-2018).

<sup>1</sup>En adelante CABA.



actúan no solo sobre lo inanimado, sino también en relaciones sociales que inducen a actuar y a reaccionar (1974: 198).

Se propone un estudio de casos interdisciplinario de dos villas de la ciudad, Playón de Chacarita y Barrio Padre Carlos Mugica (Villas 31 y 31 bis) que implica la arquitectura, planificación urbana, el derecho y las ciencias políticas, con una propuesta de análisis discursivo a partir de un intenso trabajo de campo y de registro de todo el proceso proyectual desde la definición de los proyectos de ley con la determinación de los polígonos, los trazados urbanos y la definición de tipologías.

En Playón de Chacarita viven de 2764 personas que representan 1042 familias con un total de 513 viviendas (GCBA 2018).<sup>2</sup> El proyecto implica la mejora de 300 viviendas “que quedarán en el sector histórico del barrio”, y la construcción de un conjunto de viviendas<sup>3</sup> nuevas para las relocalizaciones con una cantidad de 678 viviendas.

En el Barrio Padre Carlos Mugica viven cerca de 60000 personas, conformadas en 10400 hogares en un predio de 46 hectáreas (GCBA 2018b)

## II. LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

Frente al repliegue del Estado en las villas de la ciudad, los procesos de “urbanización” fueron históricamente llevados delante por los mismos habitantes que fueron construyendo las infraestructuras de manera autogestionaria. Inspirada en el espíritu participativo que atraviesa la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires del año 1996, con la Ley 148 del año 1998 se declaró de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios que preveía la creación de una Comisión Coordinadora Participativa para elaboración del diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas socio-habitacionales a desarrollarse a futuro.<sup>4</sup> Poco después, en el año 2000, se creaba el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14 destinado a elaborar, ejecutar y verificar el plan integral de urbanización de manera consensuada con los habitantes. Si bien por medio de estas leyes se sentaban precedentes acerca de que los procesos en las villas debían contemplar a los habitantes como actores primordiales del proceso, la verdadera consideración de estos procesos como participativos ha sido progresiva, en diferentes etapas y según múltiples concepciones acerca de lo que significaba lo participativo.

En el año 2008 se creó la Secretaría *ad hoc* de “Derechos Sociales y Económicos”, conocida comúnmente como Secretaría Villera, bajo la órbita del juez Roberto Gallardo, que tenía como objetivo tramitar todos los casos de urbanización, atención de salud y elecciones dentro de las villas y núcleos habitacionales de emergencia.<sup>5</sup> En ese mismo año, desde el GCBA se creó la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) destinada a atender las emergencias de infraestructura en las villas, y posteriormente, en el año 2011, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), que en el

<sup>2</sup>El 67% de las viviendas están sobre pasillos; el 90% tiene acceso al agua de sus viviendas por red informal; el 97% no tiene red de gas; el 92% tiene acceso a red cloacal informal; el 90% tiene acceso a la red eléctrica sin medidor.

<sup>3</sup>De cuatro manzanas.

<sup>4</sup>Hasta la llegada de Macri a la jefatura de gobierno porteño, el abordaje institucional en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, estaba determinado por un programa que databa del año 1998, el Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas y núcleos habitacionales transitorios que apuntó a la radicación definitiva de villas y NTH desde programas integrales con “principios de integración social y participación de los sectores afectados”.

<sup>5</sup>En el año 2011 Gallardo asumió el cargo de Defensor General Adjunto en lo Penal, Contravencional y de Faltas y la secretaría quedó a cargo de la jueza Elena Liberatori. En el año 2013, el Consejo de la Magistratura de la CABA ratificó que la secretaría quedara a cargo de Liberatori para el trámite de los expedientes colectivos en materia de derechos económicos sociales y culturales.

discurso institucional está centrada en “la búsqueda de soluciones para los grandes problemas de nuestras villas, asentamientos y complejos habitacionales, con una función articuladora e integradora de las políticas y programas de gobierno en la zona Sur” (Macri 2016: 10). El rol central de estos organismos consistió en brindar y regularizar los servicios de infraestructura urbana: cloacas, agua, desagües, y electricidad, provisionales y precarios, hasta tanto se abordara el proceso definitivo de urbanización. Para el jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta, esta secretaría se convirtió en una “herramienta fundamental” de “acercamiento a sectores donde existía poca presencia institucional permanente” (2016: 12).

En Con la SECHI y la UGIS, desde el gobierno se instauró un nuevo concepto de urbanización identificado como “re-urbanización” que reconocía, al menos discursivamente los procesos preexistentes, y que actuaba a demanda sobre las situaciones de emergencia o bien a partir de la intervención en diferentes dispositivos de abordaje en el espacio público que en muy contadas excepciones se desprendían de las demandas de cada barrio (como la remodelación de plazas, canchas de deportes). El abordaje de la infraestructura urbana y las situaciones de emergencia, se implementó de manera articulada con las organizaciones que históricamente llevaron adelante estos procesos. Inauguraban así un contacto personalizado con los representantes de las diferentes villas que fueron los que canalizaron la gestión clientelar con modalidades de gerenciamiento y ejecución de las obras más o menos participativa.

Luego de tres años de funcionamiento de la SECHI, el gobierno comenzó a editar el periódico *De Villa a Barrio* que fue concebido como el “retrato de un Estado presente, cercano y activo que busca instalar como gobierno” (2016: 32). En el año 2016, publicó también un libro de título *De Villa a Barrio 2012-2015* en el que se condensaban los logros de toda la gestión. Respecto del libro se señala que:

“Esta publicación es una herramienta pedagógica y de comunicación de la SECHI, Secretaría de Hábitat e Inclusión en donde se difundieron los proyectos físicos y sociales realizados en las villas, complejos habitacionales y núcleos habitacionales transitorios de la Ciudad de Buenos Aires...” (SECHI 2016: 4).

Se señala en el libro *De villa a Barrio*:

Un gran reto en villas como la 1-11-14 es bajar la densificación, para esto se debe avanzar con la regularización dominial y la apertura de calles. Nuestras intenciones son solo la manera de iniciar el real proceso de urbanización. Se está llegando con el Estado a lugares donde se conformaron estados paralelos durante 70 años. Tiene sus propias instituciones, sus organismos de control. El desafío es desarticular esos estados paralelos con proyectos de hábitat e inclusión. (SECHI 2016: 231)

Bajo este concepto de “estados paralelos” se estaban refiriendo a las culturas villeras, con sus propias historias y lógicas socio-espaciales que se proponía desde el GCBA erradicar. Estas intenciones eran solo “la manera” de iniciar el “real proceso de urbanización”, y este proceso tenía como finalidad la “desarticulación” del tejido socio-espacial que se entendía como un “estado paralelo”. La supuesta “inclusión” consistía entonces en un proceso de expulsión para bajar la densidad poblacional y así poder abordar un proceso de regularización dominial y de apertura de calles.

En el año 2009 se sancionó la Ley 3343 de urbanización de las Villas 31 y 31 bis, y en el mes de mayo del año 2011 se elaboró el Dictamen “Urbanización del Barrio 31 Carlos Mugica” que creaba la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para las Villas 31 y 31 bis”.

El proceso eleccionario de los representantes de las diferentes villas se llevó adelante entre los años 2014 y 2016. Simultáneamente, desde la Defensoría del Pueblo se tomaba la decisión de

llevar un proceso de descentralización del organismo que se encaró a través de la Dirección de Villas que depende de la Subsecretaría de Descentralización para abordar un trabajo territorial en las villas que incluía la apertura de sedes y la realización de actividades y mesas de trabajo de defensa, protección y promoción de los derechos de los habitantes (DP 2016).

En el año 2016, con el lanzamiento del plan de gobierno de “integración socio-urbana” de cinco villas de la ciudad se inició un proceso de debate de las diferentes leyes de urbanización de los barrios, en los que volvió a dirimirse concretamente la índole de la participación e incidencia en la toma de decisiones futuras en las diferentes etapas del proceso de urbanización. Con la sanción de la primera ley, la de la villa 20, se generó un proceso de capitalización de experiencias para las siguientes villas de Rodrigo Bueno y de Chacarita.

Este plan de gobierno resultó una oportunidad para generar negocios inmobiliarios con suelo público. El discurso oficial se focalizó en argumentar las obras innecesarias como el desvío de la Autopista Illia y la construcción de un parque lineal elevado a la manera del *High Line Park* neoyorquino (en las Villas 31 y 31 bis), la Villa Olímpica (que dilató el proceso de urbanización de la villa 20), y la promoción del gran negocio inmobiliario de Elsztain, una suerte de gran Dubai argentina a construir en los terrenos de la ex Ciudad Deportiva de la Boca, que se acompañaron con un intenso proceso de venta de tierras públicas, y el endeudamiento interno y externo como condición de la urbanización.

En líneas generales, los procesos participativos habilitados en los contextos de los procesos de integración urbana de todas las villas han sido más discursivos y ficcionales que reales. Se han visto viciados por la falta de información o información insuficiente, y han sido eminentemente deliberativos con muy bajo nivel decisional que siempre se reservó el gobierno, y que se refleja en un artículo en todas las leyes, generalmente el artículo 4 en el que se señala que en caso de que no se produzca consenso, el poder de decisión se lo reserva el gobierno de la ciudad. En este sentido, fue el GCABA el que marcó siempre los tiempos políticos de clausura de los debates y de la participación y así presentó unilateralmente a la Legislatura los proyectos de Ley de la Villa 20 y de Playón de Chacarita, y envió a licitación los conjuntos de viviendas de Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno sin haber consensuado los proyectos.

Entre todos los procesos de gestión participativa de las leyes de urbanización, el de Playón de Chacarita resultó el más conflictivo por las resistencias opuestas por los vecinos que en principio, con los antecedentes de las demás leyes de las villas, descreían sobre todas las cuestiones propuestas. El proceso participativo de debate de la ley tuvo varias instancias.

En una primera instancia el gobierno tuvo un rol protagónico comunicativo, y apuntó a clarificar las condiciones del proceso de integración socio-urbano desde un enfoque de derechos, tal como lo planteaban los vecinos. Las cuestiones nodales que se debatieron en esta primera etapa durante la primera mitad del año 2016 fueron: si todos los vecinos, inquilinos y propietarios tenían los mismos derechos; si serían relocalizados intempestivamente; cuáles serían los nuevos estándares que se aplicarían a las viviendas construidas (materiales; sistemas constructivos; dimensiones de los locales; superficies de los locales, de iluminación y ventilación); cuestiones atinentes a la regularización dominial; y la solución a los problemas de infraestructura urbana.

Una de las cuestiones más relevantes que preocupaban a los vecinos era la de las viviendas en alquiler, ya que en algunos casos, los rentistas llegan a tener hasta varias propiedades en alquiler,<sup>6</sup> y además de perder esa fuente de ingresos, frente al riesgo de no recuperar lo invertido, muchos decidieron vender estas propiedades y que implica que los nuevos adquirentes que no están

<sup>6</sup>En algunos casos se registran cinco.

contemplados dentro del censo eventualmente queden fuera de la solución habitacional definitiva que contempla la ley.

La cuestión de las infraestructuras fue una de las más conflictivas, pues se desconocía el rol que tendría el IVC con el traspaso a su área de influencia, pues además de las expectativas generadas, sobrevolaba un imaginario de abordaje de infraestructura definitiva inmediata como arranque o acompañamiento del proceso de la construcción de los nuevos conjuntos habitacionales.

En una segunda instancia de comunicación se desencadenaron intensos procesos deliberativos en torno a los nuevos conjuntos habitacionales que se construirían para las relocalizaciones, tipologías, alturas, localizaciones, cantidad de ambientes, y sobre todo materiales y aspectos tecnológico-constructivos, desde la unánime preferencia de los habitantes por una construcción con materiales tradicionales.

La tercera instancia se focalizó en el debate específico del proyecto de ley de urbanización presentado por el GCBA a través del Instituto de Vivienda de la Ciudad (que es el organismo ejecutor de la política).<sup>7</sup> Fue arduo y sumamente complejo porque en principio hubo muchas fallas por parte del GCBA en la difusión de información, y porque también el nivel de participación era desparejo, inconstante, y los diversos intereses, deseos y temores individuales de los vecinos se fueron canalizando de manera deliberativa sin poder avanzar en el tratamiento de todos los aspectos, y menos aún en la formación de consensos.

Con la aparición en el proyecto de ley del primer plano de zonificación (hacia noviembre del año 2016) estallaron de manera irremediable todos los conflictos subyacentes. Los “comercios de afluencia masiva”, los “estacionamientos” a escala metropolitana, la incorporación de nuevas aperturas de calles, y la exclusión del sector de tierras nacionales de ferrocarriles desencadenaron todo tipo de sospechas y fueron parte del núcleo central de las oposiciones definitivas a este proyecto. Así y todo se logró suprimir del proyecto los “comercios de afluencia masiva” y los “estacionamientos” a escala metropolitana, que según los habitantes y los participantes en la mesa de gestión participativa ponían en peligro la economía de subsistencia del barrio, y comprometían las tierras destinadas a la urbanización y a construcción de viviendas.

Tantas jornadas de trabajo llevó la discusión de la ley, en asambleas generales y por manzanas que se generó un desgaste de ambas partes que culminaron en una instancia final límite en la que se resolvería si se aprobaba o no el proyecto de ley liderado por el GCBA.

Finalmente no se llegó a consensuar la última versión y desde el GCBA decidieron presentar el proyecto de ley en la Legislatura de manera unilateral hacia la tercera semana del mes de noviembre del año 2016. Los vecinos se mostraron intransigentes respecto de: los reclamos de aumento del cupo trabajadores del barrio en la construcción de las obras,<sup>8</sup> el artículo 4 en donde se señalaba que el gobierno se atribuía las decisiones en última instancia, el pedido de un nuevo relevamiento censal que incluyera a los inquilinos a los que los propietarios rentistas no habían permitido censar, y la apertura de calles.

En líneas generales, sobre un sustrato de fallas profundas en la comunicación de la información, las instancias participativas fueron eminentemente deliberativas y en su mayoría inconducentes. Las fallas en el proceso de comunicación pusieron en crisis las formas representativas tradicionales y las institucionalizadas. Estaban en juego los procesos de legitimación en materia decisional, ya que en los debates de los proyectos de ley solo podían participar los delegados y se dejaban fuera a los representantes de manzanas que pugnaban por traccionar las

<sup>7</sup>En adelante IVC.

<sup>8</sup>Pedían un 49% y desde el gobierno sostenían un 20%.

decisiones del GCBA. Desde el GCBA, el presidente del IVC reconoció que se habían cometido “algunos errores” por no lograr con los “vecinos” el “nivel de comunicación” que hubieran deseado ni tampoco habían generado “confianza” para que los vecinos pudieran creer en lo que afirmaban. También se reconocía que las obras que estaban llevando adelante no correspondían con los niveles que les “gustarían” (LCBA 2017: 7).<sup>9</sup>

Desde la Defensoría del Pueblo se alertó acerca de “la compleja diversidad existente en torno a los sistemas de representación de cada población, a los efectos de contemplarlos e incorporarlos como condiciones fundamentales para las eventuales intervenciones del Estado”.<sup>10</sup> Señalaban que en los planes de urbanización debían contemplarse una serie de problemáticas relacionadas: “los sistemas de representación que eligieron los vecinos, su normativa, los niveles de organización alcanzados, los grados de legitimidad de los representantes, el funcionamiento y reconocimiento de los cuerpos de representantes, los procesos políticos en la historia barrial en relación con las elecciones de sus representantes, y los logros conquistados por los referentes barriales” que ponían en crisis las concepciones ideales de la democracia representativa. Señalaban que en los procesos de legitimación representativa era fundamental la cuestión habitacional (DP 2016).<sup>11</sup> Si bien los procesos electorarios colaboraban en la organización de las villas, a través de la redacción de reglamentos, estatutos, y códigos de convivencia, que se sostenían periódicamente en “asambleas barriales”, se reconocía que “los delegados” tenían aún con “sus diferencias” una “larga experiencia de diálogo con autoridades de dependencias estatales de diferentes niveles” y que no se debía “menospreciar la representatividad de los delegados de manzana, para restar valor a su tarea comunitaria o para poner en cuestión sus capacidades en procesos complejos como los de urbanización”. Se hacía evidente en este escenario inminente de procesos urbanos en curso en las villas que los representantes electos institucionalmente colisionaban con los representantes territoriales a escala de las manzanas, que era la escala en donde se dirimían los conflictos sociales más profundos.

En el “Despacho de minoría”<sup>12</sup> de la primera lectura del proyecto de ley de Playón de Chacarita (16/12/2016) se enfatizó en diferentes cuestiones. Si bien en el proyecto los comercios de afluencia masiva quedaron especificados como “Mercado de puestos minoristas y feria interna”, se señaló que era preocupante “que el expediente presentado por el gobierno” no precisara “qué tipo de actividades —comerciales masivas se llevarán adelante, en un barrio atravesado por una suba del valor de las propiedades y rodeado de necesidades sociales”. Se señalaba también que el censo llevado adelante en el año 2016 era incompleto, sobre todo porque gran parte de los propietarios no habían dejado censar a los inquilinos por temor de afectara sus garantías de acceder a una vivienda definitiva. Se pedía por lo tanto que se hiciera un nuevo relevamiento socio-espacial “controlado por los vecinos”. También se incluyeron reclamos por el resguardo de actividades agroecológicas que se realizaban en el conocido como Galpón Agroecológico y su huerta orgánica, que si bien no involucraba a los habitantes del barrio, con un grupo de vecinos de diferentes organizaciones políticas formaban parte de una mesa de urbanización no reconocida por el

<sup>9</sup>Se señalaba “Una de las críticas fuertes de parte de ustedes era la falta de información y que el canal de participación de la Mesa no estaba funcionando bien. Ya tomamos en cuenta esas dos cosas y estamos trabajando para mejorarlo” (LCBA 2017: 7).

<sup>10</sup>El informe fue desarrollado conjuntamente por la Dirección de Villas y la Dirección de Derechos Políticos y Observatorio Electoral de la institución.

<sup>11</sup>“El vínculo entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las distintas villas que se encuentran en su jurisdicción ha transitado distintos estadios a lo largo de los años. El aspecto más importante de dicha relación siempre ha sido la condición habitacional de las villas, ya sea por cuestiones de radicación, urbanización o garantía de un ambiente adecuado para las personas que vivieran en estos barrios de emergencia. Como veremos la cuestión de su representación política se desarrolló como consecuencia de estas discusiones en torno a las condiciones de vida”

<sup>12</sup>Suscripto por los legisladores Adrián Camps y Marcelo Ramal.

gobierno que pugnaba por tener representatividad en los debates con los representantes sin éxito (LCBA 2016).<sup>13</sup>

El caso del Barrio Padre Carlos Mugica es singular. Se vio en principio impactado, como todas las villas y barrios vulnerables de la ciudad, por el nuevo organigrama institucional dispuesto por la Ley 5460 (3/12/2015) de Ministerios de la Ciudad y su Decreto Reglamentario 363, que incrementaron la fragmentación de funciones y responsabilidades existente respecto de los organismos que tienen a su cargo cuestiones relativas a vivienda y hábitat. En este nuevo organigrama, a la Jefatura de Gabinete de Ministros se le atribuye la competencia de diseñar y ejecutar las políticas, planes, y programas vinculados a la regularización y urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica, a través de la Secretaría de Integración Social y Urbana. Esto indicaba el orden prioritario que tendría esta villa para la gestión de Horacio Rodríguez Larreta. Además la situación de que los organismos que tendrían a su cargo los procesos en todas las villas no actuaran respecto a esta en particular implicaba también reflejaba la intención de que en ella se aplicaran criterios, modelos, y operatorias diferentes o contradictorios respecto del resto de la ciudad (Martin, Baldviezo 2016), tal como se denunció en su momento y se verifica en las acciones actuales del GCBA.

Esta villa ya contaba con una Ley 3343 cuyo dictamen no fue aprobado en la Legislatura. Aún así tiene fuerza de ley, pero fue desconocido por el gobierno, que en el año 2017 propuso la elaboración de un nuevo dictamen que partía de cero con cuestiones claves ya establecidas en la ley original, que se pretendían desoír y que conllevan al establecimiento de condiciones regresivas. En el documento presentado en el año 2016 por el GCBA para ser debatido en la villa *Dictamen. Tu voz para tu barrio. Juntos estamos escribiendo el dictamen que reglamenta la Ley 3343* se establecía que los habitantes debían pagar por la tierra y los gastos de escrituración; situación que no se planteaba para el resto de las villas de la ciudad. Además se señalaba que las cuotas de los créditos por las viviendas nuevas, de aquellos que serían trasladados a los nuevos conjuntos habitacionales no podía superar el 20% de los ingresos, cuando en la Ley 3343 se señalaba un importe inferior del 15%. Una de las preocupaciones centrales del GCBA era tratar de incorporar la posibilidad de ocupar el espacio aéreo por sobre las viviendas, situación que los habitantes negaron de plano.

Desde la sanción de la Ley 3343, todas las decisiones que adoptó el GCBA y la Secretaría de Integración Social y Urbana fueron tomadas por fuera de la Ley 3343, y constituyen una violación a los derechos de los habitantes del barrio, a la normativa vigente, y una falta de respeto y consideración por la voluntad del barrio y su derecho a participar y decidir el proyecto de reurbanización. Entre otras cuestiones inconsultas se registra: el traslado de la Autopista Illia para lo que se destinó una partida de aproximadamente 2000 millones de pesos a dicha obra que equivale a un tercio del total del presupuesto asignado a la urbanización de la villa; la Resolución 208/2016 que aprobó el Subprograma de Cesión de Derechos Posesorios sobre Construcción de la Villa 31 y 31 Bis y San Martín que habilita a los poseedores cuyos inmuebles sean afectados al Subprograma para que cedan los derechos posesorios sobre su vivienda, a cambio de un monto de dinero, al GCBA; situación que está también prohibida expresamente en la ley. La ocupación de tierras afectadas para el barrio con una sede del Ministerio de Educación y otra del BID, la instalación de

<sup>13</sup>Esta mesa denominada “Mesa de urbanización” por los integrantes se formó espontáneamente cuando el GCBA anunció la apertura de la Avenida Triunvirato como primer paso en el proceso de urbanización de la villa. En este sentido, las reuniones y acciones estuvieron orientadas en primer lugar a frenar dicha apertura y en segundo lugar a participar en las reuniones del sector 8 de la villa que era el sector afectado por la apertura y que sería relocalizado en su totalidad. La gestión de la relocalización la realizaron los habitantes del sector por fuera del barrio. El reclamo general era que se incorporara todo el barrio en el debate sobre las gestiones de la relocalización. En primer lugar los vecinos de este sector se encontraban desconectados del barrio, eran habitantes históricos, empleados de ferrocarriles, y desconocían su pertenencia al barrio, y su condición de villeros, como aún hoy siguen sosteniendo aquellos que están esperando aún su relocalización.

una casa de comidas rápidas, y el intento de venta de terrenos de Flechabus al Grupo América<sup>14</sup> son significativos de las intenciones del GCBA de ocupar progresivamente las tierras y dejarlas en manos privadas. Se suma a esto el desalojo forzoso<sup>15</sup> experimentado por una familia que no quería mudarse a la vivienda asignada dentro del conjunto habitacional Containera,<sup>16</sup> que culminó luego en un intento, por parte del GCBA de crear un protocolo de relocalización involuntario.<sup>17</sup>

Todas estas medidas, contrarias al espíritu de la ley allanaron el camino para el debate del último documento en el que se propone como órgano representativo de los habitantes la figura de Consejo Consultivo que implica un carácter colaborativo y de consulta con restringidas atribuciones a diferencia de otras villas que tienen una Mesa de Gestión Participativa. Además no se garantiza la sustentabilidad de las actividades productivas y comerciales del barrio sino que por el contrario se introducen lógicas de promoción empresarial que entrarán indefectiblemente en competencia con las actividades locales.

Se agregó en este último documento una suerte de actualización anual de las cuotas de los créditos para aquellos casos de familias que eventualmente mejoren su situación económica. Para los casos de desempleo, se prevé la obligatoriedad de realizar cursos de capacitación, como si la pérdida de empleo estuviera en relación con la capacitación y no con la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los trabajadores en este escenario complejo de flexibilización laboral y de ajustes de “gastos” del Estado y de campaña política del gobierno de reducción de “costos laborales”.

Para todos los casos se establece que: “En el marco del proceso de urbanización e integración social, será responsabilidad de todos los beneficiarios contribuir responsablemente mediante un aporte económico en relación a los componentes de la solución habitacional definitiva”.<sup>18</sup> Se prevé a su vez el pago “por un aporte sobre el costo de urbanización” y el “valor proporcional correspondiente a los metros cuadrados de suelo”, cuestión que no se ha planteado en ninguna villa o barrio.<sup>19</sup>

Tampoco se contempla a las familias cuya subsistencia depende del alquiler de habitaciones o viviendas. Durante los debates del año 2017 se llegó a proponer que se contemplara la posibilidad de habilitar el alquiler de dos viviendas, para no socavar las economías de las familias que dependen de este recurso.

Por otro lado se está proponiendo en el último documento, un mecanismo de titularización por exceso que solo habilita el negocio inmobiliario. La solución habitacional, tal como se plantea en el resto de las villas, debería ser para cada familia, y el excedente habitacional y constructivo debería quedar en poder GCBA, previo reconocimiento del valor de mano de obra y materiales.

En síntesis, la primera villa que tuvo su ley, que sentó las bases de los procesos que se sucedieron, transita por un período regresivo en materia de derechos y de justicia, respecto de su temprana ley.

14Ver informe del Observatorio del Derecho a la Ciudad (2017).

15En el mes de febrero del año 2018.

16Ver Sánchez, Baldiviezo: 2018.

17 Ver SISYU 2018 y Sánchez, Baldiviezo: 2018a.

18Capítulo XI, artículo 36.

19Capítulo XI, artículo 37.

### III. PLAYÓN DE CHACARITA: PROYECTO URBANO, CONJUNTOS HABITACIONALES Y VIVIENDAS INDIVIDUALES

Una vez aprobada la ley del barrio, las primeras cuestiones que se abordaron, desde fines del mes de marzo de 2017 en la Mesa de Gestión Participativa<sup>20</sup> fueron el protocolo de funcionamiento de la mesa y el protocolo de los relevamientos socio-ambientales. Las tensiones hacia el interior del barrio son irreversibles, a tal punto que para los aspectos decisionales de la MGP, se optó por la formación de decisiones consensuadas, para evitar enfrentamientos entre vecinos.

Desde el gobierno, se planteó que la MGP se abocaría prioritariamente al debate en torno a la vivienda nueva, si bien todo el año, este debate estuvo tensionado por el tema de los servicios de infraestructuras y las emergencias. Al hacerse cargo el IVC de las infraestructuras, sus intervenciones fueron erráticas, sin una programación coherente y sobre un sustrato de desconocimiento total de la situación existente del barrio, a tal punto que la situación sanitaria empeoró notablemente. La villa quedó arrasada, con problemas de presión y de servicio de agua en amplios sectores, con problemas con los desagües cloacales, y sobre todo con los pluviales, que desencadenaron constantes inundaciones, anegamientos e interferencias en también en los cloacales.<sup>21</sup>

Respecto de la vivienda nueva, el proyecto se vio condicionado por la división en tres manzanas de las tierras de ferrocarriles que se incorporó a la ley (ver Figura 1).

FIGURA 1. VISTA AÉREA DEL POLÍGONO DE PLAYÓN DE CHACARITA



<sup>20</sup>En adelante MGP.

<sup>21</sup>La carencia de personal idóneo en infraestructuras de villas fue un problema de arrastre desde fines del año 2016 y durante todo el 2017 en Playón de Chacarita. Ante el abordaje del programa de Rodríguez Larreta para sus cinco villas, desde la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria (CLIC) y el Frente Territorial Salvador Herrera, y el Instituto Pensamiento y Políticas Públicas, presentaron en el mes de marzo del año 2017 un informe al presidente del IVC sobre “Consideraciones y propuestas para fortalecer los procesos de re-urbanización e integración socio-urbana de las villas de la CABA en relación a la regularización y acceso a los servicios públicos” (CLIC et. al. 2017).



La tipología adoptada en las manzanas 1, 2 y 3 fue claustral, cuyos patios divididos en consorcios por paredes diagonales, funcionarían como estacionamientos de automóviles. Con la experiencia recogida en Rodrigo Bueno, una de las cuestiones que pudo revertirse fue la división de los patios, conjuntamente con la eliminación de las tiras de viviendas que los atravesaban, y se logró localizar los estacionamientos en las calles transversales a la avenida Triunvirato en dársenas (ver Figura 2 y 3 del primer proyecto y segundo proyecto).

FIGURA 2. PLANTAS DEL PRIMER PROYECTO PRESENTADO EN LA MESA TÉCNICA POR EL GOBIERNO CON OCUPACIONES DE TIRAS TRANSVERSALES DE LOS PATIOS CENTRALES Y DIVISIONES POR CONSORCIOS CON PROPUESTA DE ESTACIONAMIENTOS DE AUTOMÓVILES. PLANO GENERAL CON MACIZO, Y DETALLES DE LAS MANZANAS 1 Y 3

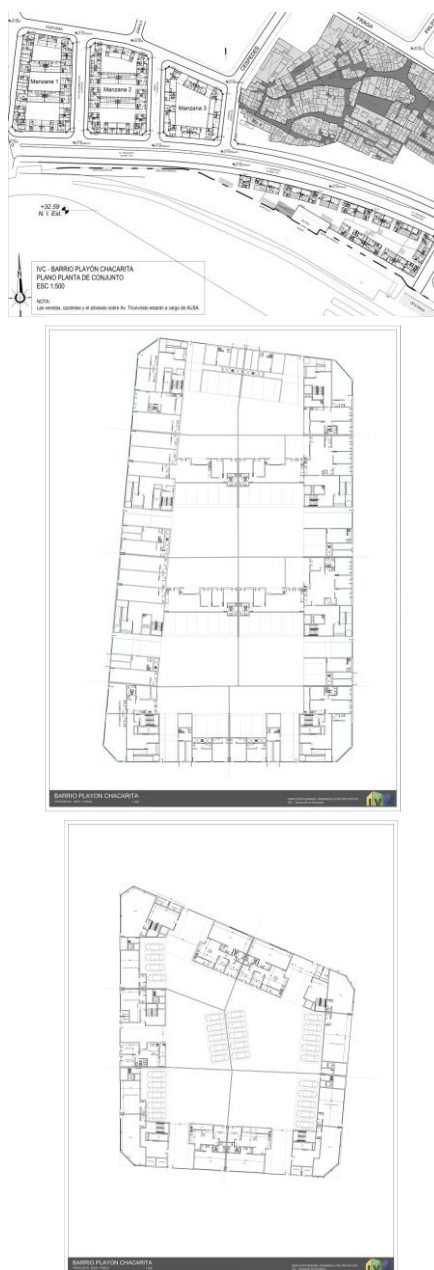


FIGURA 3. PLANTAS DEL SEGUNDO PROYECTO PRESENTADO EN LA MESA TÉCNICA POR EL GOBIERNO CON PATIOS CENTRALES COMO EXPANSIONES DE LAS VIVIENDAS Y AXONOMETRÍA Y VISTAS DE LOS PATIOS CENTRALES Y DEL CONJUNTO



En las mesas técnicas, también se logró, a pedido de los vecinos, bajar las alturas en los perímetros por fuera de la Avenida Triunvirato, si bien no pudieron bajarse las alturas de los bloques sobre esta avenida sustancialmente, por lo que se arribó a una altura máxima de diez pisos. El resto sería de planta baja y tres pisos, sin ascensor y con el tercero y cuarto piso con departamentos en dúplex. En principio, estos sectores no tendrían ascensores como para bajar los costos de las expensas, pero luego, los vecinos comenzaron a reclamar su incorporación opcional. Finalmente se comenzó a poner en duda la incorporación de los ascensores por temor al encarecimiento desproporcionado de las expensas y pidieron una estimación de montos de expensas al IVC, que respondieron con cifras asimilables de expensas de las tiras de diez pisos, aunque el IVC reconoció errores en el cálculo de las expensas recién a mediados de octubre cuando todo estaba consensuado...

Los patios internos fueron también objeto de intensos debates por temor a que su mantenimiento encareciera sustancialmente las expensas, con lo cual se arribó a un consenso de pedido de modificación de la ley y la disposición de estos patios como espacios públicos de dominio privado y cuyo mantenimiento estaría a cargo del gobierno.

El proceso de formulación del proyecto de arquitectura, estuvo viciado desde los comienzos porque las dimensiones y proporciones de las manzanas 1, 2 y 3, daban como resultado, casi una treintena de tipos de viviendas diferentes, con profundas inequidades en superficies, problemas funcionales y de orientaciones, casi insalvables.

Los técnicos del barrio; los convocados por los diferentes grupos de habitantes, y los provenientes del ámbito de la Legislatura (asesores de legisladores), y de las defensorías, fueron fundamentales en los debates y acompañaron los reclamos de los vecinos reforzándolos. El proyecto pudo mejorarse notablemente en algunos aspectos, pero las unidades funcionales de los ángulos siguieron teniendo problemas de encajonamiento que desde el equipo técnico del IVC no se encontraba dar solución.

Una objeción que introdujeron los habitantes y que tampoco tuvo recepción por parte de los técnicos del IVC fue la decisión de no tener balcones salientes, por una cuestión de imagen de conjunto. Entretanto se logró la incorporación de ventilaciones forzadas en todas las cocinas, la consideración de terrazas comunes, de *placards* en todos los dormitorios, y el dimensionamiento de todos los dormitorios de manera tal que entrasen dos camas.

Recién para la reunión de mesa técnica del 31 de agosto, el proyecto estuvo en condiciones de ser analizado y discutido. Hasta entonces, las reuniones de la mesa técnica se habían limitado a “correcciones de diseño” asimilables a las que se dan en el contexto académico universitario, con un proyecto destinado al fracaso. Ese 31 de agosto se incorporaron objeciones graves al proyecto que se comprometieron en considerar, pero desde el IVC, se decidió de manera unilateral presentar el proyecto a licitación con la promesa de que las modificaciones se incorporarían una vez adjudicada la construcción, tal como había sucedido en Rodrigo Bueno. Esta decisión improcedente e ilegítima, porque desoía los procesos participativos y decisionales establecidos por ley, desencadenaron otra crisis en el proceso que venía llevándose adelante en la MGP.<sup>22</sup>

Entretanto, respecto de los servicios de infraestructura, la ineficacia e ineficiencia siguieron signando las acciones y el barrio quedó arrasado y todas las infraestructuras afectadas.

Los técnicos quedaron en medio de las tensiones. El gobierno los usó y capitalizó sus aportes como parte de los consensos, y los vecinos acusaron a los técnicos por habilitar este espacio,

<sup>22</sup>Para mayores detalles sobre este proceso ver el informe del ODC: “La falsedad...” (2017).

si bien en todas las intervenciones los técnicos se ocuparon de señalar su rol de asesores y su deslinde en cuestiones decisionales.

El proyecto de viviendas del gobierno presentaba situaciones inequitativas en cuanto a superficie, distribución funcional y espacial, orientaciones y expansiones, y que en su conjunto generarán graves problemas al momento de la adjudicación, y trasladarían los problemas de diseño a los costos que serían pagados por los vecinos.

En esta mesa técnica del 12 de octubre el IVC blanqueó la dificultad de incorporar todas las modificaciones al proyecto arquitectural, aduciendo problemas presupuestarios, y además se descubrió que las obras de infraestructuras para el barrio en marcha y las futuras planificadas, serían para abastecer solamente a las viviendas nuevas, dejando al barrio desprotegido y sin solución a los problemas graves de infraestructura que históricamente siempre tuvo.

Desde los comienzos del proceso, a fines del año 2015, los vecinos lucharon porque no se abriera la Avenida Triunvirato porque consideraban que no era necesaria. Entretanto, desde el IVC se argumentaba que esa apertura permitiría finalmente la regularización de los servicios de infraestructura y la solución de los problemas históricos de la villa.

A fines de noviembre del año 2017, desde el gobierno se decidió cambiar el equipo técnico y se comenzó nuevamente con el proceso proyectual, con viviendas con tipología en U que respetaban el criterio de las alturas y no presentaban situaciones de inequidad en las superficies de las viviendas. Es un proyecto correcto desde el punto de vista arquitectural, inobjetable, si bien con los ajustes, las superficies del espacio común cocina-comedor-living resultó proporcionalmente un tanto desajustada en las unidades de cuatro dormitorios. En las mesas técnicas llevadas adelante en el año 2018, se informó que los frentes e interiores de placards no estaban considerados dentro del presupuesto. Los ajustes de presupuesto y estructurales del proyecto licitado respecto al proyecto definitivo se desconocen. Las obras comenzaron sin tener el IVC los planos de ejecución aprobados oficialmente, lo que imposibilita desde todo punto de vista verificar la correcta ejecución de las obras.

Respecto de los reacondicionamientos de las viviendas existentes, recientemente en el contexto de la MGP de fines del mes de mayo del año 2018, se estableció un importe de honorarios por un monto de 8468,21 pesos, aproximadamente 340 dólares. Es decir que desde el gobierno se está proponiendo en el contexto de un plan de “re-urbanización” a cargo del Estado, la inserción de lógicas de contratación de profesionales, de los cuales se instituye como mediador. En la MGP en donde se debatieron estos documentos se señaló que la documentación fue tomado de otros barrios y que se desconocía la consistencia de este monto.

A estas alturas del año se comenzará a tratar el acondicionamiento de la manzana más consolidada, la manzana 1 que está situada sobre la calle Fraga. Se tratarán las aperturas de espacios públicos, esponjamiento y mejoramiento de las viviendas. Los mejoramientos se están diseñando sobre la base de que los vecinos aportarán un 30% del importe y el IVC subvencionará el 70% restante. En este contexto, la situación que se prevé hacia el futuro es que los habitantes no estén dispuestos a relocarse a las viviendas nuevas porque los importes de los créditos serán muy altos respecto de los acondicionamientos. En este sentido, resultan difícil de solucionar o al menos balancear las inequidades del proceso. Se prevé que en el macizo original se quedarán los propietarios y que las viviendas nuevas serán para los inquilinos mayoritariamente ¿La pregunta reside en cómo costearán el proceso de instalación en estas viviendas nuevas los habitantes más precarizados: el pago de los servicios, crédito, y expensas?

Otra índole de interrogantes es respecto a los acondicionamientos. En la MGP del 30 de mayo del año 2018, una vecina planteó si a los propietarios de edificios de hasta cinco pisos, que

alquilan cerca de veinte habitaciones, el IVC les facilitará el reacondicionamiento. El coordinador de la MGP dijo que nó, que quedaban fuera, a lo que la vecina respondió que entonces solo iban a reacondicionar cinco casas, que sería muy sencillo el proceso.

#### IV. INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA EN BARRIO PADRE CARLOS MUGICA

En el proyecto de integración socio-urbana del Barrio Padre Carlos Mugica, el aspecto habitacional incluía originalmente el acondicionamiento del 80% de las viviendas existentes. Al día de la fecha, luego de dos años, las soluciones habitacionales han sido poco menos que escasas o insignificantes. Se implementaron hasta el momento, dos tipos de soluciones: 1) El Plan Piloto de mejoramiento de viviendas aplicado en la Manzana G1 frente al playón que da a la curva de la Autopista Illia, que consistió en la remodelación y adecuación de 79 viviendas y algunos comercios;<sup>23</sup> 2) Un conjunto habitacional conocido como “Containera” o “En Containera”, hacia donde se realojaron las familias de Cristo Obrero que el GCBA obligó a relocalizarse porque se encontraban ubicadas en el sector por donde pasará la nueva traza de la Autopista Illia (la traza vieja será a futuro un parque lineal elevado a la manera del *High Line* neoyorquino). Actualmente se ha construido una tira de viviendas (Sector Emplaque: Edificios 1, 2 y 3 de PB y dos plantas superiores: superficie total de 4.500 m2 con 40 unidades funcionales). Una segunda tira se encuentra en construcción (Sector Viviendas Agrupadas: Edificio 4 y 5 de PB y tres plantas superiores: con superficie total de 7.000 m2 con 80 unidades funcionales).

Además de estas soluciones habitacionales estaba prevista la futura construcción de un total de 1200 viviendas en conjuntos de baja altura en los terrenos conocidos como “Ex predio de YPF”. Los proyectos de viviendas tanto en el predio de Containera como en el Ex predio de YPF son fruto de un convenio entre la Facultad de Urbanismo, Diseño y Arquitectura (FADU) de la Universidad de Buenos Aires y la SESYU firmados el 11 de octubre de 2016 y el 20 de enero de 2017.

Containera es el modelo paradigmático de gestión de gobierno y tiene, entre todas las intervenciones, “una especial importancia por su segura incidencia en la gestión de las etapas sucesivas”. Para el gobierno y el “equipo de proyecto urbano y arquitectónico”,<sup>24</sup> constituye una “operación” que “pretende... proponerse como modélica”. Se señala que:

“De su definición depende en buena medida la capacidad de gestión de las futuras relocalizaciones, debiendo dejar establecido en forma concreta e inequívoca que el nuevo hábitat propuesto y construido posee importantes ventajas comparativas respecto del original autoconstruido que viene a reemplazar” (UBA/FADU/IEHu; GCABA 2017: 14).

Entretanto, en materia de infraestructura, el gobierno afirma haber acondicionado un 20% del total del barrio, con lo cual, se infiere, que para el año 2019 habrán abordado el 80% que falta.

Resta solo un gran interrogante. Si desde el gobierno se reconoce que “de las 9.900 viviendas y comercios que hay en la villa, unas 8500 requerirán algún grado de intervención”, tal como señaló Diego Fernández en una entrevista del mes de abril del año 2017 ¿Cómo es que con estas soluciones habitacionales proyectadas y en construcción, el año que viene, se dará por culminado el proceso? (La Nación 2017b).

<sup>23</sup>En el marco del Programa de Mejoramiento de Viviendas, en estas viviendas “viven 169 personas, de las cuales 100 son adultos, dos adultos mayores y 67 niños”.

<sup>24</sup>Formado por: Prof. Arq. Javier Fernández Castro; Prof. Arq. Matías Tozzini; Arq. Matías Torres; Arq. Lucía Solari; Arq. Fernando Vera; Arq. Nicolás Oro; Arq. Pierfrancesco Elberti; Arq. Aldana Ramos; Est. Ignacio Pérez.

#### IV.1 Plan Piloto de mejoramiento de viviendas

En este plan, inserto en el Programa de Mejoramiento de Viviendas, se abordaron soluciones integrales de acondicionamiento de las fachadas y de los interiores de las viviendas. La intervención muy visible desde la autopista, se caracteriza por un sistema de rejas de fachada y escaleras caracol de acceso a las viviendas que anteponen una imagen homogénea de conjunto a las heterogéneas fachadas (ver Figura 4).

Si bien desde el gobierno se sostiene que: “Uno de los objetivos finales de la integración socio-urbana de las villas, que se prevé finalizar para el 2019, es retirar aquellas escaleras endebles con las que quienes habitan en la villa acceden a sus hogares”, y que “las nuevas estructuras metálicas presentadas cuentan con una baranda para evitar caídas y parecen más fuertes” (LN 2017). Es preciso señalar que las normativas no permiten este tipo de escaleras en la ciudad. Estas escaleras propuestas por el gobierno se asimilan a las que construyen los vecinos en el barrio pero con barandas, a diferencia de las tantas construidas precariamente sin barandas que se pueden observar en todos los barrios, y que alimentan uno de los índices de accidentes más significativos. Resta aclarar que no resulta suficiente como intervención de gobierno que las escaleras “parezcan fuertes”. Tienen barandas, parecen más seguras, pero siguen siendo incómodas y peligrosas. Para las próximas intervenciones sería esperable que el gobierno y los proyectistas que estén a cargo idearan otra forma de acceso, otro tipo de escalera, que no fuera contravencional, que minimizara al máximo cualquier riesgo posible de accidente y que garantizara la accesibilidad de personas con movilidad reducida.

Para el acondicionamiento interior de las viviendas, se contó para cada caso con un equipo técnico responsable a cargo, liderado por un profesional arquitecto y otro de la rama social. El arquitecto proponía un proyecto de remodelación de la vivienda que una vez consensuado se construiría, previa firma del “acta de compromiso” que implicaba un compromiso de mantenimiento futuro por parte del propietario. En el mejoramiento interior se priorizó la solución de las condiciones de iluminación, ventilación, aislamiento, y en algunos casos de hacinamiento.

Los resultados constructivos del plan piloto han sido desparejos. En muchos casos se detectan problemas de vicios de obra e ineficacia en los controles de ejecución: filtraciones de cañerías, problemas de aislaciones y de colocación del sistema de paneles internos, etc. El éxito de los resultados varía según las cooperativas de trabajo involucradas.

FIGURA 4. VISTA DEL SISTEMA DE FACHADAS DEL PLAN PILOTO DE MEJORAMIENTO.



#### IV.2 Las viviendas Containera

El conjunto habitacional Containera está formado por bloques de tres niveles de viviendas (planta baja y dos pisos) de entre dos y cuatro dormitorios, separados por los núcleos de escaleras, e incluye ocho locales comerciales y un comedor en planta baja (ver Figura 5). A las viviendas de planta baja se accede desde una galería exterior y tienen patios traseros como expansión. Las plantas altas se expanden hacia los balcones, teniendo las viviendas de las esquinas balcones en dos direcciones.

FIGURA 5. VISTA DEL FRENTE DEL CONJUNTO



El proceso de relocalización de las familias de Cristo Obrero hacia las viviendas Containera fue conflictivo y complejo porque gran parte de ellas se rehusaban debido a que no estaban de acuerdo con el sistema constructivo empleado, *steel framing*, con los materiales empleados en la construcción, ni con el sistema de enrejados de los espacios semi-cubiertos que sentían opresivos hasta el espanto. Desde el equipo de profesionales responsables y desde el gobierno se sostuvo que obtuvieron el consentimiento de los involucrados.

Este sistema constructivo fue implementado, en la primera tira, en todos los muros, exteriores, divisorios de viviendas, e interiores. En las nuevas viviendas que se están construyendo, correspondientes a la segunda tira, para los núcleos húmedos y divisiones internas se están empleando bloques cerámicos, mientras que en el exterior se sigue conservando el *steel framing* (ver Figura 6).

Las viviendas presentan algunos problemas derivados de la falta de control de final de obra. No aparentan ser irreversibles pero si no se remedian (hay suficiente experiencia en los conjuntos habitacionales de toda la ciudad en franco proceso de deterioro), pueden terminar siendo crónicos, y en un futuro irreversibles.

FIGURA 6. VISTA DEL CONJUNTO NUEVO EN CONSTRUCCIÓN



Pasaron casi cinco meses desde los inicios del proceso de relocalización de las familias y el gobierno está comenzando a instalar los medidores de electricidad como signo de conclusión de cierto período de gracia en la prestación de los servicios y se entiende, que a la brevedad, tendrán que comenzar a abonarlos. Para muchos, esto indica, que se aproxima también el comienzo de pago de las cuotas de los créditos. Todos son absolutamente conscientes de que gran parte de las familias no podrán asumir estos compromisos de pago por el deterioro de sus fuentes de ingreso con motivo de la relocalización.

Este proceso inaugural de relocalización acusa desde los comienzos un balance desfavorable. Gran parte de las familias se negaba originalmente a relocalizarse. En esta relocalización, las familias vieron profundamente socavados sus medios de vida. La mayoría sustentaba su economía con actividades comerciales diversas. Al ser relocalizadas perdieron anclaje territorial y gran parte de la clientela. Además, el sector del barrio en el que están emplazadas se encuentra cercado y las tiras de viviendas tienen una única vía de acceso, de manera tal que quedó marginado, aislado y prácticamente inaccesible vehicularmente respecto del resto del barrio.

En la relocalización no se consideraron las necesidades laborales de las familias que vivían de actividades productivas y comerciales en el barrio. Se podrá argumentar desde el gobierno que el sector de Containera está en pleno proceso de transformación, que cuando se trasladen las restantes familias previstas, el panorama cambiará. A grosso modo, si se produce alguna transformación en densidad poblacional, no será antes de seis meses. No existen además demasiadas chances de que la zona cambie sustancialmente porque no tiene una localización nodal y no es, ni será tampoco, un lugar de paso obligado. El primer interrogante que surge, entonces, es si podrán las familias abordar los compromisos económicos asumidos. En un orden superior, si realmente resulta sustentable la propuesta habitacional y productiva, o si está destinada al fracaso.

Los vecinos afirman no haber participado en talleres sobre el diseño de las viviendas, si bien, cuando comenzaron a colocarse los paneles internos, desde el gobierno programaron visitas a la obra. Tampoco han tenido capacitaciones.

Muchos aspectos de “buenas prácticas” han sido desoídos, cuando no violentados en el caso de Containera. La incertidumbre en torno al cumplimiento de las obligaciones económicas contraídas, el pago de los servicios y las cuotas de crédito evidencian problemas de comunicación y acompañamiento que vician el proceso como una mala práctica.

Containera es la muestra de las concepciones de un gobierno que desoye a los afectados, para los que ni siquiera se tomaron medidas para resguardar sus necesidades más básicas como los medios de subsistencia.

En el artículo 9 de la Ley 3343 se señala que: “La implementación de este proyecto no implicará desalojo forzoso alguno, y para aquellos actuales habitantes (de acuerdo al censo poblacional establecido en el artículo 3) cuyas viviendas necesiten ser relocalizadas se garantizará, en acuerdo con los mismos, una solución habitacional de similares características dentro del polígono establecido”.

Surgen interrogantes en torno a la consistencia del proceso que desde el gobierno se anuncia en el “protocolo” como “integral”. Se señala que: “La sustentabilidad de las soluciones definitivas requerirá que los costos sean asequibles en relación a la población involucrada”. Se suma a esto como una suerte de carta de intenciones: “Se deberán evitar impactos que generen un empobrecimiento o precarización de las redes de subsistencia de los afectados”.

Finalmente puntualizan también en la necesidad de un trabajo previo en “mesas de trabajo” que garanticen la participación en todas las etapas del proceso, desde la “planificación”, el “diseño



de las viviendas”, y los “espacios comunes”, y el “asesoramiento en el uso de las instalaciones” hasta la logística de la mudanza. No se verifica lo manifestado en la ley en las acciones de gobierno.

Para contextualizar estos aspectos habitacionales con otros llevados adelante por el gobierno en este proceso de integración socio-urbana. Hace seis años que los niños en edad escolar son trasladados en micros a diferentes zonas de la ciudad en parte porque la infraestructura educativa resulta insuficiente respecto de la demanda. El año pasado se anunció que se derrumbarían dos escuelas para construir otras. No se construyeron primero las escuelas para no aumentar los ya altos niveles de emergencia educativa, y los vecinos se vieron involucrados en un proceso de traslado de los niños y niñas escolarizados, para los que el gobierno dio como respuesta que los de sexto y séptimo año se trasladaran por sus propios medios, negándoles los medios de transporte oficiales. Fue necesaria la organización de las familias para que reclamaran de manera conjunta con cortes en la Estación de Retiro, para que se tuviera en cuenta la situación y se restituyeran los medios de transporte.

Mientras los procesos de re-urbanización avanzan con acuerdos grupales aislados e independientes sin participación colectiva de todos los organismos representativos barriales, en la última semana del mes de mayo del año 2018, se informó en reunión de delegados que en todos los casos deberán pagar por metro cuadrado de tierra un importe que calculan será de 340 dólares. Simultáneamente comenzó a circular un borrador de “Carta de Adhesión-Mejoramiento exterior” por el cual se manifiesta la adhesión a las mejoras edilicias del exterior de los edificios de la villa en el que se señala el apartado séptimo que dicho mejoramiento “no genera expectativa futura de derecho alguno en relación a la regularización dominial de la vivienda, sino que comprende exclusivamente el desarrollo y ejecución de las obras de mejoramiento de la unidad habitacional”, además se agrega en el apartado octavo:

Que en el supuesto que en el proyecto se establezca una redistribución del espacio edificado y/o vacante de la parcela con el fin de destinar determinados espacios o instalaciones al uso común de la misma o de un conjunto de viviendas (para consolidar circulaciones verticales u horizontales o espacio urbano interno) presto consentimiento con los nuevos destinos otorgados a dichos espacios e instalaciones, y a la función que le ha sido asignada conforme a lo establecido en el plano obrante en Anexo I, comprometiéndome a compartir su aprovechamiento pacíficamente y sin exclusión de los ocupantes de las viviendas a cuales beneficiare (SISYU 2018)

Por medio de esta “carta”, que instala los mejoramientos exteriores de los edificios de manera inconsulta según un plan de trabajos desconocido, se instaura un proceso de transformación edilicia que avanza sobre los derechos de los habitantes a participar en dicho proceso, a la vez que compulsivamente se compromete el edificio con obras cuyos alcances e implicancias, y posibles damnificaciones no forman parte del contrato.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

En artículo publicado por *Nueva Ciudad* se señala: “El gobierno porteño ‘sueña’ con que en cinco años no haya más villas en la Ciudad”. Bajo un ropaje y discurso de “integración socio-urbana” parece estar ocupándose en hacerlas desaparecer. El planeamiento estratégico del acondicionamiento de las viviendas existentes resulta fundamental en el proceso, pues hasta el momento no se ha dispuesto la construcción de viviendas transitorias para relocalizar a las familias. Esta es una cuestión inmediata a resolver por parte del gobierno. Luego, de deberá evitar procesos de gentrificación como consecuencia de la valorización inmobiliaria, hacer que los proyectos sean sustentables en el tiempo para todos los habitantes, y que estos proyectos estén acompañados por la protección y estímulo de las actividades económicas y productivas.

Estos procesos están plagados de inequidades, en algunos aspectos, muy difíciles de resolver. Uno de ellos es la sustentabilidad de aquellas familias cuyos ingresos mayoritarios provienen del alquiler de cuartos y viviendas; y que implica el lucro con tierras públicas.

Las intervenciones de la Universidad de Buenos Aires en ambos casos de estudio en materia proyectual ha sido muy cuestionable. En el caso de Playón de Chacarita porque los conjuntos de viviendas no se adecuaron arquitectónicamente y estaban plagados de fallas de diseño y no se adaptaba la tipología al amanzanamiento dispuesto por la ley. En el caso de Barrio Carlos Mugica porque si bien los proyectistas afirman que la tipología, materiales y tecnologías habían sido consensuados, los habitantes se negaban al traslado. Una cuestión a resolver es el procedimiento de concurso dentro del ámbito de la Universidad, que sea transparente, otra es el procedimiento institucional de debate de propuestas alternativas y la real participación de los involucrados. Se rescata como fundamental, la presencia de equipos interdisciplinarios en las MGP, como actores fundamentales en todos los procesos. La Universidad aquí debería tener un lugar protagónico por la posibilidad de ser actores imparciales en el proceso, que deberán proteger desde el ámbito de los derechos a una vivienda digna y un hábitat adecuado como lo dictan los instrumentos institucionales y la Constitución Nacional y de la CABA.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

CATEDRA LIBRE DE INGENIERÍA COMUNITARIA; OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD; FRENTE SALVADOR HERRERA; 2017. “Consideraciones y propuestas para fortalecer los procesos de re-urbanización e integración socio-urbana de las villas de la CABA en relación a la regularización y acceso a los servicios públicos” 3/3/2017. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=119>.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2016. *Delegados: Un estudio sobre la representación en siete villas de la CABA* 18/7/2016 (Buenos Aires: Defensoría del Pueblo). Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/noticias/delegados-un-estudio-sobre-la-representacion-en-siete-villas-de-la-caba/>.

GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. 2017. *Dictamen. Tu voz para tu barrio. Juntos estamos escribiendo el dictamen que reglamenta la Ley 3343* (Buenos Aires: GCABA).

\_\_\_\_\_. 2018. “Playón de Chacarita”. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios/playon-de-chacarita> (Fecha de consulta: 5/2018).

\_\_\_\_\_. 2018b. “Barrio 31” (Secretaría de Integración Social y Urbana: Buenos Aires). Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/presentacion\\_institucional.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/presentacion_institucional.pdf).

INFOBAE. 2018. “Diego Fernández ‘La Villa 31 estará terminada arquitectónicamente en 2019’”, *Infobae* 12/3. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/03/12/diego-fernandez-la-villa-31-estara-terminada-arquitectonicamente-en-2019/> (Fecha de consulta: 22/3/2018).

LA NACION. 2017. “Villa 31: cómo quedaron las viviendas que fueron reformadas”, *La Nación* 19/4/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2013379-villa-31-como-quecieron-las-viviendas-que-fueron-reformadas> (Fecha de consulta: 2/2018).

\_\_\_\_\_. 2017b. “En la villa 31-31 bis, los vecinos disfrutaron de las primeras casas refaccionadas. *La Nación* 20/4. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2013627-en-la-villa-31-31-bis-los-vecinos-disfrutaron-de-las-primeras-casas-refaccionadas>.

LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. 2016. “Acta de la 37° Sesión Ordinaria. Versión Taquigráfica” 15/12/2017. Disponible en: <http://www.legislatura.gov.ar/modulovt/archivo/vt-1643.pdf>.

\_\_\_\_\_. 2017. “Versión Taquigráfica. Audiencia Pública. Reurbanización e integración socio-urbana del barrio ‘Playón de Chacarita’” 23/2/2017. Disponible en: <http://www.legislatura.gov.ar/modulovt/archivo/vt-170223-PlayonChacarita.pdf>.

\_\_\_\_\_. “Acta de la 37° Sesión Ordinaria. Versión Taquigráfica” 23/3/2017. Disponible en: <http://www.legislatura.gov.ar/modulovt/archivo/vt-vt05-2017.pdf>.

MACRI, Mauricio. 2016. “Buenos Aires mira al sur”. En: *De Villa a Barrio* (Buenos Aires: Secretaría de Hábitat e Inclusión), 10.

MARTIN, Nicole; Jonatan Emanuel Baldiviezo. 2016. “Reestructurando el derecho a la vivienda: El nuevo organigrama en la Ciudad de Buenos Aires”, Observatorio del Derecho a la Ciudad 12/2/2015. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=61> (Fecha de consulta: 2/2018).

NUEVA CIUDAD. 2018. “El gobierno porteño ‘sueña’ con que en cinco años no haya más villas en la Ciudad”, 12/3. Disponible en: <http://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201803/36642-el-gobierno-porteno-suena-con-que-en-cinco-anos-no-haya-mas-villas-en-la-ciudad.html> (Fecha de consulta: 22/3/2018).

OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD. 2017. “El PRO vendería al Grupo América (Vila-Manzano) las tierras conocidas como Flechabus cambiando su destino de viviendas para familias del Barrio Carlos Mugica (Ex Villa 31)”, Observatorio del Derecho a la Ciudad 11/11/2017. Disponible en: [http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/22\\_47\\_242017%20-%202011%20-%20noviembre%20-%202029%20-%20Venta%20de%20tierra%20villa%2031%20America.pdf](http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/22_47_242017%20-%202011%20-%20noviembre%20-%202029%20-%20Venta%20de%20tierra%20villa%2031%20America.pdf) Fecha de consulta: 2/2018).

SANCHEZ, Sandra Inés; Jonatan Emanuel Baldiviezo. 2018. “De las conclusiones del Informe Técnico-Estructural que justificó el desalojo forzoso y demolición de viviendas en Barrio Carlos Mugica (Ex Villa 31-31 bis) se desprende que el GCBA podría hacer lo mismo con cualquier vivienda construida en las villas de la ciudad” 3/3/2018. Disponible en: [http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/18\\_15\\_452018%20-%202002%20-%20febrero%20-%202028%20-%20Desalojo%20administrativo%20ilegal%20e%20infundado.pdf](http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/18_15_452018%20-%202002%20-%20febrero%20-%202028%20-%20Desalojo%20administrativo%20ilegal%20e%20infundado.pdf).

\_\_\_\_\_. 2018a. “Un protocolo para legalizar los desalojos forzosos en el Barrio Padre Carlos Mugica (Ex Villa 31-31bis)” 23/3/2018. Disponible en: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=177>.

SCHUTZ, Alfred. 1962. *The problema of social reality* (La Haya, Holanda: Martinus Nijhoff). Traducción española por Néstor Míguez, *El problema de la realidad social* (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1974).

SECRETARÍA DE HÁBITAT E INCLUSIÓN. 2016. *De Villa a Barrio 2012-2015* (Buenos Aires: Secretaría de Hábitat e Inclusión).

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA. 2018. Borrador. “Protocolo de relocalización Barrio Padre Carlos Mugica” Disponible en: [http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/16\\_33\\_312018%20-%202003%20-%202022%20-%20Protocolo%20general%20de%20relocalizacio%CC%81n.pdf](http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/16_33_312018%20-%202003%20-%202022%20-%20Protocolo%20general%20de%20relocalizacio%CC%81n.pdf).

\_\_\_\_\_. 2018a. Borrador “Carta de Adhesión-Mejoramiento de Exterior” 5/2018.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES; FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES; INSTITUTO DE LA ESPACIALIDAD HUMANA; GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. 2017. *Barrio 31/Carlos Mugica. Proyecto de (Re) Urbanización. Tejidos de realojamiento, infraestructuras, espacios y equipamientos públicos* (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Disponible en: <http://www.habitatinclusivo.com.ar/publicaciones/barrio31/2017-barrio31-tejidos-de-realojamiento-infraestructuras-espacios-y-equipamientos-publicos.pdf> (Fecha de consulta: 3/2017).

#### Abreviaturas

CLIC: Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria.

DP: Defensoría del Pueblo.

FSH: Frente Salvador Herrera.

GCBA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

LCBA: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ODC: Observatorio del Derecho a la Ciudad.

SISYU: Secretaría de Integración Social y Urbana.

**FAMILIA Y PROCESO DE ENVEJECIMIENTO:  
EL CASO DE LA VEJEZ HOMOSEXUAL EN ARGENTINA**

GIRIBUELA, WALTER A.

# FAMILIA Y PROCESO DE ENVEJECIMIENTO: EL CASO DE LA VEJEZ HOMOSEXUAL EN ARGENTINA.

## I. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE DIVERSIDAD SEXUAL Y LA VEJEZ EN LA ARGENTINA

La Argentina viene experimentando, desde hace ya aproximadamente dos décadas, una serie de modificaciones socio culturales y políticas, tendientes a revertir la difícil vida que debieron transitar a lo largo de su historia, aquellas personas que escapaban a la heterosexualidad pretendidamente universal y hegemónica. No es una novedad que, durante muchísimo tiempo, el poder y las instituciones que lo encarnaron, establecieron una red semántica que equiparaba sexualidad heterosexual reproductivista con salud, normalidad y observancia ciudadana, hecho que dejaba conformada otra red en la que la diversidad sexual era asociada indefectiblemente con enfermedad, anormalidad y delito. Iglesias, Fuerzas Armadas, Partidos Políticos (del espectro que fueran) y corporaciones profesionales de la salud se ocuparon de consolidar, a sangre y fuego, esta asociación.

Si bien la conquista de derechos debe analizarse no desde una perspectiva lineal evolucionista sino como una trayectoria sinuosa de avances y retrocesos, es claro que recién en los últimos diez años se puede comenzar a observar cómo la consolidación legal de algunas conquistas han impactado en la vida cotidiana de las personas. Estos logros no están exentos de tensiones que los puedan poner en peligro, especialmente en el marco del giro conservador (y en ocasiones, reaccionario) que se da a nivel político en Latinoamérica en la actualidad y que, en nuestro país, fue convalidado en las urnas en dos oportunidades en los últimos tres años.

A pesar de estos vaivenes podemos señalar que en el siglo pasado y en el actual, un proceso que arrancó con un requerimiento de invisibilización de toda práctica (y de todo deseo) que no fuera heterosexual pudo ir mutando hacia una visibilidad de las diferentes orientaciones sexo genéricas, superando, de manera impensada tiempo atrás, el ordenamiento binario, esto que llevó a autores como Ana María Fernández (2013) a identificar irónicamente al orden sexual moderno como de una “diferencia desquiciada”. Un dato no menor debe sumarse al nuevo espíritu de época respecto de la sexualidad: la implementación de cierto requerimiento de corrección política discursiva que, si bien no resuelve por completo la discriminación y la homofobia, permite tornar menos hostil algunas vidas.

Estos cambios, que hemos planteado brevemente, impactan directamente en la vida cotidiana de las personas y, siguiendo los planteos del Paradigma del Curso de la Vida, lo hacen de manera diferente dependiendo del momento del proceso evolutivo en que los sujetos se encuentran. Es decir que este cruce entre historia y biografía no es universal, sino que depende del momento personal en que se da. Un ejemplo de ello es la ley de matrimonio, aprobada y promulgada hace ocho años en el país y que otorga aptitud nupcial a aquellas personas mayores de edad o emancipadas que sean viudas, divorciadas o solteras, independientemente de su sexo: son contemporáneos de ella personas que al momento de su aprobación transitaban su niñez, pero también su vejez y, claramente, impacta en ellas de manera diferencial.

Las personas a las que nos referiremos en este trabajo son varones, mayores de 65 años, que habitan el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>1</sup>, y que comparten la orientación sexo

<sup>1</sup> El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es la zona más poblada de la República Argentina y está conformada por el Distrito Federal y 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires. En su extensión (unos 3.800 km<sup>2</sup>), habitan

genérica homosexual. Elegimos este recorte geográfico por dos razones: la primera de ellas se basa en lo que plantea Didier Eribon (2001) respecto de la “huida a la ciudad” de personas gays. Según el autor, el anonimato presente en las urbes más populosas hace que, en algún momento de la vida, las personas gays decidan irse de sus pueblos, mayormente pequeños, a lugares más poblados. En el caso que nos ocupa, este fenómeno es sumamente masivo, ya que el requerimiento de ocultamiento impuesto como antídoto a un destino de escarnio y aislamiento en gran parte del siglo pasado operaba como un factor determinante para esta suerte de exilio autoimpuesto por cuestiones sexo genéricas. Por otro lado, no se nos escapa que en nuestro país, la vejez es un fenómeno urbano<sup>2</sup> y el AMBA es un espacio de esa clase por excelencia.

Reconocemos entonces que estamos en presencia de una población pionera, pero no porque sea la primera vez que personas gays lleguen a los 65 años de edad sino porque se trata de la primera vez en que personas que fueron criadas para no ser visibles por su orientación sexual y que debieron construir estrategias de supervivencia de su vida cotidiana basadas principalmente en la elaboración y consolidación de una “identidad discreta” (Pecheny, 2005), hoy transitan su vida en un espacio social en que dicho requerimiento quedó perimido y en el que postula, al menos discursivamente, el estallido de la visibilidad de las orientaciones sexuales diversas. Este nuevo “espíritu de época” implicó, entonces, la elaboración de una marcada habilidad adaptativa para reformular el escenario que, en otros momentos, imaginaban que implicaría su orientación sexual en este momento del desarrollo vital. Esto no sólo echó por tierra el erróneo presupuesto que sostiene que “los viejos no pueden adaptarse a los cambios”, sino que desmoldó ese mito y permitió poner en escena la importancia de revalorizar las trayectorias vitales.

## II. LA FAMILIA Y LAS ORIENTACIONES SEXO GENÉRICAS DISIDENTES.

Si hay una institución que ha jugado un papel central a la hora de transitar la orientación sexo-genérica disidente, es la familia. En las múltiples formas en que esta transmute, la familia es la institución por medio de la cual los seres humanos garantizan, al menos en los períodos iniciales, su subsistencia biológica. También suele ser la institución que introduce a los sujetos en la cultura y que organiza las primeras formas de socialización. Estas características no deben confundirse con la mirada romántica e idílica que sostiene que “lo natural” y “lo deseable” es que una persona viva con quienes fueron sus progenitores, ni mucho menos sugerir que los lazos biológicos son de por sí positivos para la crianza o el único modo de organización familiar.

Luego de señalar que las instancias sociales predominan marcadamente sobre las naturales en la familia, Jacques Lacan identifica a esta como “el órgano privilegiado de la coacción del adulto sobre el niño, a la que el hombre debe una etapa original y las bases arcaicas de su formación moral” (2003: 78). De este modo, alerta sobre el papel central que juega la familia en la construcción de una determinada cosmovisión y de los valores que considera adecuados o inadecuados para sí y para terceros.

Elizabeth Jelin, por su parte, la caracteriza como un espacio en el que se conjugan aspectos afectivos positivos, pero también sus contrarios. En este sentido, se fusionan en ella mecanismos

aproximadamente 15.000.000 de personas (el 37% del total de la Argentina). La Ciudad de Buenos Aires, el Distrito Federal, que es parte central del AMBA, tiene un 16.4% de población mayor de 65 años.

<sup>2</sup> Tal como se desprende del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en el año 2010, la estructura poblacional argentina continúa con el proceso de envejecimiento que comenzó a evidenciarse la década de 1970, cuando la población mayor de 65 años en la Argentina era del 7%. En el último censo, ese porcentaje se incrementó a un 10.23% y, de cumplirse algunas proyecciones planteadas por diversos organismos como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), hacia mediados de este siglo un cuarto de la población del país será mayor de 65 años.

de cohesión y de expulsión. Destacando especialmente el peso que juega en la transmisión de valores, la autora advierte que una familia es

una institución social anclada en necesidades humanas universales de base biológica: la sexualidad, la reproducción y la subsistencia cotidiana. Sus miembros comparten un espacio social definido en términos de relaciones de parentesco, conyugalidad y pater/maternalidad. Se trata de una organización social, un microcosmos de relaciones de producción, reproducción y distribución, con su propia estructura de poder y fuertes componentes ideológicos y afectivos, pero donde también hay bases estructurales de conflicto y lucha. Existen en ella tareas e intereses colectivos, pero sus miembros también poseen intereses propios diferenciados, enraizados en su ubicación en los procesos de producción y reproducción (2007: 95).

Adoptando estas perspectivas, analizaremos cómo los relatos del grupo en estudio dan cuenta de la importancia que sus familias de origen tuvieron a la hora de asumir su orientación sexo genérica y del modo en que las representaciones de estas se internalizaron en ellos. Para hacerlo, nos basaremos en las modificaciones que se han podido observar en los entrevistados, en los relatos que hicieron respecto de sus relaciones familiares a lo largo del tiempo. Demostraremos que, de modos diferentes, la presencia de lo que podemos denominar el “mandato familiar” está presente en los diferentes momentos del desarrollo vital de los sujetos, tomando formas diversas, pero constituyendo un aspecto inmanente de la vida cotidiana, ya para facilitarla, ya para dificultarla.

### III. LOS CASOS EN ESTUDIO.

El secreto, la discreción y el silencio fueron requerimientos necesarios durante gran parte de las trayectorias vitales en análisis. En este sentido, las familias han jugado un importante papel en la instalación de silencio y han tallado hondo a la hora de evaluar la posibilidad de transgredirlo, especialmente hacia las generaciones descendientes.

Roberto (69) plantea la presencia de mandatos familiares ya en los tramos iniciales de la entrevista, al empezar a dar cuenta de su historia de vida:

Yo nací en 1945 en Rosario<sup>3</sup> y me vine a los 18 años para Buenos Aires. Mi vida ha tenido una serie de cosas. Yo no tuve una infancia feliz, te estoy hablando de 60 años atrás, donde la condición homosexual no era aceptada para nada, era lo que no se nombraba, lo que no se veía. Además mi papá era muy homofóbico porque de alguna manera él vislumbraba mi orientación y siempre decía que, si él tenía un hijo homosexual, lo iba a matar, cosas así. Para un chico de mi edad era vivir aterrorizado con ese tema, tal es así que cuando murió me hizo prometer que tenía que ser hombre, entonces esos compromisos que uno tiene, esos pactos que uno hace son difíciles.[...] Cuando murió él yo tenía 14 años, porque él murió en el '60 así que tenía 15 años, 15 años yo.

Roberto no solo recuerda la infelicidad y el temor ante la amenaza de muerte de su padre, sino que se responsabiliza en parte al señalar que esto se debía a que su padre “vislumbraba su orientación”. La orden implícita sobre su orientación sexual (“no seas gay o te mato”) excede la vida de quien establece la sentencia: en el lecho de muerte le dice que “sea hombre”, algo que el entrevistado traduce como “no seas gay”, significado que probablemente también su padre le asignó a dicha frase. El mandato, identificado por Roberto como un compromiso, cumplió tan bien su propósito que, al narrarlo, el entrevistado lo presenta como posterior a la muerte (cuando murió, le hizo prometer, no antes); el mandato trasciende desde entonces la materialidad corporal de quien ordenó. La eficacia del mandato fue tal que Roberto asume su orientación sexual veinticinco años después, según comentó en otro tramo de la entrevista: el precepto de ser hombre lo marcó a fuego, obligándolo a cumplir el pacto impuesto por su padre durante un cuarto de siglo luego de su muerte.

<sup>3</sup> Rosario es la tercera ciudad más poblada de la Argentina luego de Buenos Aires y Córdoba. Se encuentra en la Provincia de Santa Fe, 300 kilómetros al sureste de la Ciudad de Buenos Aires.



Al respecto, Butler señala que “el mandato de hacerse sexuado en las maneras determinadas por lo Simbólico siempre conduce al fracaso y, en algunos casos, a la revelación de la naturaleza fantasmática de la identidad sexual en sí” (2007: 135). En este caso, esto se evidencia con una claridad que nos exime de mayores comentarios.

Jorge (66) también logra identificar mandatos familiares, y al relatarlos, avanza sobre las consecuencias que estos tuvieron en su vida. Al recordar parte de su vida laboral, señala la expectativa que su familia manifestaba ante su eventual participación en la empresa familiar:

Eso era un rollo, yo no quería saber nada con eso porque era una suerte de mandato familiar. Hijo único varón, era el lugar que me esperaba, pero yo no quería saber nada. Mis peleas con la familia en la adolescencia fueron toda la cosa gay que no podía decir en el espacio familiar y toda esta historia de la empresa, este mandato familiar de entrar a la empresa. Yo hice cualquier otra cosa menos eso y finalmente en los '90, en el momento de la globalización, la empresa se vendió y yo pude sacar de ahí lo que me tocaba y listo, empecé a arreglármelas por las mías. No hacerme cargo de la empresa no me costaba tanto, salí a trabajar y listo; lo otro fue más difícil, aunque también pude.

Dos cosas había aprendido Jorge a través de su familia: que debía ocupar un lugar en la empresa y que no debía decir su orientación sexual. En ambas operaba lo que él identifica como un mandato familiar, ese molde del que no era sencillo desmarcarse. Pudo romper con las dos cuestiones, aunque señala que la primera fue más fácil que la segunda, cosa que llama la atención porque, tal como señaló en otro tramo de la entrevista, cumplió un papel militante importante en los momentos constitutivos del FLH<sup>4</sup>, en los inicios de la década del '70. Ni siquiera su participación activa en una organización que propiciaba la liberación sexual, entre otras cosas, le permitió superar la imposibilidad de decir a su grupo familiar su orientación sexual, hecho que, según sus dichos, emergió en forma de “peleas familiares” que daban cuenta de su malestar ante el silenciamiento impuesto. Si, tal como sostiene Kaminsky, “todo habla en las instituciones en la medida en que lo sepamos escuchar” (1998: 9), estas actitudes hablaban de las órdenes que la institución familiar impartía, pero que Jorge no podía aceptar.

En algunas situaciones los mandatos familiares pueden ser detectados, problematizados y, en ocasiones, parcialmente quebrantados. En otras oportunidades, estos mandatos son naturalizados de tal manera que no pueden ser identificados por quienes fueron alcanzados por ellos. Son dichos, sí, pero no identificados como imaginarios instituidos e impuestos de manera heterónoma y que se cumplen con la fuerza de una orden.

En este sentido, Héctor (65), al hablar de los cambios sociales que involucran las relaciones sociales entre las personas, reflexiona sobre el modo en que se fueron modificando las formas de saludar; al hacerlo, deja entrever la existencia de los mandatos familiares, camuflados debajo de la representación de decisiones propias:

Dos hombres, ¿besarse dos hombres? ¡Era una locura! Ni pensarlo, ni que sea familiar, era una cosa que era muy mal vista, en todas partes era mal visto: en lo familiar, en lo laboral. Todos lo sabían eso y ni se te ocurría hacerlo, ni con tu familia. En mi caso particular al menos nunca sentí ningún deseo de besar ni ninguna presión para que no lo haga; sabía que si eras varón estaba prohibido besar a otro y listo. Nunca lo tomé como presión, lo tomé como una cosa lógica, muy lógica.

El saludo es una convención social que presenta modificaciones de acuerdo con las variables de lugar y tiempo; sin embargo, Héctor le asigna a la prohibición del beso entre varones

4 El Frente de Liberación Homosexual (FLH) fue una organización fundada en 1971 en la Ciudad de Buenos Aires a partir de Nuestro Mundo, el primer grupo de América del Sur que, de manera pública, se organizó a partir de la orientación sexo genérica homosexual. Al Frente de Liberación se sumaron, además, las agrupaciones Bandera Negra (anarquistas), Safo (lesbianas) y Emanuel (cristianos). Su posición ideológica se ubica en la izquierda revolucionaria del espectro político argentino de entonces.

un orden universal y lógico. El hecho de que, según su criterio, “todos supieran” que un hombre no puede besar a otro hombre le permite traducir lo que nomina como una prohibición (y, por tal, impuesta por Otro, desde afuera) como una decisión racional, es decir, lógica. De este modo, se sostiene a sí mismo como un sujeto autónomo, cuando a todas luces se trata de una convención que, si bien excede el ámbito estrictamente familiar, lo incluye claramente.

Algo similar sucede con Ricardo (70) en su juventud, cuando refiere que necesitó pedir dinero a un familiar para poder salir con un chico al que identificaba como un amigo ante su familia, que sospechaba de esa relación:

Resulta que iba a salir y me tenía que encontrar con este chico y no tenía un peso encima. Llamé a una cuñada y le digo: “dame guita que tengo que hacer algo y no tengo un mango”. No va que mi madre se entera y se enoja y me empieza a insultar y a decir que cuántas veces me tiene que decir que no quiere que salga con él ni con ningún otro, que me va a mandar al campo y no sé cuántas cosas más. Ahí yo me puse mal porque siempre me había cuidado de hacer las cosas sin que ellos sepan, sin desobedecer lo que decían y le eché en cara que desde que tenía 13 años o 14 años me venían molestando con lo mismo. No sé por qué ese día le eché en cara y se metió mi abuela por medio y, defendiéndome, me dio bruto sopapo, me acuerdo. Lo hizo como diciendo “yo te voy a defender porque eres mi nieto hazlo que hazlo, aunque todo lo que te dijimos haya sido en vano”, era muy especial mi abuela.

Ricardo deja traslucir, en primera instancia, que el mandato de no desear a otro hombre venía operando, por repetición, desde hacía mucho tiempo. Incluso puede verse cómo la prohibición impartida había sido internalizada ya que siempre “se había cuidado” para que no se enterasen, “sin desobedecer” (no desobedecer la orden). La escena, que incluye la presencia de violencia física por parte de su abuela, es reinterpretada como una pauta de cuidado, una defensa. Esa llamativa asignación de significado no tiene ningún asidero discursivo que la justifique, sino que parece responder a la confirmación del mandato a través de la agresión ante el fracaso de la palabra.

Esta resemantización de la acción pareciera operar como una suerte de respuesta ante los mandatos familiares de adscripción a la heteronormatividad, pero también, esencialmente, de sanción contra la homosexualidad. Esto deja en evidencia la necesidad de

contrarrestar la violencia normativa que conllevan las morfologías ideales del sexo, así como de eliminar las suposiciones dominantes acerca de la heterosexualidad natural o presunta en que se basan en los discursos ordinarios y académicos sobre la sexualidad (Butler, 2007: 24).

#### IV. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.

Más allá de las particularidades que en cada uno de los casos analizados pueden observarse, la orientación sexo-genérica de una de las personas que integran el grupo familiar interviene en el modo en que se organizan y juegan los vínculos familiares. Los temores propios ante un eventual rechazo, la internalización de las representaciones de los miembros de la familia de lo que implicaba “ser gay” y un contexto epocal negado a la visibilidad de la homosexualidad impactaron de manera notable en las formas de tramitar la sexualidad no heteronormativa de uno o varios miembros de las familias.

La familia, en tanto “ámbito primario de emergencia y constitución de la subjetividad, el escenario inmediato de nuestras primeras experiencias, de los proto-aprendizajes iniciales de nuestros modelos de aprender” (Fernandez, 1996: 166) cobra un papel central en los procesos de construcción de saberes. Estos saberes no se vinculan necesariamente con el estudio sistemático, sino que incluyen especialmente la adquisición o modificación de habilidades y destrezas para

enfrentar la vida cotidiana, las conductas ante diversas situaciones y, como hemos señalado, la adquisición de valores.

La orientación sexo-genérica homosexual cobró un valor identitario primordial a lo largo del tiempo histórico habitado por estos viejos, lo que generó la existencia de particularidades sustantivas respecto de la población heterosexual: la necesidad de ocultamiento del interés sexual en personas del mismo sexo, la conformación de una identidad discreta que permitiera una supervivencia lo menos traumática posible, la necesidad de anonimato buscado en las urbes más populosas, las particularidades que adquirirían los pasajes por las diferentes instituciones – especialmente, la institución familiar–, entre otras, dan cuenta de ello. A estas características deben sumarse otras que, por las modificaciones sociopolíticas y en los regímenes de mirada en torno de todas aquellas sexualidades no heterosexuales y/o reproductivas, se fueron dando a lo largo del tiempo. Estas particularidades también tomaron un carácter sedimental, de superposición entre sí: los “avances” sociales en las perspectivas sobre la diversidad sexual no implicaron una eliminación de miradas negativas o de diversas formas de estigmatización. En este sentido, la identificación de la homofobia como “último prejuicio aceptable” que hace Byrne Fone (2000) evidencia la coexistencia de diferentes posicionamientos, una suerte de convivencia paradigmática donde las perspectivas (y especialmente los valores) sobre la diversidad sexual lejos están de haber desaparecido. Un aire de corrección política discursiva sobre la diversidad sexual parece haberse impuesto, pero sin que haya provocado la eliminación de las miradas estigmatizadoras y prejuiciosas sobre las orientaciones sexo-genéricas no hegemónicas. En los sujetos con los que hemos trabajado, el hecho de ser contemporáneos de regímenes de miradas negativos sobre la diversidad sexual que comenzaron a modificarse bien avanzados sus desarrollos vitales hace que este aspecto siga manteniendo una característica identitaria que, aunque intente subestimarse, se verifica como fundamental.

A partir del análisis de las historias de vida que hemos realizado en este trabajo, pudimos observar que el actual presente de las personas entrevistadas solo puede comprenderse cabalmente desde la perspectiva de un trayecto procesual en el que unos aspectos se conforman de manera progresiva y superpuesta sobre (y en relación con) otros, muchas veces, familiares. Estas personas, hoy en situación de vejez, han transcurrido su desarrollo vital en un escenario hostil que los llevó a desarrollar gran parte de sus vidas signados con calificaciones negativas que se fueron afianzando por dos vías: la que se daba (y consolidaba) según avanzaba el propio desarrollo personal y la que se organizaba a partir de la interrelación con otros y con el ambiente. Así, sus actuales vejez no son sino el resultado de esta trayectoria, organizadas a partir de un hecho inédito hasta el momento: un resquebrajamiento de la moral imperante hasta bien entrado el siglo XX por medio de la cual se sancionaba todo aquello que escapara a la lógica heteronormativa. Si bien estamos lejos de poder postular la equidad intergenérica en la actualidad, los avances iniciales en términos de igualdad por orientación sexo-genérica no pueden desconocerse.

El temor ante lo que se veía como un futuro hostil y las estrategias para enfrentarlo se vieron en el vínculo que establecieron con sus familias. Tal como hemos señalado, consideramos la característica eminentemente sociocultural que este agrupamiento tiene y especialmente su responsabilidad en la construcción de las bases del pensamiento moral de los sujetos (Lacan, 2003). Es por ello que hemos detectado que las valoraciones que los integrantes de las familias han construido, replicado y transferido a las personas que componen nuestra muestra han aportado significativamente en la construcción de cada una de sus subjetividades, ya como mandatos, ya como aprendizajes. Dado que toda práctica humana resulta significativa, queda a la vista que las acciones, comentarios y toda forma de discurso social familiar que involucre positiva o negativamente la idea de diversidad sexual será fundante. Entre nuestros entrevistados, en ningún caso se observó una valoración familiar positiva respecto de la diversidad sexual. La valoración

negativa de toda sexualidad que se alejara de la heteronorma fue acompañada en ocasiones por la instalación de mandatos respecto de la forma en que debía transitarse una sexualidad que se “sospechaba” como no tradicional: debía evitarse y, si esto no era posible, debía ocultarse o silenciarse. Son estos mandatos los que se transformaron en verdaderos aprendizajes sobre qué era necesario decir con discreción, qué posponer en su develamiento, qué develar discrecionalmente e, incluso, qué callar. Este aprendizaje sería luego traspolado a esferas de la vida que excedían lo familiar: así, lo aprendido sería replicado en los ambientes laborales, educativos, recreativos, etc. La familia sería entonces la encargada de dar cuenta inicialmente de la necesidad de instalar diversos silencios “que subtienden y atraviesan los discursos” (Foucault, 2010: 30) y, principalmente, de administrarlos.

Por último, no podemos dejar de alertar que las personas con las que hemos trabajado han vivenciado la parte más significativa de estos cambios ya en su vejez o en momentos muy cercanos a ella. Este aspecto, original respecto de otras generaciones, nos lleva a identificarlos como los primeros que fueron socializados en un escenario donde la inconveniencia de propiciar o incluso mencionar la posibilidad de una orientación sexual no heterosexual, reproductivista y organizada desde un razonamiento binario, mutó hasta postular la incorrección de aquellas posiciones que se opusieran a la igualdad antes negada. Por primera vez en la historia nos encontramos frente a una generación que, habiéndose desarrollado en un escenario hostil, discriminador y sancionador de las diferencias sexuales, transita su vejez en uno en el que las fronteras sexuales han estallado en su labilidad, postulando un orden sexual radicalmente diferente al anterior. Esto, por supuesto, impacta en las personas que transitan su vejez y que, si bien arrastran consigo el lastre del oprobio experimentado, pueden comenzar a vivir o imaginar una vida diferente a la anteriormente proyectada. Nos encontramos, entonces, frente a una generación pionera en el aspecto señalado.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Butler, J. (2010). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”*. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Deshacer el género*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós.
- Eribon, D. (2014). *Regreso a Reims*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Reflexiones sobre la cuestión gay*. Madrid: Anagrama.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Identidades. Reflexiones sobre la cuestión gay*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Fernandez, A.M. (2013). “El orden sexual moderno: ¿la diferencia desquiciada?”. En Fernandez y Siqueira Peres (editores) *La diferencia desquiciada. Géneros y diversidades sexuales*. Buenos Aires: Biblos
- Fone, B. (2000). *Homofobia. Una historia*. México D.F.: Océano.
- Foucault; M. (2013). *La inquietud por la verdad. Escritos sobre la sexualidad y el sujeto*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- \_\_\_\_\_ (2010a). *La historia de la sexualidad. I, II y III. La voluntad de saber*. Buenos Aires. Siglo XXI editores.

Gastrón, L. & Oddone, M.J. (2008). “Reflexiones en torno al tiempo y el paradigma del curso de vida”. En *Perspectivas en Psicología. Revista de Psicología y Ciencias afines*, volumen 5, N°2. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Giribuela, W. (2016). “¿La ñata contra el vidrio? Sexualidades disidentes en varones en situación de vejez”. Ponencia presentada en el IV Encuentro Internacional de Investigaciones de Género, organizado por el Consorcio de universidades argentinas-mexicanas. Luján, 12 al 14 de mayo de 2016.

\_\_\_\_\_ (2015). “La fundación de la prensa gay: el caso de la publicación Somos”. En *Red Sociales. Revista Electrónica del Departamento de Ciencias Sociales*. Volumen 2, N° 5. Luján: Universidad Nacional de Luján.

\_\_\_\_\_ (2014). “Vejez homosexual: las heridas del lenguaje”. I Jornadas de Género y Diversidad Sexual: Políticas públicas e inclusión en las democracias contemporáneas, organizadas por el Área de Género y Diversidad Sexual del Laboratorio de Estudios en Cultura y Sociedad de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 24 y 25 de octubre de 2014.

Jelin, E. (2007). “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales”. En Arriagada, I. (Coordinadora). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Kaminsky, G. (1998). *Dispositivos institucionales. Democracia y autoritarismo en los problemas institucionales*. Buenos Aires: Lugar editorial.

Lacan, J. (2003). *La familia*. Buenos Aires: Editorial Argonauta.

Pecheny, M. (2005). “Identidades discretas”. En Arfuch, L. (Compiladora) *Identidades, sujetos y subjetividades*. Buenos Aires: Prometeo libros.

**INVESTIGACIÓN PARA LA ACCIÓN Y LA TOMA  
DE DECISIONES -IAD-: UN ENFOQUE QUE ACERCA  
A LA ACADEMIA A LOS DESAFIOS TERRITORIALES**

VICTORIA SALAZAR GIL  
GRUNDMANN, GESA

# INVESTIGACIÓN PARA LA ACCION Y LA TOMA DE DECISIÓN -IAD-: UN ENFOQUE QUE ACERCA A LA ACADEMIA A LOS DESAFIOS TERRITORIALES

## I. ¿PARA QUÉ LA INVESTIGACIÓN SI DEBO TOMAR DECISIONES?: LA DISTANCIA ENTRE LA ACADEMIA Y LOS ACTORES DEL TERRITORIO

Imagine que Usted es un empresario o una persona responsable de una decisión sobre un programa, un proyecto o una política, que repercute en la calidad de vida de una población local ¿qué haría para apoyar su decisión?, ¿buscaría a una firma consultora? ¿tomaría las decisiones basadas en su propia experiencia y la de su equipo? o ¿se atrevería a solicitar una investigación a una Universidad? Quizá la respuesta más usual a estos interrogantes esté influenciada por la presión de tiempo, los limitados recursos y su baja valoración de análisis de información empírica; aspectos que impiden optar por la respuesta de buscar un estudio desde la academia.

Desde otro punto de vista, muchos expertos en el contexto latinoamericano lamentan que la mayoría de las decisiones que impactan en el desarrollo de la sociedad, se toman con influencia de coyunturas políticas, sociales y económicas o como resultado de percepciones de quienes toman las decisiones y dirigen las organizaciones. Esto implica que las decisiones muchas veces sean superficiales, respondan a intereses de grupos particulares y en el largo plazo no se logren soluciones sostenibles.

Ahora bien, si las decisiones basadas en evidencia logran mejores resultados, ¿por qué la investigación no es un aliado de los actores territoriales?

Desde la perspectiva de los actores no académicos, se podría suponer que han existido diversos obstáculos como: (a) la alta inversión que requieren los procesos investigativos (tiempo y recursos económicos), (b) procesos burocráticos y estructuras inflexibles dentro de las Universidades (c) Lenguajes y conceptos sofisticados ajenos a los contextos territoriales, (d) problemas de investigación seleccionados por interés de los propios investigadores y (e) productos de investigación de acceso exclusivo a élites académicas a través de revistas indexadas.

Desde la perspectiva de los académicos también han existido resistencias a vincularse con otros actores: el fenómeno de la corrupción complica los contactos con el sector público, la dinámica capitalista o neoliberal asociada al sector empresarial no combina con la naturaleza crítica de la Universidad y finalmente, la dispersión de los movimientos sociales complejiza los procesos articulados. En general, se podría pensar que, en América Latina, frente a los múltiples y complejos problemas de desarrollo, hay una brecha entre la academia y los sectores tomadores de decisiones.

Retomando la perspectiva de un empresario o un representante del sector público, frente a la necesidad de tomar una decisión compleja, queda la opción de contratar una consultoría que realice un estudio. En este sentido existen dos grandes retos: (a) las consultoras que trabajan con rigurosidad en la recolección y análisis de la información son costosas y competitivas; quienes son menos rigurosos y más accesibles, a veces traen consigo el riesgo que sean estudios de escritorio y otras son empresas fachada, que son autogestionadas por intereses de los propios contratantes; (b) en la mayoría de las veces se decide no publicar los resultados, son de dominio de quienes los contratan, no contribuyen al debate público y se corre el riesgo que se repitan los informes en contextos e instituciones diferentes.

Pese a este panorama de distancias y obstáculos, la intención en esta ponencia es proponer alternativas gana-gana en el acercamiento entre los sectores académico y no académico. Por un

lado, para ver la investigación como una alternativa potente para tomar decisiones basadas en evidencia. Por el otro, para actualizar contenidos curriculares para la formación universitaria que surgieron de investigaciones de contextos reales y problemas socialmente relevantes. Finalmente, impulsar los debates públicos a nivel nacional o regional con hallazgos desde las realidades locales.

## II. INVESTIGACIÓN PARA LA ACCIÓN Y LA TOMA DE DECISIONES -IAD- UNA PROPUESTA PARA EL ACERCAMIENTO ENTRE LA ACADEMIA Y LOS ACTORES TERRITORIALES

El enfoque IAD surge en el marco de un postgrado en desarrollo rural con énfasis en la cooperación internacional del Centro de Desarrollo Rural -SLE- de la Humboldt-Universität zu Berlín, ofertado desde 1962. Anualmente, 20 participantes del postgrado como parte fundamental en la formación, se preparan a través del enfoque IAD y realizan investigaciones encomendadas por diversas organizaciones de desarrollo en diferentes países. Los temas de estas investigaciones varían conforme avanza el conocimiento alrededor de las tendencias del medio, lo que permite también la constante actualización teórico-práctica de las áreas del conocimiento del SLE1.

Para lograr ejecutar los estudios en los tiempos demandados (generalmente de 6 semanas de preparación y 12 semanas en campo), el SLE consideró necesario tener una estructura secuencial de pasos metodológicos que, independiente de la temática, permitieran guiar a los equipos en las diferentes fases de los estudios. Esta estructura ha sido revisada y sistematizada constantemente y busca trasladarse a otras organizaciones que, aunque no estén necesariamente vinculadas con la cooperación internacional, sí buscan fortalecer la relación entre actores territoriales.

IAD se define como un enfoque de investigación que reúne un conjunto de pasos estructurados para la formulación y ejecución de investigaciones interdisciplinarias sobre problemas del territorio y que son identificados por actores públicos, privados o de la sociedad

civil. Es un enfoque que busca orientar desde la academia la toma de decisiones eficaces para el desarrollo de estrategias, programas y políticas (Gráfico 1).

Con el enfoque IAD, las universidades pueden materializar una simbiosis entre la investigación, la formación y la proyección, de modo que se pueda tener un rol más significativo en las dinámicas sociales, culturales, económicas, políticas y ambientales de los territorios.

Teniendo en cuenta que la investigación científica se divide en dos perspectivas según sus propósitos: investigación básica o pura e investigación aplicada, el enfoque IAD hace parte de la investigación aplicada y también puede contribuir a la generación de nuevo conocimiento, puesto que incluye el hallazgo y el análisis de resultados, sin descuidar la formulación de recomendaciones concretas y útiles para quienes requieren tomar decisiones de manera acertada e informada. Es un enfoque que suele estar más cercano de las Ciencias Sociales, Administrativas, Políticas y Económicas.

Por otra parte, el enfoque IAD posee una relación con otros enfoques como la Investigación Acción Participación (IAP)<sup>2</sup>, que de acuerdo con Colmenares & Piñero (2008), se le

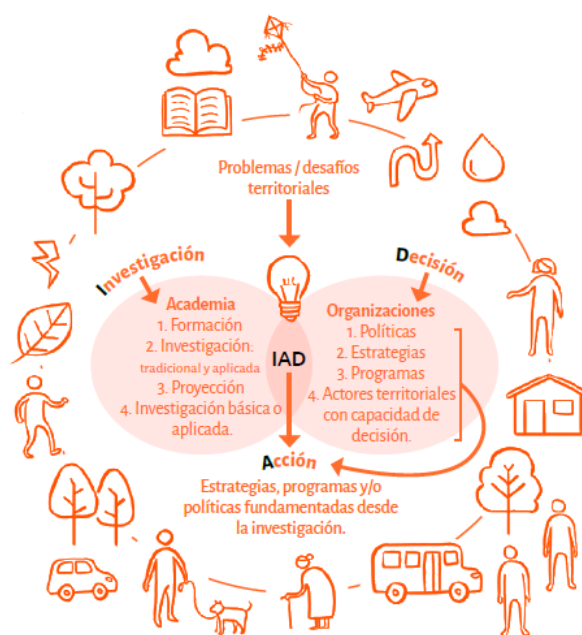
11 Se han publicado más de 250 estudios con enfoque IAD y con acceso público a través de <https://edoc.hu-berlin.de/handle/18452/81>

2 Este planteamiento investigativo parte de considerar que, ante el propósito de resolver problemas prácticos y urgentes, los investigadores deben asumir un papel de agentes de cambio, articulando las personas a las cuales se dirigen las propuestas de intervención. Para Lewin y otros (1989), IAP se concibe como una forma de entregar capacidades investigativas a la gente, con el fin de que puedan transformar sus propias vidas.



adjudica al psicólogo norteamericano Kurt Lewin (1946), con estudios posteriores del antropólogo Sol Tax (1958) y el sociólogo colombiano Fals Borda (1970).

**GRÁFICO 1. ENFOQUE IAD: ENTRE LA ACADEMIA Y LOS TOMADORES DE DECISIÓN.**



Fuente: Grundmann, Fiege y Salazar (2017)

El IAD retoma la idea de que no existen objetos sino sujetos de investigación, lo que implica no solamente recolectar y analizar información, sino involucrar a los mismos sujetos en la búsqueda de soluciones. En contraste con el concepto de IAP, en el que los investigadores se convierten en agentes de cambio, en el enfoque IAD los investigadores hacen recomendaciones sin que su rol llegue a la implementación. Este rol está reservado para las entidades tomadoras de decisiones y los agentes de intervención.

Dada la utilidad y pertinencia de los resultados de las investigaciones, desde el enfoque IAD se puede establecer una relación con las reflexiones académicas que surgen de la Apropiación Social de Conocimiento (ASC)<sup>3</sup> y resaltar el interés genuino del IAD por que los resultados sean devueltos a las comunidades y bajo sus propios lenguajes.

Finalmente, éste enfoque posee influencias directas de la consultoría por su carácter de demanda y contratación desde agentes externos que buscan el cumplimiento de requerimientos específicos. Guarda relación en la elaboración y negociación de Términos de Referencia (TdR) como base del proyecto de investigación y en la definición de productos con un uso concreto. Tanto en el IAD como en las consultorías se prevé la elaboración de recomendaciones concretas y la eficiencia en el uso del tiempo, como principal recurso.

Sin embargo, la diferencia más significativa del IAD con los procesos de consultoría está en IAD combina elementos de la consultoría con la investigación académica el rigor académico, en

<sup>3</sup> La Apropiación Social de Conocimientos (ASC) busca que el conocimiento científico y tecnológico sea accesible a las comunidades, más allá de las elites intelectuales (Marín, 2012). La ASC ha instaurado en la investigación de las Universidades la reflexión sobre los productos y su utilidad en la sociedad.

la planificación y ejecución, así como en la publicación de los resultados en busca de influir en el debate público-académico.

### III. LECCIONES APRENDIDAS IAD EN COLOMBIA

Transferir el enfoque IAD a Colombia, ha tenido una serie de aprendizajes que han permitido, por un lado, dar un carácter específico a las condiciones de los países receptores: en Brasil y Mozambique se ha implementado en postgrados y en Colombia ha sido en los procesos de investigación de la Universidad; y por el otro, contribuir a la sistematización y reflexión en el SLE sobre su propio enfoque<sup>4</sup>.

De este modo, las lecciones aprendidas en los años de adopción y adaptación en Colombia se pueden resumir en tres grandes bloques: (1) se consolidaron las características que enmarcan el enfoque, en busca de entender su carácter diferencial y complementario a la investigación aplicada, (2) se re-estructuraron diez pasos secuenciales para apoyar la explicación del enfoque acompañados de un manual, y (3) se sistematizaron las principales consideraciones para la consolidación del enfoque a nivel local y buscar transferencias regionales.

#### III.1 Características IAD

1. Investigación encomendada por posible contratante: Las temáticas sobre las cuales se desarrolla la investigación son definidas de acuerdo con las necesidades de una organización (pública, privada o de la sociedad civil). Se pretende que los resultados contribuyan a la toma de decisiones basadas en estudios científicos, análisis a profundidad y recomendaciones diferenciadas para los diversos actores o usuarios que involucra dicha decisión.
2. Aplicabilidad y uso de los productos: Hay un énfasis en el uso de los resultados, que pueden ir desde el diseño hasta la reformulación o ampliación de programas, políticas o estrategias. Este uso permite clarificar la forma en que serán presentados los resultados. El desafío del enfoque IAD es llegar a recomendaciones que sean lo suficientemente realistas para que puedan ser aplicadas por los diferentes actores.
3. Intersectorialidad y alcance multinivel: Las problemáticas susceptibles a investigar en el enfoque IAD se abordan no solo desde las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible: social, económico y ecológico (lo que involucra la intersectorialidad), sino que busca perspectivas desde los diferentes niveles de intervención: local, regional, nacional e internacional (alcance multinivel).
4. Interdisciplinariedad y trabajo en equipo: Dado que los problemas afrontados en el desarrollo de las investigaciones se refieren a distintos niveles, cada uno con objetos de estudio específicos, se requieren propuestas multidisciplinarias para su abordaje. Esto exige que el equipo investigador sea integrado por diferentes perfiles disciplinares y que, además, sea formado y cohesionado en diversas técnicas de trabajo en equipo.
5. Concentración de recursos: Al ser investigaciones encomendadas por un actor territorial externo (diferente a la propia universidad), el enfoque IAD puede enfrentar limitación en tiempo, recursos económicos y humanos. Esta situación, antes de ser una desventaja, se convierte en una fortaleza, pues obliga a que sea un estudio intensivo (investigadores

<sup>4</sup> La transferencia del enfoque IAD a Colombia ha sido apoyado con un proyecto del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD).

concentrados en el estudio), correctamente planificado, con una priorización de objetivos, delimitación exhaustiva de tema(s) a investigar y aplicación de métodos e instrumentos viables y oportunos.

6. Proceso metodológico estructurado: El enfoque IAD concentra un tiempo prudente en la fase de planificación y preparación; de este modo, se aprovecha al máximo el tiempo disponible en la fase de trabajo en campo. El proceso metodológico está estructurado en diez pasos, es independiente de la temática abordada y posibilita el trabajo coordinado en los equipos.
7. Iteración y comunicación: Aunque el enfoque IAD responde a un proceso estructurado, éste también permite la iteración; es decir, es posible regresar a pasos anteriores para reconfigurar, delimitar o esclarecer el proceso investigativo. Estas iteraciones deben ser comunicadas a los actores territoriales que encomiendan la investigación y/o usuarios del estudio, para evitar desacuerdos o inconformidades al finalizar la investigación, además de mantener la transparencia y validación constante de los avances.
8. Pluralismo metodológico y enfoque participativo: El enfoque IAD no se inclina exclusivamente hacia un tipo de investigación (cualitativa o cuantitativa). Dependiendo del problema de investigación, éste enfoque recomienda el diseño de técnicas e instrumentos pertinentes que permitan el análisis del problema desde diferentes perspectivas. Será importante considerar el uso de herramientas participativas que capten los intereses de la población involucrada en el estudio.
9. Consideraciones éticas: Cada investigación es una intervención en sistemas culturales, morales o sociales existentes, lo que implica tener claridad acerca de posibles impactos negativos o no esperados. Reconociendo dichas condiciones se aplicará el enfoque ético de la “Acción Sin Daño”, de igual manera se respetarán los acuerdos de confidencialidad para evitar vulnerar la ética profesional u organizacional.
10. Publicación y divulgación de resultados: El propósito del enfoque es no sólo dar respuesta a las necesidades del actor que encomienda la investigación, sino que pretende contribuir a un debate amplio y crítico en temas de desarrollo; por tanto, los resultados no solo deben ser de acceso a las comunidades académicas, sino que deben ser devueltos a la comunidad en general. Debe pensarse en diferentes formatos y medios de divulgación (digitales, visuales, auditivos), de modo que se contribuya a la apropiación social del conocimiento.

### *III.2 Los pasos IAD*

Los pasos IAD en una primera instancia responden a una secuencia de cualquier proceso investigativo, no obstante, las características del IAD le han dotado de algunos aspectos consecuentes con la relación con los actores territoriales contratantes del estudio.

1. Gestión y clarificación del estudio: Gestionar la investigación a partir de la negociación y elaboración de términos de referencia con un contratante (organización pública, privada o de la sociedad civil).
2. Conformación y formación de equipo: Investigar colectivamente parece un asunto usual, no obstante, en el IAD es necesario que los equipos de investigación se formen y capaciten en técnicas de trabajo en equipo, lo que permite un verdadero ejercicio interdisciplinar.

3. Definición de contenido: Corresponde a la formulación de la investigación, la delimitación del problema de investigación. En el IAD es necesario la priorización de áreas temáticas coherentes con la necesidad del contratante y la experiencia del equipo de investigación (necesidades vs recursos), a fin de no perderse en océanos de conocimiento y tener cementerios de datos.
4. Selección y preparación de los métodos: Identificar los métodos y los instrumentos acordes con los recursos y las necesidades. El balance entre el interés investigativo y los requerimientos del tomador de decisiones.
5. Interfase entre la preparación y el trabajo de campo: Se resumen todos los pasos previos en un documento denominado “inception report” o reporte intermedio para revisarlo y retroalimentarlo con los actores antes del trabajo de campo.
6. Trabajo de campo: Recolección de la información consecuente con la planeación, la delimitación del problema, las necesidades del contratante, los recursos disponibles, el tiempo, las condiciones del contexto y, de acuerdo con IAD, las recomendaciones que se prevé según los TdR. Este es un punto crucial desde la planeación, pues usualmente las recomendaciones son las siempre están de últimas.
7. Análisis de datos: Las herramientas para el análisis de datos en el medio investigativo, cada vez es más avanzado, El IAD, recomienda en el marco de los propósitos, análisis previos, contrastación de información con la definición de áreas temáticas y sobre todo, con los TdR.
8. Elaboración de conclusiones, recomendaciones e informe final: Los productos de investigación diversificados según beneficiarios y usuarios de la investigación. Usualmente los resultados de investigación presentan informes poco ajustables al público tomador de decisión. La elaboración de las conclusiones y las recomendaciones es tan importante como la planeación. Es de recordar el énfasis que da el IAD a la aplicabilidad y uso de los resultados.
9. Socialización de resultados: El IAD propone nuevos e innovadores esquemas de presentación de resultados y, sobre todo, escenarios de devolución de la investigación a las fuentes de información. Pocas veces los resultados vuelven a las comunidades informantes. El IAD lo plantea como paso esencial en el proceso investigativo.
10. Evaluación del proceso/sistematización de la experiencia: Los grupos de investigación, como cualquier organización, tiene cambios generacionales. La sistematización de las investigaciones, la evaluación del proceso y su documentación son actividades claves para el IAD, en clave de comunidades de aprendizaje.

### *III.3 Sistematización de las principales consideraciones*

Finalmente, los casi cinco años de trayectoria en el proceso de adopción del IAD, han permitido identificar algunas consideraciones motivo de reflexión y aprendizaje para la consolidación del enfoque.

- (a) Escasa experiencia en la formulación de Términos de Referencia (ToR) lleva a contratos imprecisos. Se requiere de capacitaciones en que actores de las esferas científica y no científica por igual puedan practicar la elaboración de TdR concretos y significativos en términos de contenido. Un aspecto importante de la clarificación del contrato es la negociación en la que ambas partes presentan abiertamente sus intereses y necesidades.

- (b) Dado que IAD requiere posicionamiento, ¿qué estructura y procesos administrativos requiere? Al inicio, los participantes no siempre tenían claro quién lleva la responsabilidad por la iniciación de posibles proyectos de investigación IAD: ¿los docentes, la dirección de la universidad, un grupo de trabajo? ¿Cómo se entabla contacto con potenciales contratantes?
- (c) Tiempos de trabajo diversos. Las universidades tienen sus ritmos y tiempos peculiares durante el transcurso del año, que vienen determinados por los períodos de clases, exámenes y vacaciones. Los contratantes de la esfera no académica usualmente dependen de otros tiempos, en especial cuando se trata de fondos públicos que es necesario asignar rápidamente antes de fin de año.
- (d) ¿Cuán ‘científico’ tiene que ser el resultado? Para los contratantes usualmente es suficiente disponer en el menor tiempo posible un estudio comprensible con recomendaciones fundadas y basadas en evidencia. En cambio, el interés de una universidad es que los resultados de investigación se ajusten a estándares académicos para poder ser publicados en series o revistas científicas. Los TdR deben establecer con precisión en qué forma deben ser presentados los resultados al contratante.

#### IV. LOS RETOS IAD EN LATINOAMERICANA

Los retos del enfoque IAD están asociados principalmente al entendimiento de su carácter diferenciador y complementario de la investigación aplicada, la utilización-adaptación de las herramientas que propone y su inmersión en los principales debates académicos.

Para Meixueiro (2003), la revisión de la relación ciencia-tecnología-sociedad no es un tema nuevo, desde los años 60 se ha venido insistiendo en la necesidad de cambio en las políticas públicas o el aporte científico al desarrollo. Desde 1999 la UNESCO y el Consejo Internacional para la Ciencia, realizaron el “congreso mundial sobre la ciencia y se concretó un nuevo contrato social para la ciencia: la renegociación de las relaciones ciencia y sociedad y se aprobó la declaración sobre la ciencia y el uso de conocimiento científico” (pág. 2).

Este aspecto se suma al continuo debate sobre las ciencias duras y blandas, que para Gil (2003), citando a Weber, no es más que una postura insostenible en la actualidad, en tanto “toda actividad científica esta mediada siempre por la construcción de conceptos y el único criterio válido para distinguir a las ciencias es metodológico, siempre prima un interés cognitivo” (pág.154).

Así pues, el hecho de acercar la investigación a la toma de decisiones trae consigo varios planteamientos, que pueden ir desde las discusiones sobre el papel de la ciencia, hasta el de las diferencias en sus propósitos. No obstante, mas qué cuestionamiento, lo que se pretende reflejar como reto es el hecho de ver los problemas de forma sinérgica, tratando de integrar las diferentes aristas sobre los que subyace una solución (teoría-práctica). Para Gil (2003), “los complejos y constantes cambios por los que atraviesa la sociedad, hacen que se piense en respuestas sólidas, dinámicas y de implementación inmediata, lo que involucra un diálogo entre diferentes disciplinas, entre los generadores de conocimiento y la sociedad” (pág. 3).

Lo anterior, se conjuga con la necesidad de posicionar la investigación aplicada con enfoque IAD en el contexto académico, en donde se superen los paradigmas frente a la individualidad de las ciencias y se trasciende a un pensamiento articulado de alto valor agregado.

Para Colciencias (2016), ente encargado de la administración de la investigación en Colombia, la investigación aplicada “se emprende para determinar los posibles usos de los resultados de la investigación básica, o para determinar nuevos métodos o formas de alcanzar

objetivos específicos predeterminados” (pág. 65). Esto quiere decir, que el enfoque IAD ayuda a cumplir el propósito en tanto hace énfasis en el uso de los productos y las recomendaciones al tomador de decisión.

Seguidamente, en el marco de las relaciones con los actores territoriales, surge otro reto de articular los proyectos de investigación y desarrollo: la cercanía entre las funciones misionales de investigación y proyección o extensión. La separación de las funciones en las instituciones de educación superior (IES) si bien responde a estructuras administrativas, en sí mismas plantean propósitos articulados frente al desarrollo.

Tres consideraciones al respecto, primero, se requiere de nuevo conocimiento frente diversos problemas, segundo hacer ese conocimiento útil para el avance de la sociedad y tercero, lograr que ese conocimiento se incorpore en las nuevas generaciones para el aprendizaje colectivo. El IAD se convierte en un enfoque que posibilita sinérgicamente la intersección entre procesos científicos aplicados y proyectos de desarrollo, desde el pensamiento del tomador de decisiones independiente del sector en el que se halle inmerso.

En esta intersección será importante no solo el posicionamiento en la academia del enfoque se requerirá además de la concientización de los tomadores de decisiones sobre las ventajas del enfoque y sobre la relación con la academia frente a sus necesidades.

De esta forma y haciendo referencia al apartado introductorio es que se considera que el lenguaje entre los tomadores de decisiones y la academia poco a poco se va haciendo uno solo, en la lógica del desarrollo. El reto es disminuir estas barreras entre las partes y las brechas que históricamente han estado.

En el eje misional de la formación, también se presenta un reto y es el involucramiento de otros actores académicos. Usualmente se tiende a subvalorar el pensamiento del estudiante, los pasantes o los auxiliares de investigación, reduciéndolos a un plano operativo. El enfoque IAD coloca a los participantes en igualdad de condiciones desde los aportes y sugerencias, independiente del asunto administrativo que se desprenda.

Por varias razones, los formatos para la divulgación de resultados de investigación deberían apoyar el debate público. Es aquí cuando surge un reto frente a los productos finales. En la transferencia del enfoque IAD, las estructuras deben suponer la publicación de productos de la investigación, tales como artículos, libros, ponencias; reservados en muchas ocasiones al medio académico. El enfoque IAD propone la diferenciación de los productos dependiendo de los usuarios y beneficiarios de la investigación. Se asume diferentes lenguajes, medios y formas de transferir el conocimiento.

Finalmente, uno de los retos más grandes que enfrenta el IAD en la actualidad, es pasar a esferas de cooperación sur-sur. A través de un nuevo convenio la Universidad Autónoma de Manizales, ha establecido relación con la Universidad Nacional Mayor San Marcos de Perú y la Universidad Autónoma de Nayarit de México. Con ambas se ha establecido un plan de cuatro años que busca consolidar el enfoque y ampliar las redes de trabajo articulado. Esto supone un nuevo ejercicio de adaptación, si se tiene en cuenta las dinámicas específicas de los países y sus propias consideraciones respecto a la investigación, su naturaleza pública/privada y las relaciones con los sectores.

## V. REFERENCIAS

Colciencias (2016). Tipología de proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico e innovación. Bogotá.

Colmenares, EM & Piñero, ML (2008). La investigación acción una herramienta heurística para la comprensión y transformación de realidades y prácticas socioeducativas. *Laurus*, 14 (27), 96-114.

Expósito, VM (2003). *Diagnóstico Rural Participativo: una guía práctica*. Santo Domingo: Centro Cultural Poveda.

Gil, M. (2003). ¿Ciencias duras y ciencias blandas?: una falsa dicotomía. Congreso internacional de contaduría, administración e informática. Ciudad de México.

Gorenstein, S. (2015). Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano. *Revista EURE- Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 41 (122).

Grundmann, G., Fiege, K. y Salazar, V (2017). *Manual de investigación para la acción y la toma de decisiones*. Universidad Autónoma de Manizales.

Marín, AS. (2012). Apropiación Social del Conocimiento: una nueva dimensión de los archivos. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 55-62.

Meixueiro, G. (2003). La investigación social, la toma de decisiones y las políticas públicas: la experiencia en la cámara de diputados. Centro de estudios sociales y de opinión pública. México.

**DIMENSIÓN AMBIENTAL DE LA POLÍTICA  
DE INTEGRACIÓN REGIONAL:  
CRISIS Y POSIBILIDADES FUTURAS**

ADRIANA NORMA MARTÍNEZ  
IGLESIAS, ALICIA NOEMI



## “DIMENSIÓN AMBIENTAL DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN REGIONAL: CRISIS Y POSIBILIDADES FUTURAS”

### I. UNA MIRADA SOBRE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LOS BLOQUES DE INTEGRACIÓN: CUESTIONES DESDE AMÉRICA LATINA

En el año 1957, con la firma de los Tratados de Roma, se producía un hito realmente para recordar, algo que apuntaba a un mundo con una actitud y con decisiones absolutamente novedosas y distintas, actualmente, en las expresivas palabras de Davide Caocci (2017): “...Europa está viviendo la crisis que todo el mundo está viviendo. Está viviendo una crisis que toca los tres sectores de la vida común: el económico, el social y el político”. “América latina está experimentando un momento clave en su historia política (...) Esto abre el camino para fortalecer nuevas relaciones con Europa y, especialmente, entre el Mercosur y la UE, que ya tiene acuerdos bilaterales de libre comercio con todos los países miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú). Estos acuerdos contribuyen a mejorar el crecimiento económico, facilitan la creación de empleo, el desarrollo social y la cooperación de todas las partes gracias a la creación de un marco jurídico estable que garantiza altos niveles de protección para los consumidores y el medio ambiente. Además, fomentan el diálogo político y la cooperación cultural. Las negociaciones ya se prolongaron durante 15 años y siempre se vieron obstaculizadas por los intereses y el proteccionismo, particularmente en la agroindustria. La esperanza es cerrar pronto el acuerdo, aprovechando el momento paradójicamente favorable, dada la crisis que afecta a ambas partes...”

#### *I.1 Las comunidades europeas: proceso de integración en curso y desafío de incorporación de la variable ambiental en sus políticas:*

A partir de los años 80 los procesos de revisión de los tratados comunitarios (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero/ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica/ Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea) se intensificaron y se aceleraron, dando lugar a una verdadera refundación de la construcción europea, a través de una serie de acuerdos de enmienda de gran calado.

El Acta Única Europea (AUE) de 1986, significó el primer momento en que los Estados miembros decidieron revisar en profundidad los tratados originarios con el fin de ponerlos al día para hacer frente a las nuevas necesidades. El Acta Única Europea resulta particularmente interesante porque en ella se incluyen por primera vez disposiciones en materia ambiental.

En 1993 se celebró el Tratado de Maastricht, el que, por una parte, incorporó un nuevo Tratado de la Unión Europea y, por otra, revisó los acuerdos constitutivos de las tres comunidades originarias. A partir de este momento, la “Unión Europea” se configuró como una suerte de paraguas o superestructura en la que quedaban englobadas las viejas comunidades (CECA, CEE y CE) y se incorporaban nuevos ámbitos de cooperación intergubernamental entre los Estados miembros.

Con respecto a la incorporación de la variable ambiental: ¿cómo inició el camino de la Unión Europea en la política de medio ambiente? “El problema principal consistía en que los tratados originarios, aunque eran bastante futuristas, no incluían referencia alguna al “medio ambiente”; “no se tuvo la capacidad de predecir los problemas ambientales que enfrentarían los Estados Miembros” (Juste Ruiz 217: p 468). Sin embargo, los países

Europeos asistieron a la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 y tomaron nota de la creciente gravedad de los problemas ambientales.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, en la Cumbre celebrada en París en 1972, invitaron a las instituciones de la Comunidad, a iniciar una acción en materia de protección del medio ambiente a nivel comunitario. Pero eso planteaba algunas dificultades jurídicas que no tenían respuesta clara en los Tratados originarios.

Por tanto, la preocupación europea por el medio ambiente se remonta al Consejo Europeo celebrado en París en 1972, en el que reconoció la necesidad de establecer una política comunitaria en materia de medio ambiente que acompañara la expansión económica que hasta entonces se había experimentado. Como dilema jurídico institucional, el problema mayor que afrontaron las Comunidades Europeas era el de saber si las Instituciones comunitarias podían adoptar medidas ambientales a nivel común, es decir, si existía algún obstáculo jurídico para que las Instituciones comunitarias adoptaran una política comunitaria de medio ambiente. Para encontrar una solución a este impasse, se repasaron los textos de los tratados con toda intensidad y minuciosidad. Aunque no se encontró ninguna habilitación expresa, se halló un soporte implícito para cumplir con el mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno e iniciar una acción de protección del medio ambiente a nivel de la Comunidad.

Las sentencias del Tribunal de Justicia resolvieron el problema de una manera relativamente satisfactoria, al confirmar que la Comunidad poseía competencia para adoptar normas en materia ambiental, aunque fuera sobre bases jurídicas implícitas. Pero, obviamente, cuando llegó el momento de la revisión en profundidad de los Tratados constitutivos la prudencia aconsejaba subsanar esta laguna “constitucional”, incorporando disposiciones relativas a la acción de la Comunidad en materia de medio ambiente, y estableciendo los principios, objetivos y modos de acción. El Acta Única Europea de 1986 colmó esa laguna al incorporar en el Tratado CE un nuevo título relativo al “medio ambiente”, compuesto por los artículos 130R, 130S y 130T. Éstos definían los objetivos, los principios, los procedimientos de votación de la nueva política del medio ambiente de la Comunidad.

*I.2 Crisis mundial en la dimensión ambiental y posibles salidas hacia el futuro: 2015 un año clave:*

Los Programas de Acción Medioambiental de la Unión Europea ofrecen, desde 1973, un marco general de referencia para las políticas relacionadas con el medio ambiente y definen prioridades y objetivos de la política de medio ambiente europea en un período determinado. En cuanto al contexto jurídico institucional de dichos Programas, siguiendo a Susana Borrás (2015), la Comisión Europea: ha formulado a lo largo del tiempo programas de acción plurianuales en materia de medio ambiente que fijan las futuras propuestas legislativas y objetivos para la política ambiental de la UE.

El primer Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1973-1976) estableció los objetivos y principios de esta Política y se caracterizó por incluir un conjunto de medidas detalladas para luchar contra la contaminación. Posteriormente, el Segundo Programa Ambiental (1977-1981) destinado a dar continuidad a acciones ambientales del anterior e iniciar otras nuevas, dedicó mayor atención a la lucha contra la contaminación y algunas referencias preventivas (evaluaciones de impacto ambiental). El Tercer Programa Ambiental (1982-1986) supuso un cambio en la Política ambiental de la CEE, reforzando el enfoque preventivo en el desarrollo socioeconómico y reconocer a los recursos naturales como base para este desarrollo.

A partir del Acta Única Europea de 1987 se elaboran y aprueban decisiones sobre medio ambiente en el Consejo<sup>1</sup> -a pesar que el procedimiento para tomarlas y de actuación siga siendo altamente intergubernamental-. El instrumento introdujo un nuevo título sobre medio ambiente -primer fundamento jurídico para una política común en materia de medio ambiente-, el objetivo de preservar su calidad, proteger la salud humana y garantizar un uso racional de los recursos naturales.

Al modificar el Tratado CEE, se incluye un nuevo Título VII, sobre «Medio Ambiente» (arts. 130 R a 130 T del Tratado CEE), aunque no se hace aún mención a los Programas de Acción en materia medioambiental. No obstante, ello no obstaculizó la adopción del Cuarto Programa Ambiental (1987-1992), basado en el enfoque preventivo, con especial referencia a la aplicación de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, la promoción de la integración de las consideraciones ambientales en las restantes políticas, el refuerzo de su carácter estructural, y con estrictas medidas ambientales en su relación con el mercado interior. Asimismo, se considera imprescindible la aplicación efectiva de la legislación europea, en materia de lucha contra la contaminación, se proponen los enfoques multimedios, en particular, los relativos a fuentes de contaminación y sustancias contaminantes y, finalmente, se proponen medidas sobre información y educación, en relación a la investigación y acciones sobre la actividad internacional.

En posteriores revisiones de los Tratados, se refuerza el compromiso con la protección del medio ambiente y el papel del Parlamento Europeo en su desarrollo. Así, el ámbito ambiental se convirtió en un ámbito propio de la CE/UE, considerándose la Política Ambiental como una Política comunitaria propia.<sup>2</sup>

El Quinto Programa Ambiental (1993-2000), basado en el concepto de «desarrollo sostenible»<sup>3</sup> centra su atención en los agentes y las actividades que deterioran el medio, y en temas clave para la protección ambiental, a los cuales se asignan objetivos para conseguir el desarrollo sostenible para el año 2000 y una selección de medidas, sobre temas prioritarios: cambio climático, acidificación de la atmósfera, disminución de la diversidad biológica, recursos hídricos, medio ambiente urbano, zonas costeras y residuos. Para su gestión se aumenta la gama de instrumentos: normativos, de mercado (económicos, fiscales, acuerdos voluntarios), horizontales de apoyo (información, investigación, educación planificación sectorial y territorial) y mecanismos financieros (el Programa LIFE, los Fondos Estructurales o el Fondo de Cohesión).

Su revisión (Decisión nº2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998) puso de manifiesto el compromiso con el enfoque y estrategia adoptados. El siguiente Tratado modificativo -Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999, establece como principal novedad el objetivo de lograr un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente para el desarrollo sostenible y la obligación de integrar la protección ambiental en todas las políticas sectoriales de la UE con ese fin. Por su parte, la «lucha contra el cambio climático» pasa a ser un objetivo específico con el Tratado de Lisboa (2009), al igual que el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros.

<sup>1</sup> Hasta entonces, los programas de acción ambiental habían tomado la forma de resoluciones del Consejo Europeo, las cuales no eran jurídicamente vinculantes y eran consideradas como meros indicadores o sugerencias.

<sup>2</sup> Se introduce el progreso económico y social equilibrado y sostenible (Tratado de la Unión Europea), se regula la Política Ambiental (en el renovado Tratado de la Comunidad Europea), y se mencionan los Programas Ambientales que fijan los objetivos generales que hayan de alcanzarse» (art. 130 S-3º, TCE).

<sup>3</sup> Como reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que deteriorara el medio ambiente, cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos.

El Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente (2002-2012) centra la atención en cuatro prioridades: cambio climático, biodiversidad, medio ambiente y salud y calidad de vida, recursos naturales y residuos. Su evaluación final y el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), “El medio ambiente europeo-Situación y perspectivas 2010”, constatan las tendencias no sostenibles en esos cuatro ámbitos prioritarios y plantea nuevos retos.

A pesar de los seis Programas de Acción adoptados a lo largo de la evolución del proceso de integración europea y de la política ambiental, sus deficiencias de aplicación reflejan las políticas impulsadas por intereses económicos y de mercado propugnados en la misma UE, que no se respetan ni tienen en consideración los límites del planeta.

El Séptimo Programa Marco de la UE es “El resultado es que la multiplicidad de crisis a las que se enfrenta actualmente la Unión encuentra el mismo hilo conductor, la escasez de recursos naturales, que condiciona su crecimiento y, por ende, el bienestar de la ciudadanía europea.” (Allena 2011: pp. 781-799.) Su misión se centra en garantizar para la Europa del 2020 el bienestar de su ciudadanía, en un planeta con recursos limitados y, sin renunciar a su crecimiento, convertirse en una economía inteligente, sostenible e integradora (hipo carbónica y eficiente en el uso de los recursos) que avizora una «economía verde o circular» basada en una sociedad del reciclado que reduce y utiliza sus residuos.

### *1.3 El contexto de Río + 20: preparándose para la agenda 2030:*

El Séptimo Programa de Acción ambiental de la UE “vivir bien en los límites de nuestro planeta”. Decisión N<sup>o</sup> 1386/2013/EU Parlamento Europeo y Consejo Europeo (20/11/2013) entró en vigor el 17 de enero de 2014. Establece el marco para la actuación ambiental de la Unión Europea durante los próximos años y hasta el 31 de diciembre de 2020, de acuerdo con el anexo de la misma Decisión. El programa da, así, amplia continuidad a los objetivos fijados en diversos documentos aprobados entre 2009 y 2012 en materia de clima y energía, economía hipo-carbónica, biodiversidad y eficiencia en el uso de los recursos e innovación, objetivos que han de alcanzarse progresivamente en los años 2020 y 2050. Establece para ello, un total de nueve objetivos agrupados en tres bloques: a) las prioridades temáticas relacionadas con el capital natural, la economía hipocarbónica, y la protección de la salud y del bienestar de los ciudadanos; b) los instrumentos que permiten realizar los anteriores prioridades, como la mejora de la aplicación de la normativa ambiental, la perfección de la información científica que sustenta la política ambiental, la garantía de inversiones e incentivos para la protección del medio ambiente y el refuerzo de la integración de los valores ambientales en las restantes políticas; y c) la respuesta requerida por los desafíos locales, regionales y mundiales. Cada uno de los indicados objetivos se desarrolla en concretas medidas y acciones que figuran en el programa. El programa también subraya la necesidad de una mejor aplicación de la legislación de la UE en materia de medio ambiente, la ciencia más avanzada, la inversión y la integración de los aspectos medioambientales en otras políticas.

Una de las novedades de este nuevo programa es su estructura: articulada en 106 puntos, con una primera parte relativa a las propuestas generales en la materia hasta 2020, y con otras partes relativas a las prioridades temáticas, al marco instrumental y a los desafíos locales, regionales y mundiales, de forma integrada y coherente, estableciendo al mismo tiempo nueve objetivos prioritarios.

#### *I.4 El proceso de constitución del bloque Mercosur y la cuestión ambiental:*

Características del Tratado de Asunción (TA) (26 de marzo de 1991), un tratado de integración embrionario, y la cuestión ambiental:

“...teniendo en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países;

“...expresando que este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos...”

“...conscientes de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980; ...”

“... convencidos de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes...”

El TA hace referencia al ambiente en dos oportunidades: por un lado, sostiene que la conformación del mercado común debe alcanzarse mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles y la preservación del medio ambiente; por otro, expresa la voluntad de los Estados Partes de promover el desarrollo científico-tecnológico y modernizar sus economías, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. (Parágrafo 3º del Preámbulo del Tratado de Asunción y Parágrafo 7º del Preámbulo del Tratado de Asunción)

#### *I.5 Mercosur: balance expeditivo de una mirada actual:*

Es innegable la dimensión ambiental del proceso Mercosur, así como su consolidación en la estructura institucional. Desde el punto de partida: El TA en ninguno de sus artículos se refiere de manera expresa a la protección ambiental, pero la incluye en el tercer párrafo del preámbulo.

El carácter programático del Tratado fundacional permitió que la dimensión ambiental del Mercosur se fuera desarrollando de manera paulatina: a) inicialmente, en el ámbito del Grupo Mercado Común, a través de la Reunión Especializada en Medio Ambiente -REMA- (centrándose en la detección de asimetrías políticas y legislativas que podían afectar la competitividad, y buscando establecer una relación horizontal con los distintos subgrupos de trabajo del grupo mercado común; b) la jerarquización institucional de la temática se produjo con la conversión de la REMA en el Subgrupo de Trabajo 6 y el establecimiento de sus tareas prioritarias; c) la creación de un órgano político dependiente del Consejo Mercado Común, la Reunión de Ministros sobre Medio Ambiente, coordinador de las políticas ambientales y articulación de la cooperación; d) la consolidación institucional, a través de la confirmación del SGT 6 en la estructura institucional -Dec. 26/00 del CMC- “Relanzamiento del Mercosur”). Las agendas de trabajo de ambos órganos apuntan a cumplir el Plan de Implementación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, pero deben adecuarse constantemente para adaptarlas a los estadios por los que atraviesa el proceso, a las agendas ambientales internacionales y, más recientemente, a las respuestas ensayadas por los Estados a la crisis financiera internacional. Si bien la política ambiental reviste carácter estructural, la ausencia de un mecanismo de financiamiento específico para implementar programas y proyectos puede verse como un déficit institucional; e) avances significativos, como la aprobación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente y de la Política de Promoción y

Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles, así como las primeras experiencias de cooperación internacional ambiental.

El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur es una norma de carácter blando que no establece obligaciones concretas, plazos, ni responsabilidades y cuyo eje central es la cooperación de los Estados en materia ambiental: Art. 5º - “Los Estados Partes cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes. Esta cooperación podrá incluir, cuando se estime conveniente, la adopción de políticas comunes para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, la promoción del desarrollo sustentable, la presentación de comunicaciones conjuntas sobre temas de interés común y el intercambio de información sobre las posiciones nacionales en foros ambientales internacionales.”

Dentro de este marco, la cooperación internacional constituye uno de los mayores desafíos para el SGT6, órgano que ha propuesto instrumentos y explorando canales de cooperación técnica a través del Comité de Cooperación Técnica del Mercosur.

En el marco del Acuerdo, en 2004 se aprobó el Protocolo Adicional en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales. En virtud de este instrumento, los Estados Partes, a través de sus Puntos Focales, se prestan cooperación recíproca y asistencia ante una emergencia que tenga consecuencias efectivas o potenciales en el ambiente o población de su propio territorio o de otra Estado Parte.

En 2007 se adoptó la Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenible, cuyo objetivo es promover de manera coordinada iniciativas para mejorar el desempeño ambiental en los procesos productivos, y cooperar en la adopción de prácticas de producción y consumo sustentables buscando aumentar la competitividad y reducir los riesgos para la salud humana y el ambiente.

La propuesta del SGT6 fue parcialmente recogida en el documento aprobado por el CMC. La implementación de esta normativa de carácter regional permite avanzar en la temática de manera coordinada entre los Estados parte, constituyendo también un marco de orientación para los trabajos que se desarrollen a nivel nacional.

El Mercosur cuenta con un marco jurídico que le permitiría crear un fondo ambiental, con órganos especializados para la formulación y desarrollo de esta iniciativa y con una voluntad política, al menos declarada, en tal sentido. Asimismo, se han aprobado documentos no vinculantes referidos a estrategias sobre biodiversidad, estrategias sobre lucha contra la desertificación, la degradación de la tierra y los efectos de la sequía, y un conjunto de directrices generales para la promoción de energías renovables y la eficiencia energética.

Representa un hecho trascendente el establecimiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), por la base jurídica y arquitectura institucional que podría ofrecer, así como por las lecciones que pueden extraerse de su funcionamiento. Se trata del primer fondo estructural de Mercosur, creado por mandato del CMC, que establece un grupo de alto nivel, con el fin de identificar iniciativas y programas que promovieran la competitividad de los países del bloque y su convergencia estructural, así como señalar formas de financiamiento para tal objetivo. Constituyó, por tanto, un salto cualitativo en el proceso de integración y se presenta como una manifestación del cambio axial que comenzó a notarse a partir de 2003. No obstante ser su objetivo primordial dar respuesta al problema de las asimetrías, un proyecto ambiental puede calificar en alguno de sus programas y, de hecho, algunas propuestas aprobadas se vinculan a un mejor uso de los recursos y gestión de problemas ambientales. Además, dado el carácter transversal de la cuestión ambiental, la

misma debe estar presente en la formulación y puesta en práctica de los proyectos, ya que existe una suerte de “cláusula ambiental” entre los requisitos de admisibilidad.

En suma, con respecto a la cuestión ambiental en el Mercosur, un balance de su situación destaca:

A favor: representa una experiencia de cooperación exitosa el acuerdo “Fomento de Gestión Ambiental y de Producción Más Limpia (Proyecto CYMA Competitividad y Medio Ambiente)”<sup>4</sup>; que contribuyó a la instalación de la temática en el sector productivo del Mercosur, siendo su objetivo apoyar a las pequeñas y medianas empresas para la mejora de su competitividad, a través de una gestión ambiental adecuada y de métodos de producción más limpia y eficiente. La responsabilidad de la ejecución estuvo a cargo del SGT6, en colaboración con los organismos ambientales nacionales de los Estados parte, llevarlo a cabo requirió definir una estructura institucional y contribuyó a fortalecer el SGT6 y su articulación con otros.

Asunto pendiente: el Fondo Ambiental del Mercosur como herramienta económica de gestión<sup>4</sup>; todos los Estados Partes del Mercosur cuentan con fondos ambientales nacionales, pero en el espacio integrado aún no se ha creado un Instrumento Financiero al modo del Life de la UE. En ese sentido, se considera un gran paso la creación en el Mercosur del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur que ofrece un interesante acervo mercosureño –base jurídica, arquitectura institucional, lecciones aprendidas de su desempeño-, que puede capitalizarse para la creación de un fondo ambiental, sin perjuicio de revisarse la modalidad de financiamiento.

Deficiencia: el Sistema de Información Ambiental del Mercosur (SIAM), grupo creado en 2004 en el marco del Subgrupo de Trabajo 6 – Medioambiente (SGT–6), que tiene por objetivo principal difundir, publicar y registrar información del Mercosur y los Estados partes (legislación, promoción de la gestión ambiental, instituciones, información bibliográfica, etc.). No obstante, se debe mencionar que, hasta la presente fecha, el SIAM todavía no ha logrado crear un banco de datos actualizado y con las informaciones necesarias para fomentar el debate sobre la protección del medioambiente en la región.

## II. CONCLUSIONES FINALES

La protección ambiental en su concepción actual, basada en una visión global de los problemas y en el paradigma del desarrollo sustentable, es una de las dimensiones clave en todo proceso de integración regional.

Los fondos ambientales de carácter regional constituyen una herramienta idónea para hacer posible la cooperación internacional e, incluso, profundizar los procesos de integración. En el caso del Mercosur, el SGT6, dada su especialidad y experiencia adquirida en los últimos años, podría abocarse a la formulación y propuesta de un Fondo de Implementación de Proyectos Ambientales. La estructura y lecciones aprendidas del funcionamiento del Focem ofrecen un valioso acervo mercosureño a capitalizar - conjuntamente con la experiencia de otros fondos ambientales internacionales, en particular el LIFE en el ámbito comunitario-, pues a dos décadas de la creación del SGT6, aun reconociendo la importancia de los desarrollos normativos señalados y de algunos acuerdos de cooperación exitosos, poco ha podido avanzarse en aquellas cuestiones identificadas como prioritarias.

<sup>4</sup> Los Fondos Ambientales de Implementación asisten financiera y tecnológicamente políticas, planes y proyectos ambientales. Nacionales o internacionales (de alcance regional, comunitario o universal), están integrados por Estados y son una expresión del multilateralismo y de la cooperación internacional.

El Mercosur no ha actuado como bloque en foros ambientales internacionales y no ha ensayado respuestas comunes frente a los nuevos desafíos de escala global. El problema central radica en su naturaleza y en su consecuente ausencia de supranacionalidad. (es: “una organización de carácter intergubernamental con vocación de integración, pero aún de carácter cooperativa, ya que los Estado Parte no han delegado en instituciones centrales ninguna de sus competencias soberanas, debiendo lograrse el acuerdo de todos los representantes de los Estados Parte para adoptar una disposición normativa en los órganos del sistema, dispositivos que en su mayor parte deben ser internalizados en el derecho interno de los países integrantes del sistema.” Ante la falta de delegación de competencias, el Mercosur se mantiene en el plano intergubernamental y al no producirse legislación supranacional no hay efecto directo ni primacía de las normas mercosureñas.

Dicha ausencia de delegación de competencias legislativas y de supranacionalidad del Mercosur conspira contra la armonización normativa; lo que es más complejo debido al tipo de organización federal de la mayoría de sus Estados Partes, en donde puede presentarse superposición de la jurisdicción federal, con las provinciales o estatales y locales. Cabe por ello, insistir en las prevenciones que deben tomarse al recurrir al método comparativo, dadas las diferentes naturalezas de los procesos de integración de Mercosur y UE: mientras la UE es un proceso de integración desarrollado con supranacionalidad, el Mercosur se mantiene en su plano intergubernamental sin supranacionalidad.

El Mercosur no se ha propuesto desarrollar una política ambiental común; el objeto plasmado en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente es la coordinación de políticas nacionales (conf. Art.3), lo que probablemente se deba, entre otras razones, al desigual desarrollo de industrialización de sus miembros y la necesidad de éstos de atraer inversiones extranjeras. Ejemplo de esta ausencia de una política común, es que el Mercosur no ha asumido compromisos como bloque ante las Convenciones Ambientales de carácter universal, más allá de consensuar alguna estrategia o posicionamiento común ante los foros internacionales como se prevé en el Plan de Implementación del Acuerdo Marco.

### III. LISTA BIBLIOGRÁFICA:

Allena, M. (2011): “Globalization, environment and sustainable development, in global, European and Italian perspectives”. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 21, 2011, pp. 781-799.

Borras, Susana (2015): “Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿ Vivir bien, ¿respetando los límites de nuestro planeta?””. *Revista General de Derecho Europeo* 35, enero 2015, pp 2-43.

Caocci, Davide (2017): “Hay que superar el proteccionismo”, para La Nación, Opinión: Profesor de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral. Buenos Aires, 6 de marzo de 2017.

Cuervo González, Luis Mauricio (2017): *Ciudad y territorio en América Latina. Bases para una teoría multicéntrica, heterodoxa y pluralista*. Documentos de Proyectos, CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Iglesias, Alicia N., Adriana N. Martínez, and Marta I. Kollmann. "Claves Ambientales y Territoriales de la Política Regional de la República Argentina (Mercosur)." In *Culture, Quality of Life - Problems and Challenges for the New Millennium: IAPS 17 Conference Proceedings*, 107-108. IAPS. A Coruña, Spain, 2002.

Iglesias, Alicia N., Martínez, A. N. (2002): La cuestión de la responsabilidad ambiental. Un nuevo eje para los procesos de integración (MERCOSUR), en: MERCOSUR/



Medioambiente. Algunos problemas/ Algunas propuestas. Dolores Brandis y Eduardo Muscar (compilación y edición). Universidad Complutense de Madrid.

Iglesias, Alicia N., Martínez, A. N. (2007): "El desarrollo sostenible: una ecuación para construir conocimiento". *DELOS: Desarrollo Local Sostenible*. Una revista académica. Vol. 1, N° 0 (octubre 2007). [www.eumed.net/rev/delos/00/](http://www.eumed.net/rev/delos/00/)

Juste Ruiz, José (2017): "Derecho ambiental de la Unión Europea", conferencia. Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales: 45 Juste Derecho ambiental en la UE.pdf. pp 467-474.

<http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/VIProgramaRegional/>

Martínez, Adriana N. (2017): "Política ambiental en los bloques de integración regional. Reflexiones acerca de crisis y posibilidades futuras: una mirada desde el Programa de Proyectos Integrados "Desarrollo Local Sostenible" (Dpto. Cs. Soc., UNLu.)". Conferencia Panel: Diálogo sobre Europa en América Latina a 60 años de la Unión Europea. Universidad Nacional de Luján (UNLu.), con el patrocinio del Consorcio Interuniversitario Italiano para la Argentina (CUIA), Luján, Prov. de Buenos Aires, Argentina, 8 de mayo de 2017.

Martínez, Adriana N. y Alicia N. Iglesias (1993): "MERCOSUR políticas ambientales y programas de coordinación regional de la investigación". En: Área de Estudios Ambientales: *Ambiente e Integración*. Lujan: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján. p 61-71.

Martínez, Adriana N. y Alicia N. Iglesias (1992): "MERCOSUR y Agenda 21: estrategias políticas". Primer Simposio Internacional de Eco-desenvolvimiento (1° SIECO), Universidad Federal de Santa María, Santa María, Brasil.

Solana, Miguel (coord.), Anna Badia, Ángel Cebollada, Anna Ortiz y Ana Vera (2016): *Espacios globales y lugares próximos. Setenta conceptos para entender la organización territorial del capitalismo global*. Icaria-Antrazyt. Análisis contemporáneo. ISBN: 9788498887037

**¿QUÉ DETERMINA LA PERCEPCIÓN  
DE INSEGURIDAD EN CONTEXTOS DE ALTA  
CRIMINALIDAD? UN ESTUDIO EXPLORATORIO  
EN EL ESTADO DE MORELOS**

BELÉN MARTÍNEZ-FERRER

MUSITU, GONZALO

VERA, ALEJANDRO

ÁVILA, MARÍA ELENA

# ¿QUÉ DETERMINA LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN CONTEXTOS DE ALTA CRIMINALIDAD? UN ESTUDIO EXPLORATORIO EN EL ESTADO DE MORELOS

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La percepción de inseguridad se define como el sentimiento de desprotección ante la probabilidad de ser víctima de algún tipo de delito. En México, el incremento de la delincuencia ha generado un importante aumento de la percepción de inseguridad y un deterioro de la calidad de vida en la población (Braakmann, 2012; Jasso, 2013; Vilalta, 2014). Por este motivo, el objetivo del presente trabajo es analizar la percepción de inseguridad, victimización y cambios en las rutinas cotidianas en México.

## II. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD

De acuerdo con la literatura científica, entre las variables relacionadas con la percepción de inseguridad se encuentran la ruptura de procesos organizativos, el aislamiento social, la inhibición de la comunicación, así como una desconfianza hacia las instituciones sociales encargadas de la seguridad y un mayor temor a ser victimizado (Beristáin, 1999; Cruz, 2000; Ruiz, 2007; Vilalta, 2014). Una mayor percepción de inseguridad se relaciona con una modificación en los hábitos de vida de la ciudadanía que llevan implícitos una disminución de la interacción social, la evitación de conductas como salir de casa o transitar por lugares considerados como peligrosos y el aumento de medidas de vigilancia y protección en el hogar (Braakmann, 2012; Jasso, 2013; Ruiz, 2007, Vilalta, 2011). Todas estas transformaciones implican un abandono de los lugares públicos, porque además de generar incertidumbre respecto a la seguridad, se consideran que están poco protegidos por las instituciones. Estos cambios tienen como finalidad disminuir la posibilidad de ser victimizado. Por ejemplo, en un estudio retrospectivo realizado por Ferraro (1995) con víctimas de delito, se observó modificaciones significativas en sus actividades un año después y, una elevada predisposición a restringir sus actividades sociales.

En este sentido, Gale y Coupe (2005) señalaron que las víctimas mostraron una mayor tendencia a restringir sus actividades cotidianas, eludir la interacción social y evitar lugares considerados como de riesgo por temor a ser de nuevo objeto de delito. Aunque otros autores han encontrado una baja influencia entre ser victimizado y el despliegue de medidas para protegerse (Giblin, 2008; Lab, 1990; Luxenburg *et al.* 1994), y con los cambios en las actividades cotidianas (Bunch, Clay-Warner y McMahon-Howard, 2013).

Por lo tanto, la percepción de inseguridad, la experiencia de victimización y los cambios en los hábitos de vida se encuentran interrelacionados. Así, por ejemplo, aproximadamente un 36% de las personas que utilizan el transporte público en el Área Metropolitana de la Ciudad de México afirman que se sienten inseguras o no muy seguras (Vilalta, 2011). En las encuestas realizadas en los últimos años por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2011, 2012, 2013, 2014), los lugares considerados como más inseguros son los cajeros

<sup>1</sup> Esta investigación se ha elaborado en el marco del Proyecto de Investigación: Diagnóstico Estatal de la percepción ciudadana sobre la violencia, la delincuencia, la inseguridad, y la dinámica social e institucional. Proyecto financiado por el Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)-Gobierno del Estado de Morelos. Clave: MOR-2012-C01- 190638.

automáticos en la vía pública, los bancos, el transporte público y la calle. En este sentido, un hallazgo realizado por Vilalta (2014), fue que más de la mitad de la población mexicana dejó de salir de noche por temor a ser víctima de algún delito. Sin embargo, la sensación de inseguridad no se limita a este tipo de entornos. Braakmann (2012) encontró que los cambios realizados para prevenir ser víctimas del algún delito se realizaban también en el hogar. Hallazgo que también ha sido registrado por datos arrojados por el INEGI (2011, 2012, 2013, 2014).

Aunque estas medidas de protección, de acuerdo con estudios previos, no necesariamente reducen la percepción de inseguridad (Navarro y Cortez-Yactayo, 2015; Vilalta, 2011), a pesar de que las medidas de protección del hogar han ido en aumento no sólo en México sino en gran parte de Latinoamérica (Vilalta 2013; Borsdorf y Hidalgo 2008; Giglia 2008; Atkinson y Blandy 2005; Coy y Pöhler, 2002; Caldeira 2001). Por lo que la percepción de inseguridad se refleja en un contexto social generalizado de inseguridad, en espacios públicos y privados. Igualmente, los delitos que más preocupación suscitan hacen referencia a la vulneración de la integridad tanto en espacios privados como en espacios públicos (INEGI, 2011, 2012, 2013, 2014). En este sentido, Jasso (2013) encontró que, a pesar del desarrollo de un programa nacional para el mejoramiento de espacios públicos de recreación, la percepción de inseguridad entre la ciudadanía sobre esos espacios no disminuyó, en sus conclusiones señala:

“En México, [la percepción de inseguridad] ha repercutido en que las personas dejen de realizar actividades cotidianas, lo que resulta en la limitación del esparcimiento social, inhibe la posibilidad de generar cohesión social y, en algunos casos, genera otros problemas públicos de mayor envergadura (Jasso, 2013: 13-14)”.

Lo que pone en entredicho la eficacia de las políticas públicas por parte del Estado para brindar protección ante el crimen y la delincuencia. De hecho, en un estudio reciente acerca de la percepción de la ciudadanía sobre la denominada “guerra contra el narco” llevada a cabo por el gobierno mexicano, Vilalta (2014) encontró que esta estrategia de combate al crimen no tuvo efecto en la percepción de miedo a ser víctima de la delincuencia. Este hallazgo va en relación con resultados encontrados por otros autores (Brown y Benedict, 2002; Dammert y Malone, 2002; Vilalta, 2011), que han estudiado la influencia de las instituciones encargadas de la seguridad pública en la percepción de inseguridad y los niveles de victimización. De acuerdo con un análisis de dos estudios realizados, uno a nivel nacional y otro en la Ciudad de México, Vilalta (2014) encontró que una mayor confianza en la policía correspondió también un mayor nivel de seguridad, siendo esta variable y la de sexo del encuestado, las dos variables más determinantes de la percepción de inseguridad.

En un trabajo realizado por Ávila, Vera, Martínez y Bahena (2015), encontraron que la percepción de honestidad y desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad pública determinaban la confianza/desconfianza de la ciudadanía en dichas instituciones. En este mismo trabajo, se alude al hecho de que la deshonestidad explica una parte importante de la percepción de inseguridad en la ciudadanía, en la medida que la sensación de protección no solo tiene que ver con la ausencia de un riesgo aparente, sino también, con la efectividad y honestidad de las instituciones de seguridad pública. De hecho, un estudio reciente del INEGI (2011) se concluyó, que la ciudadanía atribuía la delincuencia a la corrupción de las instituciones públicas. Este dato

concuera con estudios previos en dónde México ha sido considerado dentro de los países latinoamericanos con niveles altos de corrupción (Orces, 2008)<sup>2</sup>.

Un buen desempeño de las instituciones, por el contrario, se relaciona con una mayor confianza y satisfacción con las instituciones y una menor sensación de vulnerabilidad ante el delito (Bergman y Flom, 2012; Cao y Zhao, 2005; Dae-Hoon, San Miguel y Carreon, 2012; Walker y Waterman, 2008), y, en consecuencia, una mejor calidad y satisfacción con la vida (Cao y Zhao, 2005; Cao y Hou, 2001; Cao y Stack, 1998; Ruiz, 2007; Ruíz y Turcios, 2009). Además, algunos autores señalan que una buena relación con las instituciones favorece la democracia y todo el aparato gubernamental (Coleman, 2001; Dammert, 2012; Malone, 2013), ayudando a la ruptura del círculo negativo de inseguridad-impunidad (Dammert y Malone, 2002; Dammert y Bailey, 2005), por ejemplo, en la relación entre ciudadanía y las fuerzas de seguridad pública, principalmente la policía.

“...incluso en contextos de alta criminalidad y bajos niveles de confianza institucional, la policía puede hacer mucho por ganarse la confianza de la ciudadanía, generando un círculo virtuoso en la que le aporte información útil para la prevención del delito; ello aumentaría gradualmente, insistimos, la confianza de la sociedad en ella (Bergman y Flom, 2012:97)”.

En la actualidad, los estudios sobre la percepción de inseguridad y las transformaciones en las actividades cotidianas, se han llevado a cabo, principalmente, en ciudades con bajos niveles de criminalidad y con un tipo de funcionamiento institucional relacionado con la seguridad ciudadana diferente a la de México y otros países de Latinoamérica (Bunch, Clay-Warner y McMahon-Howard, 2013; Ferraro, 1995; Gale y Coupe, 2005; Giblin, 2008; Lab, 1990; Luxenburg et al. 1994). En estos estudios, la causa principal del sentimiento de inseguridad es haber sido víctima de algún tipo de delito. Sin embargo, como se puede observar en la revisión teórica realizada, la percepción de las instituciones parece desempeñar un papel importante en la percepción de inseguridad (Vilalta, 2011). Por ello, el presente estudio tiene como objetivo examinar la importancia de la victimización, cambios en las actividades cotidianas y las causas de la delincuencia en la construcción de la percepción de inseguridad en la ciudadanía.

### III. MÉTODO

#### III.1 *Participantes*

En este estudio los participantes fueron 8170 sujetos de ambos sexos (49.9% mujeres y 50.1% hombres), residiendo al menos 6 años en el Estado de Morelos (México). Respecto a la edad, la muestra se distribuyó de la siguiente manera: [12-17 años] 24%, [18 -20 años] 8%; [21-30 años] 14%; [31 y 40 años] 14%; [41 y 60 años] 20%; por último, [61 o más años] 20%. Se realizó un muestreo estratificado proporcional en función de la densidad poblacional. Se seleccionaron los 33 municipios del Estado de Morelos.

<sup>2</sup> Otros estudios relativos a la mala gestión de las fuerzas policiales en México, han mostrado un mal desempeño dentro de sus funciones de protección y prevención, por ejemplo, de acuerdo con el reporte realizado por Cruz (2009), México estuvo en el séptimo lugar entre 20 países latinoamericanos que mayores índices presentaron de maltrato policial hacia su población.

### III.2 Procedimiento

El instrumento fue administrado de manera individualizada, en formato de entrevista, por 163 encuestadores que fueron capacitados por expertos y miembros del grupo de investigación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Se optó por esta estrategia de aplicación del instrumento para garantizar la comprensión de todos los ítems de todos los encuestados. Los encuestadores se asignaron aleatoriamente a los cuatro sectores en que convencionalmente se agruparon los 33 municipios (Norte, sur, este y oeste). Un supervisor/supervisora coordinó cada uno de los sectores creados. Los participantes fueron informados de los objetivos del estudio y se garantizó el anonimato y confidencialidad de los datos. Un 1.20% (N=98) de los encuestados se negó a participar en el estudio. En estos casos, se seleccionaron otros participantes siguiendo los mismos criterios muestrales. El tiempo de aplicación del cuestionario fue de entre 40 y 45 minutos.

### III.3 Instrumentos

El instrumento utilizado es una adaptación de la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de Inseguridad que fue aplicada los años 2011, 2012, 2013 y 2014 en México por el INEGI. A continuación, se describen las variables utilizadas en el estudio y sus propiedades psicométricas. A continuación, se describen las variables utilizadas en el estudio, los instrumentos seleccionados y sus propiedades.

*Percepción de inseguridad.* Para evaluar la percepción de inseguridad en el municipio se realizó la siguiente pregunta “¿Cómo es la inseguridad en su municipio?”. La pregunta tiene 5 opciones de respuesta: 1=muy insegura, 6=muy segura.

*Restricciones en actividades cotidianas.* Esta escala dicotómica está constituida por 13 ítems que hacen referencia a las actividades que se han dejado de realizar por miedo a ser víctima de un delito. Para este estudio se realizó un análisis factorial con la siguiente estructura. El primero factor, denominado *restricciones en la vida cotidianas*, está constituido por ítems tales como: salir temprano o de noche, caminar por calles oscuras y solitarias, etc. El segundo factor, denominado *restricciones de índole económica* está constituido por ítems tales como: estacionar su vehículo en la calle, llevar tarjetas de crédito o débito, etc. El alpha de Cronbach para este estudio fue de .80 y .63 respectivamente.

*Percepción de los factores que propician la delincuencia.* Esta escala está constituida por 20 ítems que hacen referencia a la percepción de la ciudadanía respecto de las posibles causas que favorecen el incremento de la delincuencia. La escala tiene 5 opciones de respuesta: 1= totalmente en desacuerdo, 5= totalmente de acuerdo. En un estudio previo se obtuvieron tres factores (Ávila, Vera, Martínez y Bahena, 2015). El primer factor, *factores psicosociales*, está constituido por ítems tales como: malas compañías, necesidades económicas, pérdida de valores, etc. El segundo factor, *corrupción e impunidad institucional*, está constituido por ítems tales como: corrupción, impunidad y descomposición de las instituciones. Por último, el tercer factor, *socialización*, engloba ítems como: la falta de espacios de recreación, aprendizaje desde la infancia, etc. El alpha de Cronbach para este estudio fue de .81, .79 y 0.73, respectivamente.

*Medidas de protección frente a la delincuencia.* Es una escala dicotómica está constituida por 15 ítems que miden la frecuencia de las diferentes medidas de protección ante la posibilidad de ser víctima de algún delito. En un estudio previo se obtuvieron dos factores (Ávila, Vera, Martínez, Bahena, 2015). El primer factor, *medidas de protección física*, alude a ítems como: comprar y portar

un arma, instalar alarmas en el hogar, etc. El segundo factor, *control de la información personal*, agrupa ítems relacionados con la protección de datos importantes como: evitar dar información telefónica, evitar dar claves o datos personales por internet, etc. El alpha de Cronbach para este estudio fue de .74 y .71 respectivamente.

*Victimización.* Para evaluar la victimización directa se realizó la siguiente pregunta “En los últimos doce meses, ¿Han sido víctimas de algún delito?”. La pregunta se codificó con dos opciones de respuesta (1 = Sí, 2 = No).

*Tipo de delitos en la colonia.* Esta escala dicotómica constituida por 13 ítems. Evalúa los delitos como el robo, clonación de tarjeta, fraude, extorsión, lesiones, secuestro, hostigamiento, violación o abuso sexual, intento de homicidio, otros.

*Percepción de inseguridad en lugares de día y de noche.* Esta escala dicotómica, está compuesta de 9 ítems que evalúan la percepción de inseguridad en el día y la noche en los distintos lugares de la comunidad. Esta escala ha mostrado dos factores para el día y dos escalas para la noche. El primer factor, *percepción de inseguridad en espacios públicos*, está constituido por ítems que hacen referencia a lugares públicos como: la calle, el transporte público, etc. El segundo factor, *percepción de seguridad en espacios de estudio y trabajo*, está constituido por ítems que hacen referencia a espacios como: la escuela, el trabajo, etc. El alpha de Cronbach para este estudio fue de .81 y .74 de día y .76 y .68 de noche respectivamente.

#### IV. RESULTADOS

Se realizó una regresión lineal logística tomando como variable dependiente la percepción de inseguridad (0= inseguro y 1= seguro). Las variables predictoras utilizadas fueron: Restricciones en actividades cotidianas (en la vida cotidiana y tipo económica); Factores que propician la delincuencia (psicosociales, corrupción e impunidad institucional y socialización); Medidas de protección (física y restricción de información personal); Victimización; Tipo de delitos y Percepción de inseguridad (en espacios públicos de día, espacios de estudio y trabajo de día, en espacios públicos de noche y espacios de estudio y trabajo de noche). La prueba Omnibus de los coeficientes del modelo mostró que las variables introducidas en la regresión favorecen el ajuste del modelo ( $\chi^2 (8) = 8,394$ ;  $p = .000$ ). El valor de  $-2\log$  de la verosimilitud ( $-2LL$ ) fue de 510.54. El coeficiente de determinación R-cuadrado de Cox y Snell fue de .08. Además, el R-cuadrado de Nagelkerke (.17) indica que la ecuación de regresión explica un 17.3% de la varianza. El área bajo la curva ROC fue de .76, lo que indica una discriminación del modelo aceptable. Por último, el porcentaje de los casos clasificados correctamente fue de 99.8% de especificidad y un 4.5 de sensibilidad, lo que se consideran indicadores adecuados.

En la Tabla 1 se presentan los resultados del modelo de regresión logística binaria, los coeficientes de regresión (B), el valor estadístico Wald, y el valor del Exponencial de B (Exp(B)) y el intervalo de confianza. Como se observa en la Tabla 1 la variable con un mayor peso en la percepción de inseguridad es la corrupción e impunidad institucional como uno de los factores que propician la delincuencia (Wald =8.294;  $p = .004$ ; B= -.473; Exp. (B) = .623), en la medida en que las personas entrevistadas que consideran su municipio como inseguro afirman que la corrupción e impunidad institucional son causas explicativas del incremento de la delincuencia. En segundo lugar, aquellos sujetos que han sido víctimas de delito en el último año tienden a valor su municipio como inseguro. Es decir, el hecho de haber sido víctima de algún delito aumenta en un 35% la probabilidad de percibir el municipio como inseguro (Wald =8.005;  $p = .005$ ; B = -1.044; Exp. (B) = .352). También, las personas que realizan restricciones en su vida

cotidiana tiene un 25% de percibir su municipio como inseguro (Wald =6.261;  $p = .012$ ;  $B = -1,359$ ; Exp. (B) =.257). El cuarto factor, la socialización como causa que propicia la delincuencia se relaciona con la percepción de inseguridad en el sentido de que aquellos que consideran que el incremento de la delincuencia se debe aspectos como falta de espacios de recreación, el aprendizaje social o la influencia de los medios de comunicación tiene una mayor probabilidad de percibir su municipio como inseguro (Wald=3.843;  $p= .05$ ;  $B= -1.04$ ; Exp. (B)= .352). El último factor que contribuye de manera significativa a la percepción de inseguridad es la valoración de los espacios de estudio y trabajo de noche como inseguros (Wald =5,290;  $p= .021$ ;  $B= -1,177$ ; Exp. (B) = .308).

TABLA 1. MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA BINARIA

	B	E.T.	Wald	Sig.	Exp (B)
Restricciones en actividades cotidianas: Vida cotidiana	-1.359	.543	6.261	.012	.257
Restricciones en actividades cotidianas: De tipo económicas	-.829	.455	3.318	.069	.436
Factores que propician la delincuencia: Psicosociales	-,199	,180	1,227	.268	.819
Factores que propician la delincuencia: Corrupción e impunidad institucional	-,473	,164	8,294	.004	.623
Factores que propician la delincuencia: Socialización	,343	,175	3,843	.050	1.409
Medidas de protección: Física	,951	,588	2,617	.106	2.587
Medidas de protección: Restricción de información personal	,149	,403	,137	.711	1.161
Victimización	-1,044	,369	8,005	.005	.352
Tipo de delitos	,341	,372	,838	.360	1.406
Percepción de inseguridad en espacios públicos de día	-,764	,424	3,254	.071	.466
Percepción de inseguridad en espacios de estudio y trabajo de día	-,187	,582	,103	.748	.830
Percepción de inseguridad en espacios públicos de noche	,348	,528	,435	.510	1.416
Percepción de inseguridad en espacios de estudio y trabajo de noche	-1,177	,512	5,290	.021	.308
Constante	3,751	1,397	7,207	.007	42.580

## V. DISCUSIÓN

El objetivo del presente estudio fue examinar las relaciones existentes entre la victimización, las restricciones en las actividades cotidianas, las causas de la delincuencia y la percepción de inseguridad en la ciudadanía. Los resultados obtenidos en el presente estudio indican que las variables que predicen la percepción de inseguridad son, en función de su importancia en la ecuación de regresión, las siguientes: corrupción e impunidad institucional como factor que propicia el incremento de la delincuencia, victimización en el último año,



restricciones en actividades cotidianas, percepción de inseguridad en espacios de estudio y trabajo durante la noche y factores de socialización que propician la delincuencia.

La primera dimensión hace referencia a la corrupción e impunidad institucional como una de las causas que explican el aumento de la delincuencia y, en consecuencia, la percepción de inseguridad. Creemos que este resultado es muy relevante puesto que es un reflejo de lo que gran parte de la ciudadanía mexicana piensa respecto de la delincuencia y de las instituciones encargadas de la seguridad. En un estudio previo realizado por Ávila *et al.* (2015) se constató que la ciudadanía del Estado de Morelos valoró las instituciones de seguridad como poco merecedoras de confianza. También, en dos estudios recientes en México, Vilalta (2012) encontró una influencia de las instituciones encargadas de la seguridad pública en la percepción de inseguridad. Igualmente, de acuerdo con los resultados de informes y estudios recientes muestran que la desconfianza en las instituciones en México, principalmente las instituciones de seguridad, ha ido en aumento en los últimos años (Costa, 2010; ENCUP, 2001, 2003, 2005 2008, 2012; Latinobarometro, 2010). De hecho, en estudios recientes del INEGI (2011, 2012, 2013, 2014) se concluyó, que la ciudadanía atribuía la delincuencia a la corrupción de las instituciones públicas. Este dato concuerda con estudios previos en donde México ha sido considerado dentro de los países latinoamericanos con niveles altos de corrupción (Orces, 2008).

Consideramos que estas cifras son realmente muy preocupantes en el sentido de que se conoce que la desconfianza hacia la policía, especialmente en contexto de alta criminalidad, constituye un factor muy importante que interviene en la desintegración social, el desligamiento en la comunidad y el cuestionamiento de la democracia (PNUD, 2010). En este sentido, y de acuerdo con los estudios presentados por el INEGI (2011, 2012, 2013, 2014), la corrupción institucional se erige como una de las principales causas de la delincuencia. Creemos que este resultado es relevante en el ámbito de las políticas públicas y de los programas de paz, en la medida en que parece prioritario se recupere la confianza en las instituciones encargadas de la seguridad pública para poder afrontar de manera eficiente los problemas sociales y la delincuencia, considerando que este afrontamiento debe llevarse a cabo entre la ciudadanía y las instituciones sociales para que se consolide.

La segunda dimensión que más explica la percepción de inseguridad, después de la corrupción e impunidad, es la victimización, que en este estudio se define como la experiencia de haber sido víctima directa de algún delito en el último año. Estos resultados son concordantes con los obtenidos en investigaciones previas en el sentido de que existe una relación entre la experiencia de victimización y la percepción de inseguridad en el municipio (Dammert, 2012; Ferraro, 1995; Hale, 1996; Rader, 2004; Ruiz y Turcios, 2009; Vilalta, 2014). La victimización no es el único factor asociado con la percepción de inseguridad, sino que otras variables que aluden al clima de inseguridad y desprotección están profundamente arraigadas en la ciudadanía. En este sentido, otros factores asociados con la percepción de inseguridad son las tasas de delincuencia y el acceso a información relativa al nivel de criminalidad en la comunidad (Hanslmaier, 2013; Naplava, 2008), los medios de comunicación (Romer *et al.*, 2003) y las señales de deterioro físico y desorden social observados por la ciudadanía (Moore y Sheperd, 2007; Williamson *et al.*, 2006; Doran y Lees, 2005). Por tanto, no es solamente el hecho de haber sido víctima de algún delito el desencadenante de la percepción de inseguridad, sino el clima social de vulnerabilidad que, en el caso de haber sido víctimas, se hace más evidente. En este sentido, futuros trabajos deben considerar estas otras variables para determinar su influencia en la percepción de inseguridad de la población.

En relación con los cambios en las rutinas diarias, estos resultados son consonantes con estudios precedentes, en el sentido de que las modificaciones dentro de las actividades diarias influyen en el temor a ser víctima de algún delito (Braakmann, 2012; Vilalta, 2014). En estos cambios, subyace que, de manera activa, la población intenta reducir la posibilidad de ser víctima de algún delito realizando modificaciones y restricciones dentro de las actividades de la vida cotidiana. Además, estas modificaciones no requieren un costo extra en el intento de prevenirse ante el crimen (Braakmann, 2012). Pero, estas modificaciones tienen un impacto a nivel de la interacción social en tanto que representan una disminución de las actividades, debido a que los cambios más importantes en las rutinas cotidianas están relacionados con la interacción social y la realización de actividades en los espacios públicos considerados espacios de riesgo (Delbosch y Currie, 2011; Ferraro, 1995; Gale y Coupe, 2005; Ruíz, 2007; Vilalta, 2011; 2014). Estas limitaciones conllevan un mayor aislamiento social de las víctimas, que se asocia con la escasez de apoyo social. Esta tendencia al aislamiento social, motivada por la sensación de inseguridad y el miedo a ser víctima, tiene consecuencias importantes en la desintegración del tejido social y la disminución de la calidad de vida (Braakmann, 2012; Vilalta, 2014). En este sentido, Carvalho y Lewis (2003) subrayaron el hecho de que la inhibición de conductas sociales refuerza la sensación de inseguridad, el aislamiento social y vulnerabilidad.

La cuarta dimensión hace referencia al sentimiento de vulnerabilidad en los espacios de asistencia obligada, centros educativos y laborales. Son numerosos los estudios en los que se ha observado que el miedo a ser víctima y la sensación de vulnerabilidad es especialmente elevada en los espacios públicos (Delbosch y Currie, 2011; Ferraro, 1995; Gale y Coupe, 2005; Jasso, 2013; Ruíz, 2007; Vilalta, 2013). Por ejemplo, el transporte público (Vilalta, 2011), el salir a la calle de noche (Vilalta, 2014), los parques y jardines (Jasso, 2013), por lo que la percepción de inseguridad se refleja en un contexto social generalizado de inseguridad (INEGI, 2011, 2012, 2013, 2014). A su vez, de este hallazgo se infiere, la pobre percepción que tiene la ciudadanía sobre el desempeño y honestidad de las instituciones encargadas de la seguridad para hacer frente al problema de la delincuencia, además de la baja confianza sobre el papel protector y preventivo de las instituciones del estado encargadas de esta función. Estos resultados van en línea con los resultados mencionados previamente en este estudio.

Por último, la quinta dimensión, la socialización como causa de la delincuencia, hace referencia al aprendizaje desde la infancia de un estilo de vida vinculado a la actividad criminal, como se muestra en diversos estudios (Pontes, 2010; Vázquez, 2008; Vilalta y Fondevila, 2014). Además, otro de los factores de socialización es precisamente la ausencia de espacios públicos para la interacción entre la ciudadanía. Este resultado es importante mencionar, debido a que va en relación con la percepción de inseguridad dentro de los espacios públicos. En este sentido, Jasso (2013) encontró que los espacios públicos en México, específicamente los parques y jardines, a pesar de haber sido sometidos por un programa de mejoramiento físico, no obtuvieron una disminución de los niveles de inseguridad percibida por la ciudadanía. A la luz de los datos obtenidos en este estudio y en relación con estudios previos, es importante considerar que la falta de seguridad en los espacios públicos, así como la ausencia de estos, provocan en la población un cluster negativo que sería importante indagar con mayor profundidad en futuras investigaciones. Por último, dentro de las causas que la población atribuyó al problema de la delincuencia fueron los medios de comunicación. Una posible forma de interpretar este resultado es en base a trabajos sobre la influencia de los medios de comunicación en la percepción en el miedo a ser víctima de algún delito (Romer *et al.* 2003). En este sentido, a través precisamente sobre la información transmitida en los medios en relación con los delitos y crímenes perpetrados, y que es bien sabido tienen un impacto en la sensación de inseguridad, la población

interpreta esta sensación de miedo ante la idea de ser víctima de algún delito, provocada por información mostrada en los medios. Constituyendo una sola idea en la que se incluye tanto el problema de la delincuencia como el temor a ser víctima de esta.

Finalmente, existen una serie de limitaciones en este estudio que invitan a la cautela en algunas de las conclusiones, si bien su carácter exploratorio puede servir de base para futuras investigaciones que pretendan profundizar en los aspectos aquí tratados. En primer lugar, una de las dificultades más comunes cuando se investiga sobre la delincuencia y victimización es que, con frecuencia, los participantes evitan compartir cierta información por temor a posibles represalias. En segundo lugar, la naturaleza correlacional del estudio impide situar antecedentes y consecuentes con rigor. En este sentido, sería interesante incorporar la dimensión temporal en futuras investigaciones. Por último, incorporar la perspectiva de género con instrumentos sensibles que permitan una mayor y más rigurosa evaluación de la violencia contra la mujer.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Astorga, Luis (2000): "Crimen organizado y organización del crimen" En Bailey John y Godson, Roy, [Coords] Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza. México: Grijalbo.

Atkinson Rowland y Sarah Blandy (2005): "Introduction: International perspectives on the new Enclavism and the rise of gated communities". En *Housing Studies*, 2, [2], pp. 177-186.

Ávila, María E., Alejandro Vera, Belén Martínez, y Alejandro Bahena (2016): "Un análisis psicosocial de la confianza en los grupos policiales: El caso de Cuernavaca (México)". En: *Perfiles Lationamericanos*, [24], pp. 151-174

Beristaín, Carlos (1999): *Reconstruir el tejido social*. Madrid: Icara.

Borsdorf, Axel y Rodrigo Hidalgo (2008): "New dimensions of social exclusion in Latin America: From gated communities to gated cities, the case of Santiago de Chile". En *Land Use Policy*, [25], pp. 153.160.

Bunch, Jackson, Jody Clay-Warner y Jennifer McMahon-Howard (2013): "The effects of victimization on routine activities". En *Criminal Justice and Behavior*, [41], pp. 574-592.

Braakmann, Nils (2012): "How do individuals deal with victimization and victimization risk? Longitudinal evidence from Mexico". En *Journal of Economic Behavior & Organization*, 84, pp. 335-344.

Cao, Liqun y Charles Hou (2001): "A comparison of confidence in the police in China and in the United States". En *Journal of Criminal Justice*, 29, pp. 87-99.

Cao, Liqun y Steven Stack (1998): "Public attitudes toward the police: a comparative study between Japan and America". En *Journal of Criminal Justice*, 26, [4], 279-289.

Cao, Liqun y Steven Stack (2005): "Confidence in the police between America and Japan: results from two waves of surveys". En *Policing: an International Journal of Police Strategies and Management*, 28, [1], pp. 139-151.

Caldeira, Teresa (2000): *City of walls: crime, segregation, and citizenship in Sao Paulo*. Berkeley, CA: University of California Press.

Carvalho, Irene y Dan Lewis (2003): "Beyond community: reactions to crime and disorder among inner-city residents". En *Criminology*, 41, [3], 779-812.

Coleman, James (2001): *Capital social y creación del capital humano*. Madrid: Zona Abierta.

Coy, Martín y Martín Pöhler (2002): “Gated communities in Latin American megacities: Case studies in Brazil and Argentina”. En *Environment and Planning*, 29, [3], pp. 355-370.

Cruz, José Miguel (2009): “Maltrato policial en América Latina. Perspectiva desde el barómetro de las Américas” (LAPOP), Reporte No. 9. En <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0811es.pdf> (20 de enero de 2018)

Dae-Hoon, Kwak, Claudia San Miguel y Diana Carreón (2012): “Political legitimacy and public confidence in police: An analysis of attitudes toward Mexican police”. En *Policing: an International Journal of Police Strategies and Management*, 35, pp. 124-146.

Dammert, Lucia (2012): *Fear and crime in Latin America: redefining State-Society Relations*. New York: Rutledge.

Dammert, Lucía y Mary Malone (2002): “Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen”. En *Desarrollo Económico*, 42, [166], pp. 285-301.

Dammert, Lucía y John Bailey (2005): *Seguridad y reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafíos*. México: Siglo XXI:

Delbosc, Alexa y Graham Currie (2011): “Modelling the causes and consequences of perceptions of personal safety on public transport ridership”. En *Transport Policy*, 24, pp. 302-309.

Doran, Bruce y Brian Lees (2005): “Investigating the spatio-temporal links between disorder, crime and the fear of crime”. En *The Professional Geographer*, 57, [1], pp. 1-12.

Ferraro, Kenneth (1995): *Fear of crime: Interpreting victimization risk*. Albany: State University of New York Press.

Giblin, Mathew (2008): “Examining personal security and avoidance measures in a 12-city sample”. En *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 45, [4], pp. 357-379.

Giglia, Angela (2008): “Gated communities in Mexico City”. En *Home Cultures*, 5, [1], pp. 65-84.

Gale, Julie y Timothy Coupe (2005): “The behavioral, emotional and psychological effects of street robbery on victims”. En *International Review of Victimology*, 12, [1], pp. 1-22.

Gobierno del Estado de Morelos (2014): “Agenda estadística anual del Poder Ejecutivo”. Disponible en: [http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Ejecutivo\\_Central/Hacienda/oja5/Archivo%20completo%20Agenda%20Estad%20C3%ADstica\\_0.pdf](http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Ejecutivo_Central/Hacienda/oja5/Archivo%20completo%20Agenda%20Estad%20C3%ADstica_0.pdf) [20 de Enero del 2017]

Hale, Chris (1996): “Fear of crime: A review of the literature”. En *International Review of Victimology*, 4, pp. 79-150. Reino Unido: Sage.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2011), Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Pública. Tabulados básicos. . Disponible para consulta en línea desde internet en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=28009> [2 de Febrero de 2015]

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), (2012), Encuestas Nacional de Victimization y Seguridad Pública. Tabulados básicos. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=31914> [2 de Febrero de 2015]

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), (2013), Encuestas Nacional de Victimization y Seguridad Pública. Tabulados básicos. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabgeneral.aspx?c=33623&s=est> [17 de Febrero de 2015]

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2014). Encuesta Nacional de Victimization y Seguridad Pública. Tabulados básicos. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?c=33685&s=est> [19 de Febrero de 2015]

Jasso, Carmina (2013): "Percepción de inseguridad en México." En Revista Mexicana de Opinión Pública, 15, pp. 12-29.

Malone, Mary (2013): "Does crime undermine public support for democracy? Findings from the case of Mexico". En *The Latin Americanist*, 57, [2], pp. 17-44.

Moore, Simon y Jonathan Shepherd (2007): "The elements and prevalence of fear". En *The British Journal of Criminology*, 47, [1], pp. 154-162.

Navarro, José, y Cortez-Yactayo, Willy (2015): "Who are the victims of property crime in Mexico?" En *International Journal of Social Economics*, 42, [2], pp. 179-188.

Lab, Steven (1990): "Citizen crime prevention: domains and participation." En *Justice Quarterly*, 7, pp- 467-491.

Latinobarómetro (2010), Informe Latinobarómetro 2010. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) [14 de junio de 2014].

Luxenburg, Joan, Cullen Francis, Robert Langworthy y Renee Kopache (1994): "Firearms

and fido: ownership of injurious means of protection." En *Journal of Criminal Justice*, vol. 22, [2], 159-170.

Pontes, Paulo (2010): "Criminalidad urbana, proceso de socialización y delincuencia en Río de Janeiro: estudios con historias de vida". En *Estudios Sociológicos*, 28, [82], pp. 85-112.

Rader, Nicole (2004): "The threat of victimization: A theoretical reconceptualization of fear of crime". En *Sociological Spectrum*, 24, pp. 689-704.

Rico, José y Laura Chinchilla (2002): "*Seguridad Ciudadana en América Latina. Hacia una política integral*". México: Siglo XXI.

Romer, Daniel, Jamieson Hall y Sean Kathleeny Aday (2003): "Television News and the Cultivation of Fear of Crime". En *Journal of Communication*, 53 [1], pp. 88-104.

Ruiz, José (2007): "Procesos sociales relacionados con el miedo al crimen, la satisfacción con la policía y la victimización: el caso de la cultura ciudadana. Disponible en: [www.sc.ehu.es/srwwwiv/DMS/home\\_rev.htm](http://www.sc.ehu.es/srwwwiv/DMS/home_rev.htm). [11 de enero del 2015]

Sacco, Vincent (2005): *When crime waves*. London: Sage.

Salinas Carlos (2010): Democracia republicana: Ni Estado ni mercado, una alternativa Ciudadana, México: Debate.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2014), Incidencia delictiva - Fuero Federal. En Estadísticas y Herramientas de Análisis de Información de la Incidencia Delictiva (Fuero común, Fuero Federal, 1997-2014). Disponible en: [http://www.estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/index\\_ff.html](http://www.estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/index_ff.html) [13 de diciembre del 2014].

Secretaría de Gobernación (2011): Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos. Diario Oficial de la Federación: Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011) [9 de diciembre de 2017]

ENCUP (2001): Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Segob. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=encup> [28 de Enero de 2015].

ENCUP (2003): Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Segob. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=encup> [28 de Enero de 2015].

ENCUP (2005): Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Segob. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=encup> [28 de Enero de 2015].

ENCUP (2008): Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Segob. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=encup> [29 de Enero de 2015].

ENCUP (2012): Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Segob. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=encup> [29 de Enero de 2015].

Vázquez, Natalia (2008): “La violencia mediática: un estudio de caso”. En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 15, [47], pp. 103-125.

Vilalta, Carlos (2011), “Fear of crime in public transport: research in Mexico City”. En *Crime Prevention and Community Safety*, 13, pp. 171-186

Vilalta, Carlos (2013): “La inefectividad de las comunidades cerradas para controlar el miedo al crimen”. En *Gestión y Política Pública*, 2013, pp. 127-155.

Vilalta Carlos (2014): “Does the Mexican war organized crime mediate the impact of fear of crime on daily routines?”. En *Crime and Delinquency*, 20, 1-17.

Vilalta Carlos y Gustavo Fondevila (2013): *Perfiles criminales I: frecuencias y descriptivos*. México Distrito Federal: CIDE

*Vilalta, Carlos y Gustavo Fondevila (2014): Perfiles criminales II: teorías y correlativos. México Distrito Federal: CIDE.*

Walker, Lee y Richard Waterman (2008): “Elections as focusing events: explaining attitudes toward the police and the government in comparative perspective”. En *Law & Society Review*, 42, [2], 337-366.

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)  
E SEUS DESDOBRAMENTOS SOCIOESPACIAIS  
EM UMA CIDADE MÉDIA: DOURADOS-MS-BRASIL**

MARIA JOSÉ MARTINELLI SILVA CALIXTO  
JESUS, SARA LIVINO DE

# O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) E SEUS DESDOBRAMENTOS SOCIOESPACIAIS EM UMA CIDADE MÉDIA: DOURADOS-MS-BRASIL

## I. INTRODUÇÃO

Este texto objetiva trazer algumas reflexões sobre os desdobramentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em Dourados-MS-Brasil,<sup>1</sup> buscando levantar elementos para se pensar o papel do Programa no reforço do processo de diferenciação socioespacial no interior da cidade. Procurando abarcar tal propósito, o texto divide-se, além da Introdução e das Considerações Finais, em 3 partes, que consideram:

1. A centralidade regional de Dourados na porção sul do estado de Mato Grosso do Sul, enfocando a política de implantação de conjuntos habitacionais na cidade, intentando apontar elementos que nos permitam dimensionar, espaço-temporalmente, o processo de diferenciação socioespacial.
2. Os desdobramentos socioespaciais do PMCMV em Dourados, a partir de uma análise dos empreendimentos habitacionais destinados a diferentes faixas de renda.
3. A análise das desigualdades socioespaciais a partir da realidade dos moradores dos empreendimentos implantados.

Destacamos que as iniciativas de implantação de conjuntos habitacionais em Dourados começaram a se fazer presentes desde o final da década de 1960<sup>2</sup>, via Sistema Financeiro da Habitação<sup>3</sup>. Contudo, devido a sua abrangência e desdobramento socioespacial, um programa que merece atenção é o PMCMV, cujas 447 primeiras unidades habitacionais foram entregues em Dourados no ano de 2011<sup>4</sup>.

Ainda que fuja aos propósitos deste texto fazer uma análise do Programa, ou mesmo discutir se os empreendimentos estão ligados ao PMCMV 1 ou 2<sup>5</sup>, vale referenciar que foi criado no ano de 2009 e instituído pela lei 11.977/09, com o objetivo de construir no país um milhão de unidades habitacionais. Propunha-se a atender famílias com renda de até dez salários mínimos, a partir da seguinte distribuição: quatrocentas mil unidades para famílias com renda de até três salários mínimos, a mesma quantia para famílias com renda de três a seis salários mínimos e duzentas mil unidades habitacionais para famílias com renda de seis a dez salários mínimos.

---

<sup>1</sup> Para maiores detalhamentos sobre esse Programa em Dourados ver: JESUS, Sara Livino de. A política pública habitacional e os desdobramentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em uma cidade média: Dourados – MS. Dourados, 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) – FCH/UFGD.

<sup>2</sup> O primeiro conjunto habitacional foi implantado na cidade em 1968. Trata-se do conjunto Antonio João, mais conhecido como Vila Popular/COHAB.

<sup>3</sup> Para maior aprofundamento sobre a política habitacional em Dourados-MS, ver, dentre outros: CALIXTO, M. J. M. S. O papel exercido pelo poder público local na (re)definição do processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano em Dourados-MS. Presidente Prudente, 2000. Tese (Doutorado em Geografia) - FCT/UNESP. Assim como: SILVA, M. C. T. Os novos rumos da política habitacional e o processo de urbanização de Dourados. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Ver que, nessas situações, é sempre travessão e não hífen. Verificar isso em todo o texto.

<sup>4</sup> Estamos nos referindo aos residenciais localizados no Jardim Novo Horizonte – Residencial Altos do Alvorada I e II.

<sup>5</sup> Segundo matéria do Portal Brasil, em setembro de 2015, o Governo Federal apresentou, as propostas do Programa Minha Casa Minha Vida 3. Ver: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/mcmv-3-amplia-subsidios-para-renda-ate-r-2-3-mil> Acesso realizado em 15 de dezembro de 2015.



De início poderíamos atribuir como propulsora para a criação e execução desse programa habitacional a crise internacional no ano de 2008, provocada pelo setor imobiliário nos Estados Unidos. Logo o PMCMV também foi proposto como medida anticíclica no combate aos efeitos que poderiam ser desencadeados, aqui no Brasil, pela recessão americana. Contudo, também convergia para o aquecimento do setor da construção civil e, por conseguinte, para a criação de empregos, possibilitando a dinamização da economia.

Melazzo (2015) afirma:

Tal Programa, ao combinar uma clara orientação anticíclica, como parte do enfrentamento da crise econômica internacional a partir dos anos de 2008/2009, com uma dimensão de política habitacional que procura enfrentar o déficit habitacional no país vem modificando substancialmente o cenário de todas as cidades brasileiras. Não são desprezíveis, sobretudo, as sinergias e interações com a própria dinâmica do mercado imobiliário em cada cidade. (p. 375)

Por sua vez, Cardoso e Aragão (2013) afirmam que, além dos subsídios oferecidos pelo Programa, houve o aumento do volume de créditos, acompanhado pela redução das taxas de juros. Também houve a criação do Fundo Garantidor de Habitação que, em caso de inadimplência ocasionada por desemprego, os recursos seriam alocados para o pagamento das prestações.

Para os referidos autores: “... buscou-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006”. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 35-36).

Vale ainda reforçar, de acordo com os autores citados, que o PMCMV teve como base para a sua formulação as experiências chilena e mexicana, pois ambos os países apresentaram bom desempenho na execução de seus programas e tal modelo se mostrou adequado para ser implementado no Brasil, sobretudo pela atuação do setor privado para efetivação do projeto.

A participação desse setor ocorreu por meio do Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON-RJ, que tinha como proposta o projeto “Habitação Sustentável” para a produção de moradias no país.

Desse modo, segundo Shimbo (2010) o PMCMV não deve ser considerado como uma novidade, visto que desde meados dos anos 1990, já havia uma ideia de incentivo à produção privada da habitação, por meio do aumento de recursos destinados a financiar projetos dessa envergadura. Nessa perspectiva, para a autora, a criação e a execução do PMCMV, apenas materializa a essência de planos que já estavam sendo concebidos anteriormente.

No mês de maio do ano de 2011, o governo lança o PMCMV 2, que tinha como meta contratar dois milhões de unidades habitacionais num período de quatro anos, sendo que 60% das unidades habitacionais seriam destinadas a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00, com o subsídio do governo podendo chegar a 95% do valor do imóvel. O adquirente deveria arcar com 10% da renda, com limite mínimo de R\$ 50,00, por 120 meses.

Algumas mudanças também foram realizadas quanto à melhoria no padrão construtivo das unidades habitacionais, emprego de energia solar e o uso misto - comercial e residencial. (CARDOSO, ARAGÃO, 2013). Além disso, a segunda versão do Programa também previa, além de um cadastro de beneficiários de programas habitacionais, o fim do limite de cinco pavimentos para os prédios residenciais populares em áreas centrais e regiões metropolitanas. Para as famílias dentro da faixa de renda mencionada acima, as mulheres separadas, sem o divórcio judicial, poderiam adquirir um imóvel mesmo sem a outorga do cônjuge.

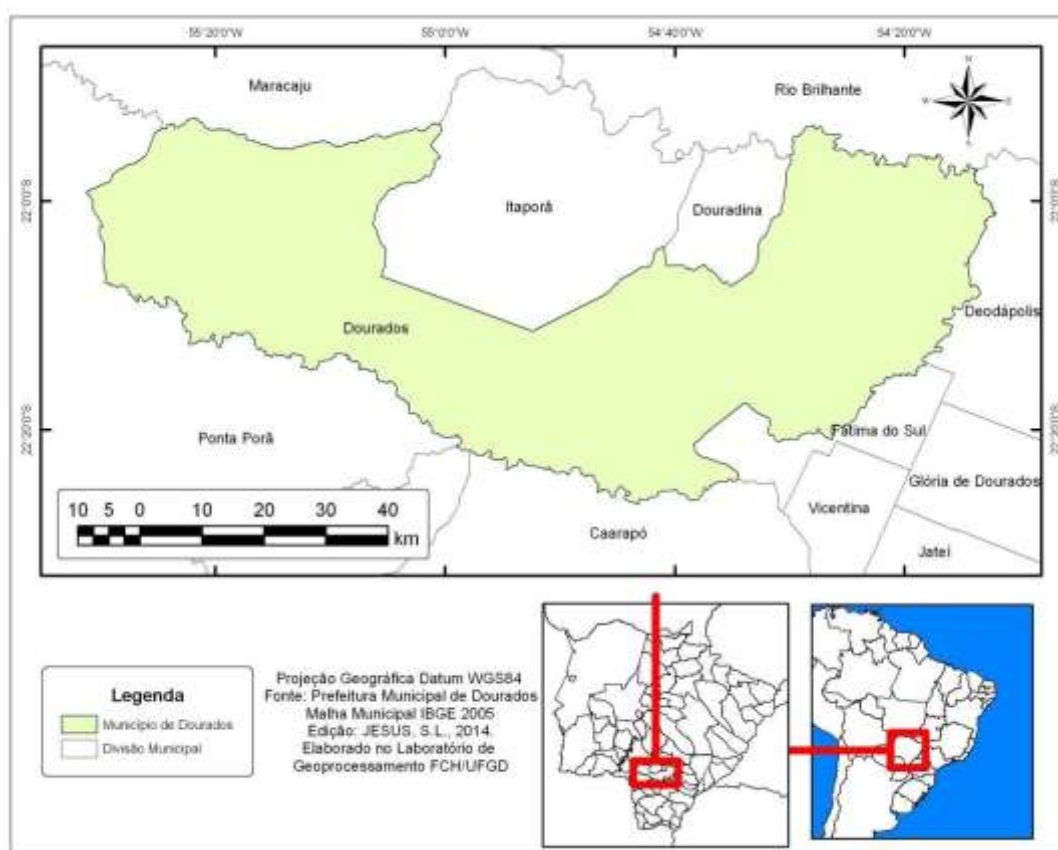
Na cidade de Dourados, as primeiras unidades habitacionais do PMCMV foram entregues a partir do ano de 2011, sendo não apenas um novo produto imobiliário, mas, sobretudo, um produtor de novas localizações, ampliando a diferenciação socioespacial.

## II. O PAPEL DE DOURADOS-MS NO CONTEXTO REGIONAL: SUBSÍDIOS PARA A ANÁLISE

Como forma de subsidiar a discussão proposta, teceremos algumas considerações sobre o papel de Dourados no contexto regional.

O município de Dourados (Figura 01) localiza-se na porção sul do estado de Mato Grosso do Sul, sendo a segunda maior cidade do estado em contingente populacional, com 196.068 habitantes (IBGE/Censo 2010). Segundo o IBEGE/REGIC - Regiões de Influência das Cidades (2008), coloca-se como uma capital regional e, por sua vez, a demanda regional garante sua condição de centralidade, assegurando seu papel de destaque na rede urbana<sup>6</sup>, haja vista que os centros urbanos de menor porte buscam em Dourados atividades mais especializadas, nas áreas de saúde, educação, comércio etc.

FIGURA 01  
LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE DOURADOS-MS (2013)



<sup>6</sup> Ainda de acordo com o IBEGE/REGIC - Regiões de Influência das Cidades (2008), Dourados congrega 33 centros na sua área de influência (21 de forma direta e, por meio destes, engloba mais 12 centros), estabelecendo relações com o estado do Paraná (por meio de Guaira e Terra Roxa).

O conjunto de centros do estado de Mato Grosso do Sul, ligados à rede urbana de Dourados em 2010, segundo o IBGE, contabilizava um contingente próximo de 740 mil habitantes, sendo que destes, cerca de 600 mil eram habitantes urbanos.

Dourados concentra fluxos de diversas naturezas, provenientes de municípios de diferentes tamanhos, muitos deles, com papéis e funções urbanas pouco expressivas, o que reforça sua importância regional.

Assim, a análise aqui proposta, visa compreender a produção dos empreendimentos habitacionais ligados ao PMCMV em uma cidade média, marcada por uma dinâmica econômica perpetrada pela difusão do agronegócio, do comércio e dos serviços especializados.

Cabe ressaltar que, de acordo com Sposito (2006), alguns desafios têm se lançado para o entendimento das cidades médias, visto que, o avanço no meio técnico-científico e informacional tem redefinido os papéis que desempenham. A autora destaca alguns elementos que nos permitem apreender os principais fatores que redefinem os papéis das cidades médias, assim como, o seu entendimento.

As cidades médias estavam, em etapas pretéritas do desenvolvimento do capitalismo, inseridas em redes urbanas hierarquicamente organizadas. Assim, as articulações espaciais que definiam seus papéis eram pensadas em relação às cidades grandes e a metrópole principal, num movimento a montante, e em relação às cidades pequenas, num movimento a jusante. No que se refere à definição das articulações temporais, o que se exigia do pesquisador era a recuperação das determinações que instituíam a cidade em estudo no âmbito da rede urbana hierarquicamente organizada. (SPOSITO, 2006, p.147)

Sposito ainda ressalta que, no contexto da rede urbana, a apreensão das cidades médias tornou-se mais complexa.

No geral, ela continua a compor a estrutura da rede hierárquica na qual seus papéis intermediários se definiram, mas há um vasto conjunto de possibilidades de estabelecimento de relações com outras cidades e espaços que não compõem, de fato, a rede a que pertence essa cidade. A mundialização da economia e o desenvolvimento das telecomunicações ampliaram muito os fluxos que uma cidade pode estabelecer com espaços distantes, e esses fluxos não se desenham, apenas, com cidades maiores ou menores, ao contrário, eles também se estabelecem entre cidades da mesma importância e entre essas e outras cidades constitutivas de outras redes urbanas. (SPOSITO, 2006, p.147-148).

Ao analisar o processo de consolidação da centralidade de Dourados na rede urbana, Calixto (2013) destaca que o embrião desencadeador de tal condição ocorreu com a implantação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados - CAND, quando o município de Dourados assumiu condição de sede administrativa da colônia, além de centro de beneficiamento e de comercialização da produção dos colonos.

Contudo, no decorrer do tempo, as transformações econômicas oriundas da inserção da produção capitalista no campo, caracterizada pela intensificação de técnicas modernas no processo produtivo, voltadas para exportação, permitiram a complexificação dos papéis de Dourados.

Calixto (2013) destaca que a porção sul do estado, a partir da década de 1970, passou a ser atrativa, em virtude de financiamentos com incentivos fiscais, voltados para a produção de culturas de exportação, como soja, trigo e algodão.

As áreas dotadas de condições mais adequadas de acessibilidade aos centros mais dinâmicos do país passaram por profundas transformações técnico-produtivas, implicando em mudanças significativas nas relações de trabalho e produção e revelando a inserção da região em um

contexto que articula diferentes setores da economia, além de interesses em diferentes escalas – regionais, nacionais e internacionais. (p.14).

Cabe destacar uma consideração importante de Santos, concernente ao papel da cidade diante do campo modernizado. O referido autor assegura que: “... as cidades médias têm como papel o suprimento imediato e próximo da informação requerida pelas atividades agrícolas e desse modo se constituem em intérpretes da técnica e do mundo. Em muitos casos, a atividade urbana acaba sendo claramente especializada, graças às suas relações próximas e necessárias com a produção regional.” (2002, p.281).

A situação acima, no caso da cidade de Dourados, é destaca por Calixto, da seguinte forma:

Em consequência dessa nova realidade, Dourados passou a vivenciar um processo de redefinição de papéis, funções e conteúdos, não apenas em face da demanda do novo modelo produtivo por produtos e serviços (assistência técnica, aplicação de agrotóxicos, corretivos do solo, financiamento, reposição e conserto de equipamentos ou máquinas, dentre outros) que não eram encontrados nos centros urbanos de menor porte, mas também por contar com um novo tipo de morador, proprietários e técnicos ligados ao novo modelo de agricultura ou trabalhadores e pequenos proprietários expropriados do campo, além de segmentos sócio-profissionais de mão de obra especializada ligados, por exemplo, à área de saúde e educação. (2013, p.22).

A condição de centralidade regional tem se reverberado em novas formas de produção imobiliária. É no âmbito dos processos que consolidam e asseguram a condição de centralidade de Dourados na rede urbana, que buscamos apreender os desdobramentos da política habitacional do PMCMV, destacando, sobretudo, o processo de produção de novas localizações que, por sua vez, ampliou a diferenciação socioespacial. Para tal, achamos conveniente fazer um breve resgate da política de implantação de conjuntos habitacionais em Dourados, afim de melhor dimensionar o processo de diferenciação socioespacial ao longo do tempo.

Nessa perspectiva, é importante referenciar o que nos colocava Calixto (2004) com relação aos conjuntos habitacionais implantados pelo BNH. A autora nos alerta sobre o processo que originou as novas localizações e suas especificidades, chamando a atenção para o papel significativo desempenhado pela implantação dos conjuntos habitacionais no processo de (re)estruturação urbana de Dourados, e na diferenciação socioespacial, considerando, sobretudo, a clientela atendida pela política habitacional promovida pelo BNH, isso porque [...] em décadas mais recentes esses conjuntos habitacionais sofreram um rearranjo, uma vez que o poder aquisitivo de seus moradores permitiu promover reformas nas construções e exercer pressão junto ao poder público para que este se encarregasse da implantação de melhorias urbanas. (CALIXTO, 2004, p. 91)

No que concerne à diferenciação socioespacial, Calixto também argumenta que a implantação de tais conjuntos estimulou a abertura de novos loteamentos ou mesmo o incremento de loteamentos já lançados anteriormente em suas proximidades, “... voltados para uma demanda de poder aquisitivo ou nível socioprofissional mais elevado (o que fica visivelmente claro no padrão ocupacional), ou de moradores que em momento anterior preferiram outra localização no interior da cidade.” (CALIXTO, 2004, p. 91 – 92).

Logo, fica evidente que determinado segmento social de poder aquisitivo mais elevado ocupa determinada porção da cidade de Dourados, nesse caso a porção norte, processo que permaneceu e se reforçou no decorrer das décadas seguintes “... como um elemento básico na (re)definição da (re)estruturação urbana de Dourados”. (CALIXTO, 2004, p. 145). A autora chama a atenção para o fato de que tais dinâmicas imprimiram na porção norte da cidade, um padrão urbanístico diferenciado, acentuando o processo de diferenciação socioespacial.

Com a extinção do BNH, no final da década de 1980, no início dos anos 1990, houve uma intensificação das ações do poder público municipal,<sup>7</sup> concentradas na esfera da habitação social, com a abertura de loteamentos sociais, fornecimento de materiais de construção gratuitos para a população considerada carente, assim como a construção de habitações populares.

É notório também evidenciar que as ações por meio da iniciativa municipal também se deram no âmbito da constituição de uma estrutura legal e institucional. Assim, a década de 1990 em Dourados vai ser marcada por avanços na legislação a fim de dar respaldo às decisões a serem tomadas pelo poder público local no combate ao déficit habitacional. (SILVA, 2000)<sup>8</sup>

É importante também destacarmos algumas diferenças, bem como as tendências no que se refere à política habitacional descentralizada e aquela empreendida no contexto da atuação do BNH, uma vez que é marcada pela ausência de firmas construtoras e empreiteiras e a edificação das moradias se dá por meio de mutirão, assim como autoconstrução; prioriza os setores economicamente de baixa renda; distribuição gratuita de lotes urbanizados etc.

Em consonância, a política habitacional descentralizada em Dourados se deu por meio de iniciativas que priorizavam os segmentos sociais de baixa ou nenhuma renda, ao contrário das ações da política de habitação através do BNH que beneficiou o segmento socioeconômico de nível médio.

Nesse sentido, as ações da política habitacional municipal também convergem no sentido de consolidar a porção sul da cidade de Dourados como área receptora dos empreendimentos para a produção de moradia para atender a população de baixa renda, além do seu baixo padrão socioeconômico, distante dos serviços, acentuando e intensificando o processo de diferenciação socioespacial. (CALIXTO, 2000).

Entre os anos 2000 e 2008<sup>9</sup>, destaca-se o Programa de Erradicação de Favela, com a construção de 1.175 unidades residenciais (Vila Valderez/Mariana, Estrela Verá, Estrela Hory,

---

<sup>7</sup> Dentre as primeiras iniciativas desse período houve a criação do loteamento social Vila Cachoeirinha, implantado no ano de 1989. A Prefeitura Municipal providenciou o arruamento e demarcou 1.080 lotes e implantou rede de água e energia elétrica. Os lotes foram distribuídos gratuitamente para as famílias que residiam em áreas consideradas de favela e em menor número às famílias de baixa renda que moravam de aluguel. As famílias tinham um prazo para construir, no entanto a construção da residência era financiada pelos próprios moradores. Durante os anos 90, houve a criação de um segundo loteamento a Vila São Braz, onde a prefeitura desmembrou 282 lotes beneficiados com rede de energia elétrica e água tratada. A distribuição dos lotes se deu entre outubro do ano de 1990 e final do ano de 1991. As famílias tinham um prazo de trinta dias para construir, e, assim como no loteamento social da Vila Cachoeirinha, os custos da construção do imóvel eram arcados pelo proprietário do lote. Em 1993 a Prefeitura Municipal lança o Projeto Canaã que tinha por objetivo a construção de habitações que seriam distribuídas de forma gratuita à população de baixa renda. A quantidade de unidades residenciais prevista no projeto era de 2.804 que seriam distribuídas em cinco conjuntos. A fonte de recursos para execução do projeto seria proveniente do orçamento municipal. Destacamos que foram efetivamente construídas apenas 1.933 casas e destas, apenas a 47,5%, foram financiadas com recursos exclusivamente municipais. (SILVA, 2000, p. 229). No ano de 1999, houve a implantação do loteamento social Jardim Valderez de Oliveira, com a distribuição de 146 lotes sob ordem judicial para atender um grupo de 124 famílias de sem-teto que estavam na Vila Mariana.

<sup>8</sup> Para maiores informações acerca da implementação das diversas leis instituídas no período Pós- BNH, ver Silva (2000).

<sup>9</sup> O ano de 2001 pode ser considerado um marco importante, uma vez que houve a retomada das ações de combate ao “déficit habitacional” em Dourados, com a execução de programas do governo federal, como o Programa de Arrendamento Residencial – PAR e o Programa de Subsídio à Habitação – PSH. Castro (2005) analisa o período de 2001 a 2005 e aponta que o total de unidades residenciais construídas no período é de 1.484 distribuídas em 13 conjuntos habitacionais. Com recursos do PSH e integrados ao Programa de Erradicação de Favelas, foram construídas 556 unidades residenciais distribuídas nos seguintes conjuntos: Estrela Verá 235 moradias; Estrela Hory 94; Estrela Poravi I e II 298, Estrela Poravi II 241 moradia. Outros conjuntos habitacionais também foram construídos integrados ao Programa de Erradicação de Favelas, como Valderez/Mariana com 92 unidades residenciais; Brasil 500, 56 unidades residenciais; Estrela Porã I, II, e III com 286 unidades residenciais e Yvate com 114 unidades residenciais, além do Jardim Porto Belo, integrado ao Programa de Cesta de Material de Construção, totalizando 132 unidades residenciais. Também para o atendimento de famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos foram construídas 131 moradias pelo Programa de Arrendamento Residencial – PAR, denominado Estrela Pytã. E pelo Programa Distritos Rurais, o

Estrela Poravi I e II, Estrela Porã I, II e III, Brasil 500 e Estrela Yvatê) e o Programa Cesta de Material de Construção (com a construção de 132 unidades residenciais, no Residencial Porto Belo), voltados para famílias com renda de 0 a 2 salários mínimos. Em seu conjunto, tais iniciativas perfaziam o total de 1.894 unidades residenciais.

Uma particularidade desse período é a execução de programas do governo federal, como o Programa de Arrendamento Residencial – PAR e o Programa de Subsídio à Habitação – PSH.

Apesar do número significativo de unidades residenciais verificado no período, no ano de 2004, ainda existia na cidade de Dourados, um total de 14 áreas ocupadas “irregularmente”<sup>10</sup>. Essa realidade torna-se mais complexa, quando consideramos que, de acordo com levantamento de dados realizado por Calixto, no ano de 2014 havia um total de 24 áreas consideradas de ocupação “irregular”. Nesse sentido, apesar da implantação de conjuntos habitacionais, ligados, inclusive, a programas de erradicação de favelas, significativa parcela da população continua à margem de tais iniciativas.

Logo, fica evidente que a solução não está unicamente na provisão da casa, visto que, parte considerável das famílias que recebem os imóveis, neles não se mantêm por não conseguirem arcar com os custos de uma prestação mesmo que considerada ínfima, além de despesas com água e energia elétrica. Em Dourados, essa realidade é demonstrada por Silva (2000), bem como por Castro (2005).

No plano quantitativo (Quadro 01), os números podem até parecer significativos. Contudo, outras dimensões concernentes às condições oferecidas não são levadas em consideração.

QUADRO 01 DOURADOS – MS  
UNIDADES HABITACIONAIS (1968-2008)

Período	Número de unidades habitacionais e/ou lotes urbanizados	Observação
1968 – 1991	5.003 unidades habitacionais	Período marcado, sobretudo, até 1986, pela atuação do BNH, via Sistema Financeiro da Habitação – SFH
1989 – 1999	1.933 - unidades habitacionais 2.068 lotes urbanizados	Período marcado pela política de descentralização, com a intensificação de iniciativas municipais, tendo como mola propulsora a pressão popular
2000 a 2008	2.857 unidades habitacionais	Período marcado por iniciativas municipais, destacando o Programa Cesta de Material de Construção, Programa de Erradicação de Favela e PSH* – Programa de Subsídio à Habitação. Também vale destacar o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)**
A partir de 2008	450 unidades habitacionais	Período marcado pela implantação de conjuntos habitacionais via Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)
<b>TOTAL</b>	<b>12.311</b>	

\* No período de 2003 a 2007, foram construídas, pelo PSH, 1.228 moradias, destinadas à parcela da população que vivia em condições consideradas subnormais – assentamentos precários, insalubres ou irregulares.

\*\* Desse total, foram construídas pelo PAR 963 unidades habitacionais, voltadas para famílias com renda de 0 a 03 salários

---

Estrela Morotti (distrito de Ithaum) com 28 unidades residenciais e o Estrela Pyahu (distrito de Vila Vargas) com 18 unidades residenciais.

<sup>10</sup> Estamos nos referindo aos dados apresentados na pesquisa de Iniciação Científica intitulada “O processo de produção do espaço urbano em Dourados – MS: levantamento das áreas de ocupação irregular”, realizada por Gustavo Castilho Crespe (2004).

mínimos e no formato de loteamento fechado.

Fonte: Prefeitura Municipal de Dourados; Superintendência de Habitação de Dourados; SILVA, 2000; CALIXTO (2000); CASTRO (2005). Org.: Maria José Martinelli Silva Calixto.

Ao analisarmos, por exemplo, a localização dos loteamentos sociais, percebemos que, além de serem implantados, em grande parte das vezes, em descontinuidade ao tecido urbano, geralmente, ocupam áreas, além de periféricas, desprovidas de infraestrutura, equipamentos e serviços, acentuando o processo de diferenciação socioespacial. Essa lógica se acentua e se amplia com a implantação dos empreendimentos ligados ao PMCMV, sobretudo os destinados à faixa de renda de até R\$ 1.600,00, conforme discutiremos a seguir.

### III. UMA ANÁLISE DOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DO PMCMV EM DOURADOS-MS

Com o propósito de entender os desdobramentos do PMCMV em Dourados, foi imprescindível o levantamento de dados e informações junto à Prefeitura Municipal de Dourados<sup>11</sup>, à Caixa Econômica Federal em Campo Grande-MS, assim como, junto a algumas empresas envolvidas na execução dos projetos, como é o caso da ENGEPAR - Engenharia e Participações LTDA e RG Engenharia. Os dados apresentados são referentes às unidades habitacionais destinadas às faixas de renda de até R\$ 1.600,00 mensais e à faixa de renda entre 3 e 10 salários mínimos.

Para fins de seleção de candidatos, são observados os critérios nacionais<sup>12</sup> (conforme o disposto na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009) e locais<sup>13</sup> de acordo com o Decreto nº 1195, de 21 de novembro de 2012.

#### III.1 *Os empreendimentos destinados a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00*

De acordo com os dados obtidos, após a entrega das primeiras 447 unidades habitacionais nos residenciais Altos do Alvorada I e II (Jardim Novo Horizonte), entre os anos de 2011 e 2014, foram entregues 2.035 unidades, conforme exposto no Quadro 02.

---

<sup>11</sup> Na Prefeitura Municipal de Dourados, os dados foram disponibilizados pela Diretora de Habitação, Zelinda Inês Silva Lima Fernandes. Com base nesses dados, até maio de 2014, o total de inscritos, no cadastro realizado pela Secretaria de Habitação, era de 10.547 (dez mil quinhentos e quarenta e sete) famílias. Desse total, 3.715 famílias apresentavam renda até 01 salário mínimo; 5.152 entre 01- 02 salários mínimos; 1.442 entre 02-03 salários mínimos e 238 acima de 03 salários.

<sup>12</sup> Critérios Nacionais: a) Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres que tenham sido desabrigadas; b) Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; c) Famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

<sup>13</sup> “Critérios Locais: Art. 1º. Para fins de hierarquização e seleção dos candidatos a serem beneficiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida no Município de Dourados, além dos critérios nacionais já estabelecidos, fixa-se os critérios locais, conforme segue: a) Famílias com dependentes menores de idade; b) Famílias com renda per capita de até 01 (um) salário mínimo ;c) Residir no município há pelo menos 5 (cinco) anos. §1º - Do total de unidades habitacionais a ser entregue em cada loteamento social fica reservado o percentual de 10% das unidades para beneficiar as famílias, devidamente cadastradas no departamento de habitação do município, que se encontrem em situação de rua e recebem acompanhamento sócio assistencial do Município, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público, desde que se encontrem em uma ou mais das seguintes condições:a) Famílias atendidas por serviço sócio- assistencial em situação de violência contra mulher ou que receberam guarda definitiva de crianças abrigadas;b) Famílias que se encontrem em situação de sub-normalidade e que recebem acompanhamento sócio-assistencial;c)Famílias com dependente portador de doença mental ou crônica degenerativa atestada por laudo médico. §2º- O atendimento das famílias nas condições elencadas no parágrafo anterior independará de sorteio, que só será realizado quando o número de interessados for superior ao de unidades disponíveis. Art. 2º. A hierarquização e seleção dos candidatos a serem beneficiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades será estabelecida em instrumento próprios e deverão ser divulgados nos meios de comunicação do município. Art. 3º. A renda familiar máxima estabelecida para o programa pelo Governo Federal é de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais)”.

QUADRO 02 DOURADOS-MS  
UNIDADES HABITACIONAIS ENTREGUES (2011 – 2014)  
(FAMÍLIAS COM RENDA MENSAL DE ATÉ R\$ 1.600,00)

<b>Nome</b>	<b>Nº de Unidades</b>	<b>Localização</b>	<b>Empresa</b>
Residencial Altos do Alvorada I (Walter Brandão)	267	Jardim Novo Horizonte	ENGEPAR
Residencial Altos do Alvorada II (Walter Brandão)	180	Jardim Novo Horizonte	ENGEPAR
Estrela do Leste	161	Prolongamento da Av. Marcelino Pires	VBC
Residencial Eucalipto	240	Prolongamento da Av. Marcelino Pires	VBC
Residencial Dioclécio Artuzi I	238	Jardim Guaicurus	LC BRAGA
Residencial Dioclécio Artuzi II	227	Jardim Guaicurus	LC BRAGA
Residencial Hárrison de Figueiredo I	232	Jardim Guaicurus	COPLAN
Residencial Hárrison de Figueiredo II	240	Jardim Guaicurus	COPLAN
Residencial Hárrison de Figueiredo III	250	Jardim Guaicurus	COPLAN
<b>TOTAL</b>	<b>2.035</b>		

Fonte: Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Dourados-MS. Organização: JESUS,S.L

Até meados de 2015 encontravam-se em construção mais 2.115 unidades (Quadro 03). Dos residenciais em construção, alguns deles começaram a ser construídos no ano de 2013, como é o caso dos residenciais Vila Roma (512 unidades) e Dioclécio Artuzi III (450 unidades)<sup>14</sup>.

QUADRO 03 DOURADOS-MS  
UNIDADES HABITACIONAIS EM CONSTRUÇÃO (2015)  
(FAMÍLIAS COM RENDA MENSAL DE ATÉ R\$ 1.600,00)

<b>Nome</b>	<b>Nº de unidades</b>	<b>Localização</b>	<b>Empresa</b>
Residencial Vila Roma (Apto)	512	Jardim Novo Horizonte	ENGEPAR
Residencial Vila Roma (Apto)	288	Jardim Novo Horizonte	ENGEPAR
Residencial Dioclécio Artuzi III	450	Jardim Guaicurus	LC BRAGA
Residencial Campina Verde	353	Sitioca Campina Verde	CRF
Residencial Ildfonso Pedroso (Aptos)	512	Jardim Guaicurus	COPLAN
<b>TOTAL</b>	<b>2.115</b>		

Fonte: Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Dourados-MS. Organização: JESUS, S.L

É importante mencionarmos que foram apresentados à Caixa Econômica Federal outros projetos, por diferentes construtoras, e estão sendo analisados, somando um total de 1.395

<sup>14</sup> Destacamos que em abril de 2015, segundo matéria veiculada pelo Jornal eletrônico Campo Grande News, o residencial Dioclécio Artuzi III (que começou a ser construído em 2013), foi invadido por pessoas não contempladas com moradias nos programas habitacionais e que estavam sem-teto, gerando conflito com os já contemplados com as unidades habitacionais do referido residencial. Ver: <http://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/residencial-e-invadido-e-contemplados- protestam-temendo-perder-casas>. Acesso realizado em: 28 de fevereiro de 2016. Em maio de 2015 foi cumprido o mandado de reintegração de posse, havendo o reforço da segurança no local, com a promessa de que as casas seriam concluídas e entregues até meados de 2015. Contudo, até final de 2015, ainda não tinham sido concluídas. Ver: <http://diarioms.com.br/casas-do-dioclecio-artuzi-iii- devem-ser-entregues-ate-o-meio-do-ano/> Acesso realizado em: 28 de fevereiro de 2016.



unidades previstas para serem entregues até o ano de 2016. O Quadro 04 demonstra os projetos que, no ano de 2015, se encontravam em processo de análise.

#### QUADRO 04 DOURADOS-MS

##### PMCMV PROJETOS HABITACIONAIS EM PROCESSO DE ANÁLISE (2015)

(FAMÍLIAS COM RENDA MENSAL DE ATÉ R\$ 1.600,00)

<b>Nome</b>	<b>Nº de unidades</b>	<b>Localização</b>	<b>Empresa</b>
Residencial Ildfonso Pedroso (Apto)	176	Jardim Guaicurus	COPLAN
Loteamento Santa Felicidade	149	Joquey Clube	IAPPEC
Estrela Guassu	200	Jardim Clímax	ENGEPAR
Fazenda Coqueiro	870	Jardim Guaicurus	LC BRAGA
<b>TOTAL</b>	<b>1.395</b>		

Fonte: Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Dourados-MS. Organização: JESUS, S.L

Destacamos que, com exceção do residencial Ildfonso Pedroso, os demais empreendimentos apresentados no Quadro 04, em levantamento realizado em 2013, já se encontravam em análise. No residencial Fazenda Coqueiro, em 2013, constavam em análise 1.720 unidades habitacionais. Por sua vez, no levantamento realizado em novembro de 2015, constavam 870 unidades em análise. Por outro lado, em 2013, constavam em análise os residenciais Jatey (116 unidades), Canoa (1.200 unidades) e também o empreendimento da área Edmur (2.000 unidades). Contudo, no levantamento realizado em 2015, tais residenciais não apareciam na planilha disponibilizada pela Prefeitura Municipal, ainda que não se encontrassem em processo de construção ou tivessem sido construídos.

Na Figura 02, apresentamos a localização dos empreendimentos que foram entregues, bem como aqueles que estão em fase de construção, destinados a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00.

É necessário enfatizarmos que as famílias contempladas deveriam pagar uma prestação equivalente a 10% da renda mensal durante 10 anos, sendo que a prestação mínima era de R\$ 50,00.<sup>15</sup>

Quando consideramos o total de unidades habitacionais construídas e/ou em construção em Dourados, o PMCMV coloca-se como hegemônico dentre os demais programas que se propuseram a entregar unidades habitacionais já prontas<sup>16</sup>.

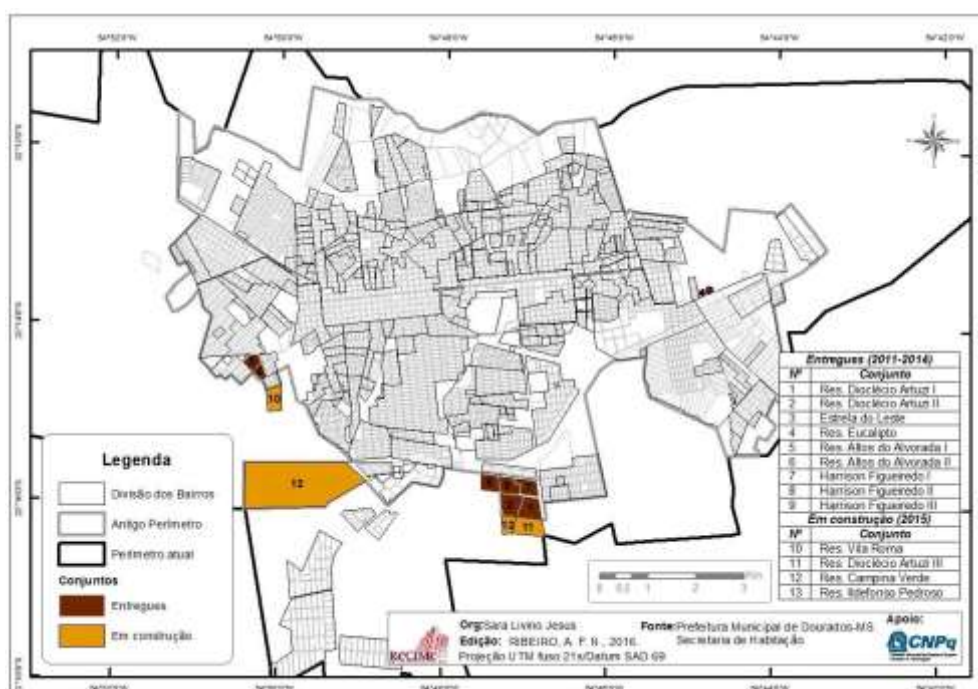
Um aspecto a ser ressaltado é que os empreendimentos, destinados à faixa de renda de até R\$ 1.600,00, com exceção dos residenciais Altos do Alvorada I e II e do residencial Roma (em fase de construção), localizam-se na porção sul da cidade, em área ocupada pelos segmentos sociais de menor poder aquisitivo, descontínua ao tecido urbano e que apresenta os menores preços fundiários e imobiliários.

<sup>15</sup> Quanto à tipologia dos imóveis, esses podem ser casa térrea ou apartamento. No primeiro caso, o tamanho estabelecido é de 36 m<sup>2</sup> e no segundo 39 m<sup>2</sup>, que compreende 2 dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. Dentre os conjuntos habitacionais entregues, somente o Residencial Eucalipto é vertical.

<sup>16</sup> No que concerne às unidades habitacionais, entregues entre 2011 a 2013, 161 (cento e sessenta e um) foram do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e 147 (cento e quarenta e sete) foram construídas pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Quanto às unidades habitacionais ainda em construção, apenas 73 setenta e três unidades constam com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e 186 (cento e oitenta e seis) unidades, em 2014, estavam sendo construídas com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

Essa realidade reforça a lógica de produção do espaço urbano pelos interesses fundiários e imobiliários, que produzem a cidade de forma segmentada, acentuando o processo de diferenciação socioespacial.

FIGURA 02 DOURADOS-MS  
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA  
CONJUNTOS HABITACIONAIS IMPLANTADOS E/OU EM FASE DE CONSTRUÇÃO (2015)  
(FAMÍLIAS COM RENDA MENSAL ATÉ R\$ 1.600,00)



### III.2 Os empreendimentos destinados a famílias com renda de 03 a 10 salários mínimos

Conforme os dados levantados na Caixa Econômica Federal, na ENGEPAR - Engenharia e Participações LTDA e na RG Engenharia, entre os anos de 2010 e 2015 foram entregues em Dourados os residenciais, e suas respectivas unidades habitacionais, destinados à faixa de renda de 03 a 10 salários mínimos, conforme consta no Quadro 05.

QUADRO 05 DOURADOS-MS  
UNIDADES HABITACIONAIS ENTREGUES (2010 – 2015) (FAMÍLIAS COM RENDA MENSAL ENTRE 3 E 10 SALÁRIOS MÍNIMOS)

Nome	Nº de unidades	Localização	Empresa
Condomínio Pé de Cedro I e II	32	Jardim Água Boa	2n Construtora e Incorporadora Ltda. – Me
Residencial Itaverá Módulo II	112	Parque Alvorada	R.G. Engenharia - LTDA
Residencial Itajubá I e II	144		R.G. Engenharia - LTDA
Residencial Itaoca	120	Parque Alvorada	R.G. Engenharia - LTDA
Condomínio Vila Toscana	130	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Residencial Arezzo – Fase I	48	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações LTDA
Residencial Italocomi	80	Parque Alvorada	R.G. Engenharia - LTDA

Condomínio Residencial Villágio Florença	148	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Moradas Dourados – Módulo I, II, III.	602	Próximo ao clube Indaiá	Rodobens Negocios Imobiliários S.A.
Residencial Vicenza I e II	40	Bairro Campo Grande	Construtora Moreira Costa Ltda – Epp
Residencial Verona	20	Jardim Pelicano	Markaz Construtora Ltda – Epp
Condomínio Residencial Arezzo – Fase II e III	64	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Condomínio Residencial Villágio Florença	148	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Residencial Itamaraty	144	Parque Alvorada	R.G Engenharia LTDA.
Condomínios de casas de esquina Vila Toscana III	108	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Residencial Itamaracá	144	Parque Alvorada	R.G. Engenharia - LTDA
Condomínios Casas de esquina F3 PNE – Módulo II	3	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Condomínio Residencial Vila Toscana Módulo IV	88	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações Ltda
<b>TOTAL</b>	<b>2.175</b>		

Fonte: Caixa Econômica Federal Empresas Responsáveis pela execução dos empreendimentos. Organização: Jesus, S.L.

Por sua vez, o Quadro 06 apresenta informações sobre os empreendimentos destinados à referida faixa de renda (entre 3 e 10 salários mínimos) e que, no ano de 2015, se encontravam em fase de construção.

#### QUADRO 06 DOURADOS – MS

##### UNIDADES HABITACIONAIS EM CONSTRUÇÃO (2015)

(FAMÍLIAS COM RENDA MENSAL ENTRE 3 E 10 SALÁRIOS MÍNIMOS)

<b>Nome</b>	<b>Nº de unidades</b>	<b>Localização</b>	<b>Empresa</b>
Condomínio Residencial Arezzo – Bloco I - Fase IV	16	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Condomínio Residencial Arezzo – Bloco J – Fase 05	16	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Condomínio Residencial Arezzo – Bloco C – Fase 07	16	Jardim Novo Horizonte	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Residencial Itaquera	120	S.I.	RG Engenharia
<b>TOTAL</b>	<b>168</b>		

S.I. Sem informação.

Fonte: Caixa Econômica Federal e Empresas Responsáveis pela execução dos empreendimentos Organização: Jesus, S.L.

Também verificamos projetos em análise na Caixa Econômica Federal e, em 2014, havia a previsão para a contratação de 2.164 (duas mil cento e sessenta e quatro) unidades habitacionais, conforme o Quadro 07.

#### QUADRO 07 DOURADOS-MS

##### UNIDADES HABITACIONAIS - PROJETOS EM ANÁLISE - (2014)

(FAMÍLIAS COM RENDA MENSAL ENTRE 3 E 10 SALÁRIOS MÍNIMOS)

<b>Nome</b>	<b>Nº de unidades</b>	<b>Empresa</b>
-------------	-----------------------	----------------

Condomínio Residencial D1	336	Alusa Engenharia Ltda
Condomínio Casa Nova Residencial 1	336	S/I
Condomínio Residencial C1	336	Alusa Engenharia Ltda
Condomínio Residencial C2	336	Alusa Engenharia Ltda
Condomínio Residencial Arezzo – Bloco K – Fase 06	16	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Condomínio Residencial Arezzo – Bloco B – Fase 08	16	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Condomínio Residencial Arezzo – Bloco A – Fase	16	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Moradas Dourados II	774	Terra Nova Rodobens Incorporadora Imobiliária – Dourados II
Condomínios Casas de esquina F3 PNE – Módulo II	03	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Residencial Casa Grande	46	Stenge Engenharia LTDA
Condomínio Residencial Vila Toscana Módulo IV	88	Engepar Engenharia e Participações Ltda
Residencial Itaquera Módulo II	120	Engepar Engenharia e Participações Ltda
<b>TOTAL</b>	<b>2.164</b>	

Fonte: Caixa Econômica Federal Org.:  
JESUS, S. L.

A Figura 03 nos permite observar a localização dos empreendimentos já entregues e/ou em fase de construção, destinados à faixa de renda entre 03 e 10 salários mínimos. Diferentemente dos empreendimentos destinados à faixa de renda de até R\$ 1.600,00 (que se concentram, majoritariamente, na porção sul/sudeste da cidade), os empreendimentos destinados à faixa de renda de 03 a 10 salários mínimos, apresentam melhores localizações e estão mais integrados ao tecido urbano. Alguns deles estão localizados no prolongamento do Parque Alvorada<sup>17</sup> (porção noroeste da cidade) ou no Jardim Novo Horizonte (porção sudoeste da cidade).

Quando observamos os empreendimentos, já construídos ou em construção (voltados para famílias com renda até R\$ 1.600,00, assim como aquelas com renda entre 03 e 10 salários mínimos), percebemos a expressão do Programa, evidenciando que, a partir de 2010, as empresas privadas têm atuado de forma significativa na produção da habitação em Dourados.

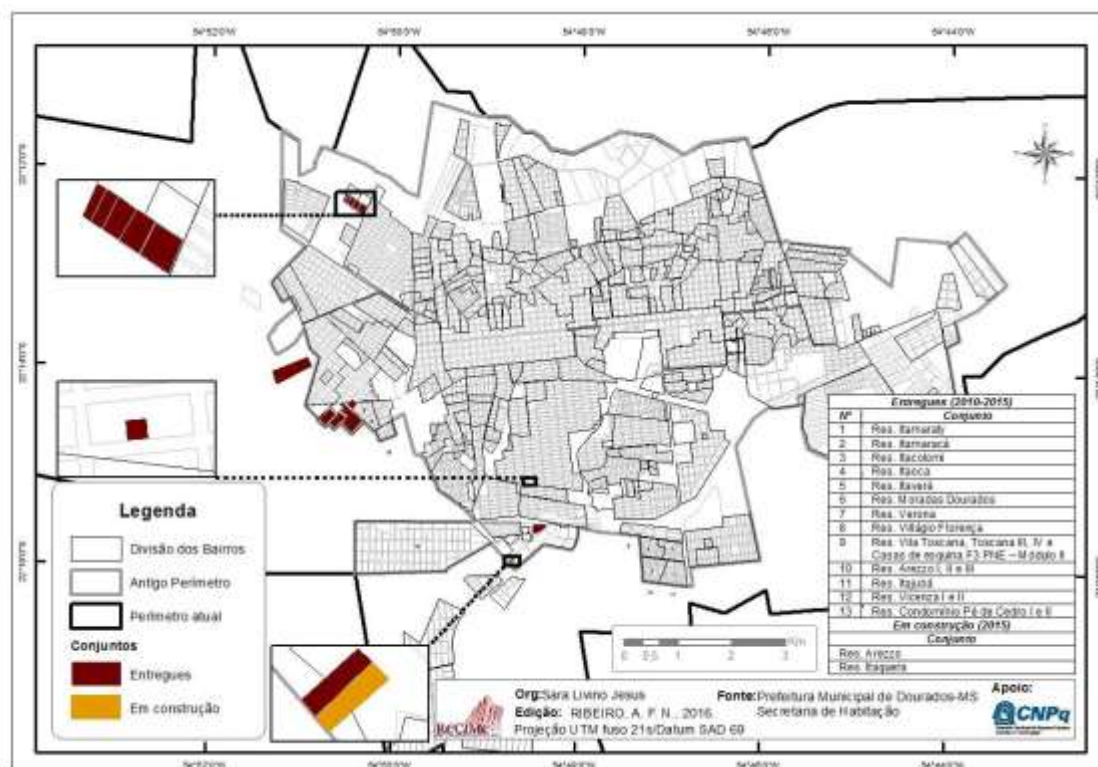
Todavia, a implementação dos empreendimentos do PMCMV em Dourados deve também ser entendida à luz do papel e atuação do Estado a partir do governo Lula (2003 a 2010), considerando a conjuntura internacional que vai desencadear os novos rumos da política habitacional no país, sobretudo a partir de 2008.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Com relação ao Parque Alvorada, Moreno nos aponta que: “O bairro Parque Alvorada, localizado à Noroeste da cidade, tem uma ocupação consolidada. Conta com equipamentos urbanos como, por exemplo, escola, praças, clube etc., além de estabelecimentos comerciais e de serviços (mercados, padaria, academia etc.). Esse bairro passa a ser, portanto, um referencial de expansão da cidade no sentido Oeste. Os loteamentos que surgem depois desse bairro, acabam por apropriar-se dos valores e signos que foram construídos a partir de um conjunto de elementos ligados à infraestrutura e aos equipamentos urbanos, presentes no bairro, assim como de um perfil específico de ocupante (servidores públicos – principalmente professores universitários – e militares). (2013, p. 230).

<sup>18</sup> Para Barbosa e Souza: “O novo programa habitacional é parte crucial da estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo. Além de possibilitar o acesso de famílias de baixa renda à habitação, é também um instrumento poderoso de estímulo à recuperação econômica, incentivando a produção de um setor intensivo em trabalho e em insumos produzidos no país. De fato, após o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, o setor de construção residencial voltou a crescer e deve se tornar um dos líderes da expansão econômica em 2010.” (2010, p. 94).

É notório que o PMCMV apresenta significativa importância devido a sua abrangência e propósito social. Contudo, o papel atribuído ao setor privado tem gerado uma série de críticas, principalmente, em virtude do modelo proposto que, ao ser regido pela lógica empresarial, “...trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais”. (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011, p.5).

FIGURA 03 DOURADOS-MS  
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA  
CONJUNTOS HABITACIONAIS IMPLANTADOS E/OU EM FASE DE CONSTRUÇÃO (2014)  
(FAMÍLIAS COM RENDA MENSAL ENTRE 3 E 10 SALÁRIOS MÍNIMOS)



Logo, cabe afirmar que os desdobramentos das ações do Estado em suas estratégias de desenvolvimento não estão imunes de contradições, haja vista os diferentes interesses que constituem o processo de produção do espaço fundamentado no valor de troca. Assim, as discrepâncias no interior do Programa, lançado no ano de 2009, sobretudo, o protagonismo exercido pelo setor privado na execução dos empreendimentos, deve ser analisado considerando seus desdobramentos socioespaciais.

#### IV. DESDOBRAMENTOS SOCIOESPACIAIS DO PMCMV EM DOURADOS-MS

Na sequência, faremos considerações, a partir da realidade dos moradores dos empreendimentos do PMCMV, visando pontuar alguns determinantes que envolvem a questão da diferenciação socioespacial.

Com a finalidade de buscarmos uma aproximação com a realidade cotidiana dos diretamente envolvidos, foi feito um levantamento de informações junto aos moradores<sup>19</sup> dos residenciais voltados para famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, sendo um loteamento fechado, um de apartamentos (com sistema de condomínio) e loteamentos abertos, a saber: residenciais Altos do Alvorada I e II, residencial Estrela do Leste, residencial Eucaliptos e residenciais Dioclécio Artuzi I e Dioclécio Artuzi II.

#### *IV.1 Uma análise da diferenciação socioespacial, a partir da realidade dos moradores dos empreendimentos implantados*

Conforme informado, os residenciais **Altos do Alvorada I e II** (localizados no Jardim Novo Horizonte, porção sudoeste da cidade) foram entregues aos moradores em julho do ano de 2011. Atualmente, percebe-se mudança na fachada das casas, indicando que os moradores já realizaram reformas e/ou ampliações.

Da mesma forma, no mês de julho de 2011, foram entregues as 161 unidades habitacionais do **Residencial Estrela do Leste** (residencial fechado, localizado na porção leste da cidade). Assim, de acordo com informações obtidas junto aos moradores, cada família deveria pagar, além da prestação do imóvel, uma taxa de R\$ 32,00 por mês à imobiliária responsável pela manutenção dos serviços necessários à organização interna do residencial.

Nesse sentido, o acesso ao interior do residencial seria monitorado, visando regular a entrada e a saída de pessoas que não residiam no local. Todavia, já em meados de 2014, a entrada e a saída de pessoas não residentes já não eram restritas, pois a inadimplência da maior parte dos moradores (que deveriam pagar R\$ 32,00 mensais) impediu que os serviços que deveriam ser prestados (pagamento do vigia da guarita, manutenção como corte de grama, recolhimento do lixo na parte interna, entrega das correspondências, entre outros) continuassem sendo oferecidos.

Por sua vez, no mês de novembro do ano de 2012, foi entregue o **residencial Eucalipto** (também residencial fechado, com taxa mensal de R\$ 32,00), com 240 unidades habitacionais e que se diferencia dos demais devido à tipologia das habitações, que são verticais (apartamentos). O residencial Eucalipto está localizado no prolongamento da Avenida Marcelino Pires e fica ao lado do residencial Estrela do Leste.

Já em novembro do ano de 2012, foram entregues as unidades habitacionais do **residencial Dioclécio Artuzi I** (238 unidades) e em abril do ano de 2013 as do residencial **Dioclécio Artuzi II** (227 unidades), perfazendo um total de 465 unidades habitacionais, na porção sul da cidade.

No que diz respeito ao número de residentes por casa, observamos que, de modo geral, no residencial Altos do Alvorada I e II, as moradias, em sua maioria, possuíam quatro residentes; no residencial Estrela do Leste, dois; no Dioclécio Artuzi I e II e no residencial Eucalipto, o número de pessoas residente por casa era de três. Contudo, identificamos que no residencial Altos do Alvorada existiam residências com até dez moradores.

---

<sup>19</sup> Esse levantamento foi realizado por Sara Livino de Jesus, em fevereiro de 2014, a partir de uma amostra de 10% dos moradores de cada um dos empreendimentos residenciais, considerando os seguintes critérios: “Para que fossem aplicados os questionários, primeiramente identificamos o total de quadras que compunha cada residencial a fim de que a amostra escolhida pudesse contemplar todas as quadras, ou seja, após identificarmos o total de quadras, dividimos o total de questionário a ser aplicados pelo total de quadras, por conseguinte a escolha das residências foi realizada de forma aleatória. Quanto aos entrevistados, procuramos entrevistar o responsável pela residência. Essa metodologia se estendeu para todos os residenciais.” (JESUS, 2014, p. 126).

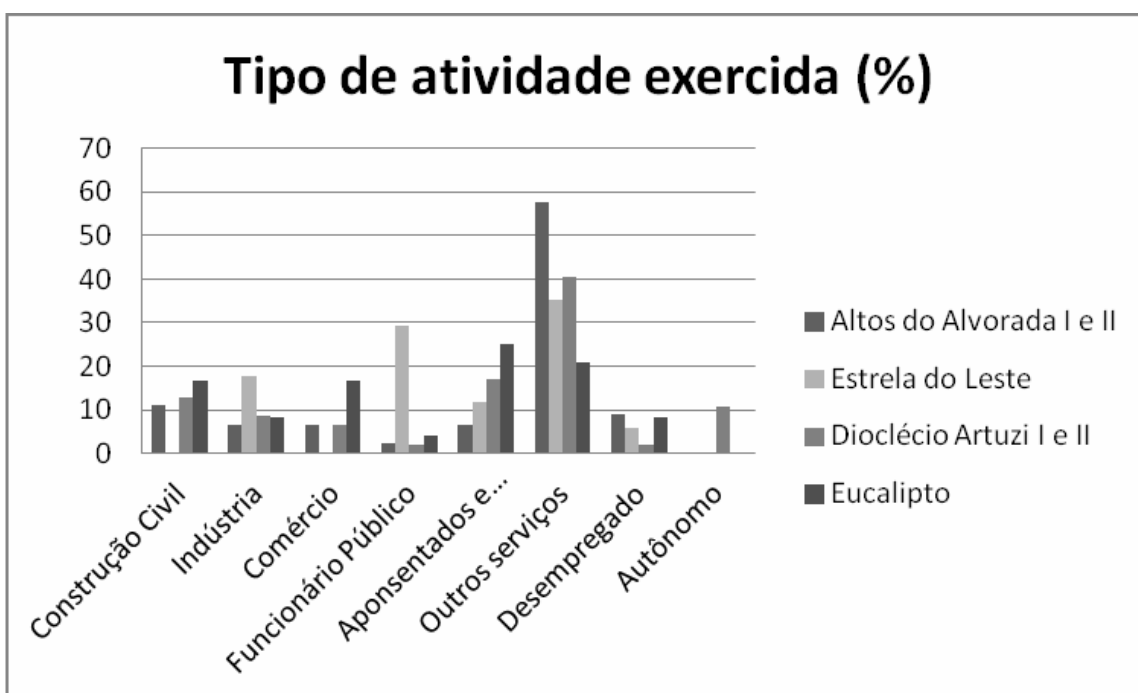
Quanto à atividade exercida pelos moradores entrevistados (Figura 04), percebemos que no residencial Altos do Alvorada, em sua maioria, os moradores tinham as seguintes ocupações: recepcionista, jardineiro, auxiliar de serviços gerais, doméstica, auxiliar de cozinha, eletricitista, diarista, açougueiro, porteiro e entregador.

Já no residencial Estrela do Leste, as principais atividades exercidas pelos moradores entrevistados eram: diarista, cozeira, secretária, costureira, padeiro, tapeceiro, auxiliar de serviços gerais, correspondendo a, aproximadamente, 36% dos entrevistados, aparecendo em seguida um percentual significativo de aposentados e pensionistas (30% dos moradores entrevistados).

Por sua vez, nos residenciais Dioclécio Artuzi I e II, os moradores entrevistados exerciam as seguintes funções: autônomo, técnico de enfermagem, motorista, auxiliar de serviços gerais, doméstica, jardineiro, porteiro, auxiliar administrativo, diarista, cozinheiro, correspondendo a 40% dos entrevistados.

No residencial Eucalipto, destacava-se, principalmente, o número de aposentados e pensionistas, com aproximadamente 25%, assim como outras atividades caracterizadas pelas funções de domésticas e secretárias com 21%.

FIGURA 05  
DOURADOS-MS (2014)



Fonte: Pesquisa de Campo Organização:  
JESUS, Sara Livino

A aproximação com a realidade dos moradores nos permitiu avaliar que há relativa presença de infraestrutura. Contudo, há carência de equipamentos e serviços.

Observamos que, em sua maioria, os moradores entrevistados dos quatro residenciais, estavam satisfeitos com o abastecimento de água, serviços de esgoto e energia elétrica. Todavia, é importante enfatizarmos que, quando realizamos a pesquisa de campo no residencial Eucalipto, os moradores relataram que o serviço de esgoto estava apresentando problemas, por conseguinte, provocando cheiro desagradável nos apartamentos.

Por outro lado, os moradores apontaram como as principais dificuldades a ausência de escola, de creche, de posto de saúde, de área de lazer, além da precariedade e irregularidade do transporte público.

De modo geral, os moradores consideram sua nova moradia distante do centro tradicional da cidade<sup>20</sup>. Apenas os moradores do residencial Altos do Alvorada I e II (localizados na porção sudoeste da cidade) consideraram sua residência próxima ao centro principal. Alguns até relataram que fazem o percurso de bicicleta, visto que o tempo de deslocamento é menor em relação ao transporte coletivo.

A partir dos resultados obtidos por meio dos questionários aplicados, buscamos trazer algumas considerações concernentes à produção do espaço urbano de Dourados, a partir da implementação dos empreendimentos ligados ao PMCMV, com objetivo de apreender alguns determinantes que contribuem para o acirramento da diferenciação socioespacial.

Retomamos aqui as considerações de Sposito (1996), que nos direciona para o entendimento de que a segregação<sup>21</sup> socioespacial deve ser compreendida também pelas dificuldades de acesso ao conjunto da cidade, tanto no sentido objetivo, como subjetivo. Assim, não é apenas a diferenciação e o isolamento espacial da função habitacional que determinará tal processo.

No caso específico da implantação dos empreendimentos do PMCMV em Dourados, apontamos como o principal elemento as dificuldades enfrentadas devido à distância para ter acesso a equipamentos e serviços essenciais como escola, creche e posto de saúde. Isso porque nos residenciais Estrela do Leste, Dioclécio Artuzi I e II e Eucalipto mais de 80% da população considera a ausência de tais equipamentos o principal elemento que os distancia do conjunto da cidade.

Tal dificuldade decorre do fato de que os novos locais, onde passa a residir a população contemplada pelo programa habitacional, não oferecem, sobretudo, equipamentos e serviços para atender aos novos moradores. Assim, muitos precisam se deslocar, por exemplo, para tentar atendimento de médico no bairro que residia anteriormente, ou procurar o Pronto Atendimento Médico - PAM. As dificuldades se agravam, sobretudo, devido ao tempo de deslocamento, visto que parcela significativa (45%), dentre todos os moradores entrevistados, depende do transporte coletivo.

No residencial Eucalipto, 46% dos entrevistados responderam que dependem do transporte coletivo regularmente, sendo que destes, 65% apontaram estar insatisfeitos com o serviço prestado. Tal realidade também pode ser confirmada com os entrevistados dos residenciais Estrela do Leste e Dioclécio Artuzi I e II.

As críticas apontadas pelos moradores se concentram, sobretudo, em relação aos horários dos ônibus. No caso dos residenciais Eucalipto e Estrela do Leste, o transporte coletivo passa apenas três vezes ao dia, dificultando o deslocamento dos moradores, sobretudo, diante de uma eventual emergência. Outra consideração é que ocorre superlotação nos ônibus, principalmente nos horários de pico, evidenciando que o aumento do fluxo de pessoas, onde

---

<sup>20</sup> Aqui nos referimos ao centro comercial de Dourados, onde se concentram os bancos, lojas e demais serviços. Assim, tomamos como referência a Praça Antonio João, a Avenida Marcelino Pires e as avenidas adjacentes.

<sup>21</sup> Destacamos que não temos a pretensão de aprofundar a discussão conceitual acerca da segregação. Para tal ver: SPOSITO, Maria Encarnação B., GOES, Eda M. Da segregação à fragmentação socioespacial. In: Espaços fechados e cidades. Insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: UNESP, 2013, p. 273-301. E: SPOSITO, Maria Encarnação B. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: A cidade contemporânea. Segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013, p. 61-93.



foram implantados esses empreendimentos, não foi acompanhado da ampliação, por exemplo, do número de linhas de ônibus.

Desse modo, é imprescindível retomarmos a discussão acerca das novas formas de estruturação das cidades contemporâneas. De acordo com Sposito (1996), a descontinuidade do tecido urbano, como determinante do processo de fragmentação da cidade se rompeu com a periferação a partir da Primeira Revolução Industrial, além de que, conforme a autora, essa é uma das práticas da qual se origina e se intensifica a segregação socioespacial.

Nesse sentido, coloca-se a importância de entendermos uma das perspectivas que, de acordo com Sposito (1999), se estrutura a descontinuidade do tecido urbano. Para a autora:

... as dinâmicas de produção capitalista da cidade, pautadas na terra como mercadoria e nos interesses fundiários e imobiliários que se realizam de forma ampliada através da própria extensão do tecido urbano e da ocorrência de vazios urbanos, que produzem uma cidade descontínua e fragmentada, no plano físico-territorial e no plano das representações que a partir dela e sobre ela se constroem. (p.17).

Em Dourados podemos observar essa tendência na produção da cidade. Isso porque as áreas onde estão localizados os novos empreendimentos, assim como aqueles que estão em construção, concentram-se no limite do então perímetro urbano<sup>22</sup>. Os residenciais em fase de construção Dioclécio Artuzi III e Vila Roma, por exemplo, já se localizam na área incorporada pelo novo perímetro.

Desse modo, é imprescindível apreendermos as novas lógicas de produção do espaço a partir da descontinuidade do tecido urbano, dinamizadas pelos diferentes fluxos materiais e imateriais. Isso se confirma, pois: “A espacialização das dinâmicas de diferentes naturezas devem ser compreendidas, cada vez menos, em função dos mosaicos produzidos pelas localizações e, cada vez mais, a partir dos fluxos estabelecidos em diferentes escalas.” (SPOSITO, 1999, p. 92).

Outra consideração da autora que achamos importante destacar é a seguinte:

Se a intensidade dos fluxos aumenta através da ampliação das formas de comunicação materiais e imateriais, não há como não considerar essa dimensão da realidade para a análise dos novos espaços urbanos. Se a morfologia urbana e o conjunto dos usos e não usos de solo no interior da cidade podem se constituir num ponto de partida, para a compreensão da cidade contemporânea é a análise dos fluxos, mais do que nunca, que permite essa compreensão. (SPOSITO, 1999, p.92).

Nesse sentido, julgamos essencial considerar essa dimensão da realidade para a análise a qual nos propomos, visto que, de acordo com Sposito (1996), a espacialidade que se constrói, a partir da relação entre as localizações e os diferentes fluxos, também determina as práticas socioespaciais, não devendo ser vista apenas como reflexo de tais práticas.

Desse modo, procuramos analisar a importância dos meios de deslocamentos para as famílias que passaram a residir nesses empreendimentos do PMCMV. Nos residenciais considerados para a análise, mais de 50% dos entrevistados possuíam transporte particular, sobretudo, motocicleta. Pequena parcela das famílias possuía carro e moto, todavia, observamos que tal fato não reduzia a importância do transporte coletivo, haja vista, ser uma das principais dificuldades apontada pelos moradores.

Os residenciais Dioclécio Artuzi I e II, por exemplo, apresentavam o maior número de moradores que possuía meio de locomoção particular. Contudo, apenas 19%, não dependiam do

---

<sup>22</sup> Ressaltamos que, em 2011, foi apresentado, pelo Executivo Municipal de Dourados, o Projeto de Lei, que previa ampliação de 320% da então área do perímetro urbano, passando de 82km<sup>2</sup>, para 260km<sup>2</sup>. Em decorrência de mobilização da sociedade organizada, foi revista a proposta de ampliação que passou a ser de cerca de 250% (2 vezes e meia o então perímetro).

transporte coletivo, reafirmando a sua importância para parcela significativa da população que passou a residir nos novos empreendimentos do PMCMV. Convém lembrar que a motocicleta é o veículo da maioria dos moradores que possui meio de locomoção particular. Esse tipo de veículo é inadequado para ser utilizado em dias chuvosos e tem capacidade para apenas dois passageiros. Isso faz com que os proprietários continuem dependentes do transporte coletivo, ainda que com menos frequência. Retomamos as considerações de Sposito (1999), acerca dos interesses fundiários e imobiliários que têm impulsionado o processo de descontinuidade do tecido urbano. No caso de Dourados, consideramos que a atuação do setor privado, por meio da implementação do PMCMV, tanto para habitação de interesse social, como para famílias com renda acima de 03 salários mínimos, tem mostrado um desempenho progressivo, sobretudo, quando analisamos a evolução dos empreendimentos a partir de 2010.

Contudo, quando analisamos as implicações, principalmente aquelas concernentes às dificuldades apontadas pelos moradores, revelam-se as contradições decorrentes do modo em que o programa vem sendo implantado. As ações são empreendidas priorizando a quantidade, o que não deixa de ser relevante, todavia, ampliam-se os distanciamentos no interior da cidade e impõe aos moradores uma realidade cotidiana marcada por dificuldades de diferentes naturezas.

Também destacamos a condição de residencial fechado ou sistema de condomínio vertical (situação, respectivamente, dos residenciais Estrela do Leste e Eucalipto), a partir de dois pontos que nos parecem paradoxal:

O primeiro é que essas habitações são destinadas para famílias com renda de até R\$ 1.600,00, cujo valor a ser pago mensalmente corresponde a 10% da renda mensal. Nessa situação, arcar com as despesas específicas do condomínio, mesmo que considerada pequena, pode comprometer o orçamento de alguns moradores. Como exemplo, temos o caso do residencial Estrela do Leste, já descrito anteriormente.

O segundo ponto se revela no fato de que essa forma de habitat reforça e acentua a diferenciação socioespacial. Logo, marca a discrepância de uma política de habitação de interesse social que objetiva atender a população de baixa renda e simultaneamente limita o acesso ao conjunto da cidade, pois: “Os territórios que partilham são reduzidos, quando comparados às possibilidades contidas no conjunto da cidade e, proporcionalmente, tanto menores quanto maiores forem as cidades onde vivem.” (SPOSITO, 1999, p.23).

Essa realidade se agrava quando consideramos que aproximadamente metade dos moradores entrevistados, dos residenciais Eucalipto e Estrela do Leste, responderam depender do transporte coletivo e 80% dos entrevistados consideram que as maiores dificuldades enfrentadas são a distância em relação à escola, ao posto de saúde, à creche, e também ao centro da cidade.

É importante enfatizarmos porque não ocorre maior investimento para adequar os meios de consumo coletivo proporcionalmente à demanda populacional que depende desses, considerando também a sua qualidade. De acordo com Lojkine, isso decorre do seguinte fato:

A mesma dificuldade de inserir os meios de consumo coletivos no setor das mercadorias aparece com a própria duração de seu consumo – como destruição, consumação: o efeito da lentidão de sua renovação (uma habitação, uma escola, um hospital duram dezenas de anos) é uma diminuição da rotação do capital não produtivo no setor do consumo e, por conseguinte, uma rentabilidade capitalista muito fraca, a menos que se modifique o próprio valor de uso, o que significa quase sempre uma mutilação do seu valor de uso (casas pré-fabricadas transformando-se logo em pardieiros, prédios escolares sem nenhuma segurança contra incêndio, etc.). (1981, p.134).

As considerações de Lojkine (1981) também são importantes para entendermos porque a política habitacional, sobretudo, quando executada pela iniciativa privada, prioriza, sobretudo, a

casa, negligenciado, por exemplo, a construção de uma área de lazer para atender os novos moradores desses empreendimentos.

Suscitamos a questão acima, pois, ao analisarmos os resultados da pesquisa de campo, apreendemos a importância que os moradores entrevistados atribuem a uma área de lazer, visto que, o percentual daqueles que consideram essa como uma das principais carências, ultrapassa 80% nos quatro residenciais. Em conversa com alguns moradores do residencial Altos do Alvorada, nos foi relatado que, para se acessar a área de lazer mais próxima, o tempo de deslocamento é de cerca de 2 horas.

Assim, são significativas as considerações de Lojkin (1981) para o entendimento dos determinantes que inibem os investimentos, seja ele privado ou público. O acesso aos diferentes equipamentos e serviços e, conseqüentemente, à cidade em seu conjunto, está condicionado ao poder aquisitivo. Logo, essa lógica de produção do espaço urbano se realiza e está fundamentada na capacidade de pagamento dos diferentes segmentos sociais.

Como o acesso a essas diferentes territorialidades urbanas está segmentado pelo poder de compra, pela capacidade de deslocamento no interior da cidade, pelo acesso à informação e ao conhecimento, construímos uma representação do espaço urbano, segundo nossos usos dos diferentes territórios. Esses usos são definidos pela frequência e pela passagem, pois grande parte desses territórios e do nosso tempo são consumidos para o ir e vir no interior das áreas urbanas. (SPOSITO, 1999, p.27-28).

Ainda de acordo com Sposito: “A imposição dos interesses de consumo, pautada na ilusão de que perante o mercado todos são iguais ou têm as mesmas possibilidades, levou-nos à construção de uma igualdade, ainda que hipotética, fortemente apoiada em valores que marcam a cidade moderna, como o anonimato e a neutralidade.” (1999, p.25).

Procuramos evidenciar as contradições da política de habitação, via empreendimentos ligados ao PMCMV. Todavia, é importante enfatizarmos que políticas públicas e ações governamentais que venham atender, sobretudo, a população de baixa renda devem ser priorizadas. Logo, não se trata de negar a importância e legitimidade de tais Programas, mas chamar a atenção para determinantes que promovem e reforçam a diferenciação socioespacial.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública habitacional, voltada à habitação de interesse social na cidade de Dourados, atrelada e pautada aos interesses privados que atuam na produção do espaço urbano, reforçam o distanciamento no interior da cidade, criando condições que acentuam e ampliam a diferenciação socioespacial. Seguindo essa lógica, a cidade é produzida de forma descontínua, excluindo a parcela da população que não tem condições de ter acesso aos meios que possam assegurar sua inserção no conjunto da cidade<sup>23</sup>.

Os empreendimentos implantados via PMCMV imprimem nova forma de produção, criando novas localizações. Na porção sul da cidade, por exemplo, foram implantados os residenciais Dioclécio Artuzi I e II, perfazendo um total de 465 unidades habitacionais. Contíguos a esses residenciais (localizados próximos ao Jardim Guaicurus), foram construídas mais 722 unidades habitacionais, referentes aos residenciais Harrison Figueiredo I, II e III e está em fase de construção o residencial Dioclécio Artuzi III (450 unidades), nas margens da rodovia MS-156, que liga ao Distrito Industrial de Dourados. Da mesma forma, nessa mesma porção da cidade

---

<sup>23</sup> Para Sposito, esse processo se expressa não somente nas diferentes formas de acesso, “... mas de uma cisão sócio-espacial, decorrente da convivência e do conflito nos espaços urbanos entre o que podem pagar e os que não têm condições monetárias para o acesso à cidade.” (1999, p.22)

(também próximo ao Jardim Guaicurus), estava em fase de construção ou em análise na Caixa Econômica Federal mais de 2.000 unidades habitacionais.

Mediante à aprovação dos projetos que ainda estão em análise, essa porção da cidade concentrará o maior número de unidades habitacionais do PMCMV, destinado a menor faixa de renda, imprimindo uma lógica que reforça a descontinuidade do tecido urbano e, por conseguinte, a ampliação da diferenciação socioespacial no interior da cidade.

De forma geral, os empreendimentos destinados à faixa de renda de até R\$ 1.600,00 estão localizados nas áreas, mais distantes do centro principal, desprovidas de equipamentos e serviços e onde os preços do M<sup>2</sup> da terra urbana são menores. Isso reforça a disparidade entre o direito à cidade e o direito à habitação. (MELAZZO, 2015)

Ao analisarmos o caso específico do Jardim Guaicurus (porção sudeste da cidade), um aspecto nos chamou a atenção: este loteamento contava, até 2014, com 4.557 unidades habitacionais construídas pelo PMCMV. Contudo, dentre as especificações do Programa, é permitido o limite máximo de 500 unidades por módulo, o que nos remete ao entendimento de que há um limite máximo de habitações por empreendimento, todavia, as empresas construtoras têm apresentado projetos com quantidade superior ao permitido. Isso demonstra que a legislação local, de certa forma, flexibiliza e se acomoda diante dos interesses do mercado.

A situação acima descrita é utilizada pelas construtoras para “[...] subdividir os megaempreendimentos, aprovando projetos em terrenos contíguos, mas com as mesmas tipologias arquitetônicas, soluções construtivas e implantação nos terrenos”. (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 55).

É importante reforçar que, a partir do ano de 2010, as ações das empresas privadas, na produção da habitação em Dourados, se fazem de forma mais significativa, reforçando o jogo de interesses presente no processo de produção do espaço urbano.

Ao questionarmos a diretora de habitação da prefeitura de Dourados, sobre o papel do poder público municipal, ela nos informou que a esse cabe fazer a avaliação diagnóstica, a fim de se adequar à nova realidade. Desse modo, deve ser feito o compromisso de adesão<sup>24</sup>, com o objetivo de estabelecer parceria com o município, para a execução do PMCMV, por meio do levantamento de áreas para implantação dos empreendimentos, agilidade no processo de liberação de alvarás para efetivação de projetos, manter atualizado o cadastro habitacional, entre outros.

Autores como Cardoso e Aragão (2013) apresentam considerações sobre o modo como ocorre a atuação do poder público local que, com a implementação do PMCMV, deixou de controlar o processo de implantação dos empreendimentos habitacionais. Assim, o município tem pouca influência, tanto na localização, quanto no aspecto morfológico, pois tal estrutura se atrela a estrutura de mercado. Em consonância, a pressão por resultados, a legitimidade do Programa e o próprio despreparo das administrações locais, acabam por flexibilizar os mecanismos regulatórios e o poder público se torna mero coadjuvante do processo.

A execução dos empreendimentos do PMCMV, voltados para a habitação social em Dourados, reflete o caráter da Política Nacional de Habitação, ou seja, dinamizar o mercado por meio da inclusão social. Desse modo, a produção da habitação social, via iniciativa de projetos de empresas da construção, tem mostrado significativa evolução, haja vista a magnitude de alguns projetos.

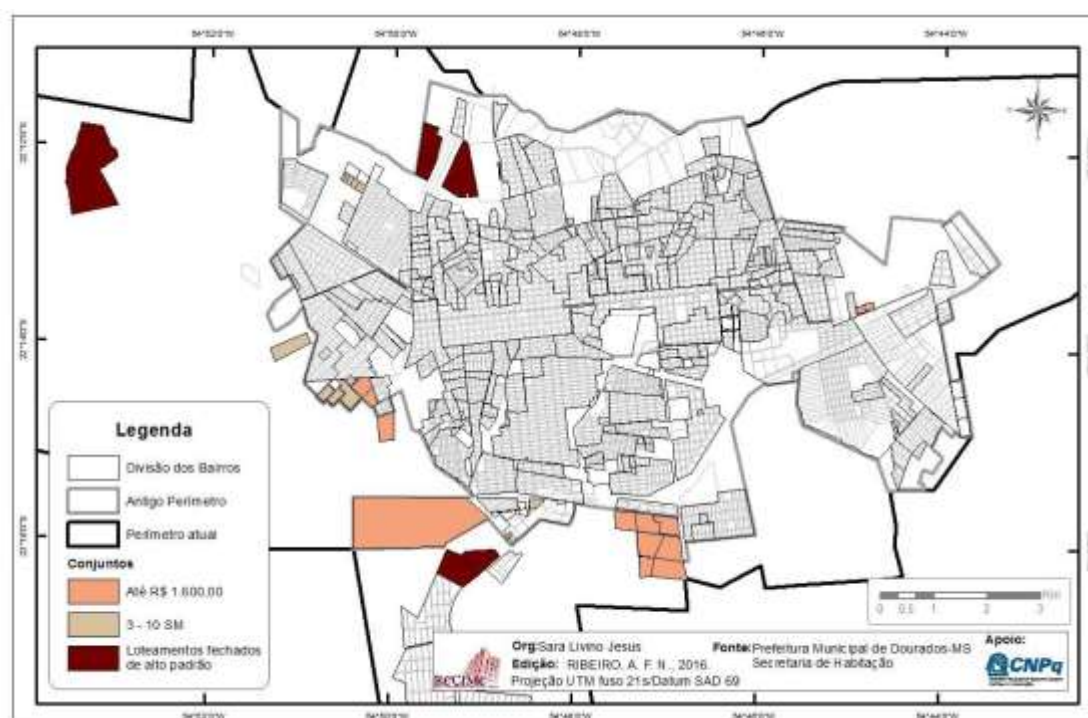
---

<sup>24</sup> Para mais informações sobre o termo de adesão, acessar: <http://www.cidades.gov.br/index.php/departamentos/dhab/1778-instrucoes-para-o-termo-de-adesao>:

Assim as empresas, na própria relação com o poder público, impõem resultantes espaciais que acentuam dinâmicas que não apenas reproduzem situações de seletividade espacial, mas produzem a própria cidade segmentada socioespacialmente. Dentro dessa lógica, os empreendimentos do PMCMV reforçam a reprodução de um modelo de localização periférica/descontínua, com grande número de unidades habitacionais localizadas, sobretudo, na porção sul e sudeste da cidade<sup>25</sup>. Isso corrobora com uma produção marcada pela ampliação das distâncias socioespaciais no interior da cidade, haja vista que o aumento do fluxo de pessoas, no local onde foram implantados tais empreendimentos habitacionais, não foi acompanhado da ampliação de infraestrutura e, sobretudo, equipamentos e serviços urbanos. Essa lógica produz um distanciamento, não apenas físico-territorial, mas também na representação social do espaço, conforme nos lembra Sposito (1999).

Ou seja, tais programas caracterizam-se por apresentar localizações que reforçam as desigualdades em escalas mais ampliadas, separando a cidade em “setores”, por exemplo, opostos aos dos loteamentos e condomínios fechados de padrão mais elevado (Figura 05) que, em sua maioria, localizam-se na porção norte e oeste da cidade, área tradicionalmente ocupada pelos segmentos sociais de maior poder aquisitivo.

FIGURA 05 DOURADOS-MS  
 EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS (IMPLANTADOS E/OU EM FASE DE  
 CONSTRUÇÃO) – PMCMV E  
 LOTEAMENTOS FECHADOS DE PADRÃO MAIS ELEVADO (2015)



<sup>25</sup> Ainda que, no momento, não tenhamos elementos que nos permitam afirmar ou mesmo aprofundar essa discussão, vale referenciar que a proximidade espacial dos empreendimentos, principalmente os construídos pelas mesmas empresas, pode ser um indicativo de que exista um banco de terrenos. Lembramos, por exemplo, que a ENGEPAR Engenharia e Participações Ltda concentra parte expressiva de seus empreendimentos no Jardim Novo Horizonte, enquanto que a atuação da COPLAN se destaca no Jardim Guaicurus.

Esse é o caso, por exemplo, dos loteamentos fechados Ecoville, Alphaville, Porto Madero, Porto Seguro que rompem com as formas tradicionais de produção imobiliária e de ocupação habitacional, reforçando as diferenças<sup>26</sup>.

Santos (1997) afirma que: “... Os atores hegemônicos da vida econômica, social e política podem escolher os melhores lugares para sua atuação e, em consequência, a localização dos demais atores é condenada a ser residual.”(p.162).

Dentro dessa lógica, para Sposito (1999), a cidade apresenta-se como soma de territórios que, embora se justaponham, não se articulam para os diferentes segmentos sociais, fazendo com que a unidade urbana se fragilize, tanto no plano socioeconômico, quanto no plano das representações sociais.

Essa realidade em Dourados reforça dinâmicas de segmentação espacial à medida que “divide” a cidade: a noroeste estão os segmentos sociais de maior poder aquisitivo, que encontram no mercado as áreas diferenciadas para eles produzidas. Em contrapartida, aos segmentos de menor poder aquisitivo, restam as áreas situadas ao sul/sudeste da cidade.

Na porção noroeste, os valores imobiliários encontram-se, de modo geral, entre os mais elevados, definindo a demanda que se dirige para a área e submetendo os segmentos de menor poder aquisitivo a localizações periféricas e desprovidas de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos.

Essa dinâmica, direcionada pela lógica de produção socioespacial imobiliária, expressa uma configuração bem definida, marcada pela concentração dos loteamentos voltados para os segmentos de maior poder aquisitivo na porção noroeste da cidade e os de menor poder aquisitivo na porção sul e sudeste, reforçando um processo que produz, não apenas novas localizações, mas, sobretudo, novos significados e novos conteúdos socioespaciais.

## VI. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BARBOSA, N., SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: Política Econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir e GARCIA, Marco Aurélio (Orgs).

Brasil, entre o passado e o futuro. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010, p.11-29.

BONDUKI, N. Do projeto moradia ao Programa Minha casa, Minha Vida. Revista Teoria e Debate, ano 22, nº 82, p. 08-14, mai/jun 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>> Acesso em: 05/04/2013.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: Revisão histórica e novas perspectivas no governos Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, nº 01, p.70 – 104, 2008. Disponível em: :[www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908. pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)> Acesso em: 05/04/2013.

BRASIL, Caixa Econômica Federal. Minha Casa Minha Vida. s/d. Disponível em: [http://www.adh.pi.gov.br/minha\\_casa\\_minha\\_vida.pdf](http://www.adh.pi.gov.br/minha_casa_minha_vida.pdf). Acesso em: maio/2013.

---

<sup>26</sup> Vale destacar que, reforçando a política de implantação de loteamentos fechados de padrão mais elevado e indicando uma mudança no espaço periférico existente até então, na porção sul da cidade (BR 163, saída para Caarapó-MS), também foram lançados dois empreendimentos: o *Golden Park Residence* (aprovado em 2008 e lançado em 2010) e o *Green Park Residence* (lançado em 2014). Ressaltamos que o *Golden Park Residence*, mesmo tendo sido lançado na mesma época do Ecoville, diferentemente daquele (que já conta com cerca de 90% de ocupação), ainda não conta com número significativo de residências construídas e/ou em construção. Isso nos faz acreditar que o fato do Golden Park Residence não se localizar na área da cidade mais procurada e “valorizada” em termos imobiliários, interferiu na procura e, conseqüentemente, em seu processo de ocupação.

BRASIL, Diário Oficial da União. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Portaria nº 610, de 26 de Dezembro de 2011.

BRASIL, Diário Oficial de Dourados. Fixa critérios locais de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Decreto nº 1195, de 21 de novembro de 2012.

BRASIL, Ministério das Cidades. Plano Nacional de Habitação. 2009. Disponível em: [http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id\\_submenu/230/publicacao\\_planhab\\_capa.pdf](http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publicacao_planhab_capa.pdf). Acesso em: maio/ 2013.

CALIXTO, M. J. M. S. A centralidade regional de uma cidade média no estado de Mato Grosso do Sul: uma leitura da relação entre diversidade e complementaridade. In: OLIVEIRA, Hélio Carlos M. de; CALIXTO, Maria José Martinelli S; SOARES, Beatriz Ribeiro (Org.). Cidades Médias e Região. 1ed.São Paulo: UNESP/Cultura Acadêmica, 2017, v. 1, p. 57-100.

\_\_\_\_\_. O papel exercido pelo poder público local na (re)definição do processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano em Dourados-MS. Presidente Prudente, 2000. 295f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

\_\_\_\_\_. O processo de consolidação da centralidade de Dourados – MS na rede urbana: uma contribuição para a análise de uma cidade média. Dourados, 2013. Workshop (Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias - ReCiMe). Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados.

\_\_\_\_\_. Produção apropriação e consumo do espaço urbano: Uma leitura geográfica da cidade de Dourados-MS. Campo Grande-MS: Ed.UFMS, 2004.

\_\_\_\_\_. As articulações político-ideológicas do poder público no processo de (re)definição da diferenciação socioespacial. Boletim Paulista de Geografia. São Paulo: AGB, nº 78, Dez. 2001, 77-96.

CALIXTO, M. J. M. S., BERNARDELLI, M. L. F. da H. Dourados-MS: uma cidade média entre os papéis regionais e a dinâmica da economia globalizada. In: SPOSITO, M. E. B., MAIA, D.S. (Org.). Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Dourados e Chapecó. 1ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016, v. 1, p. 29-170.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2013, p. 17 – 65.

CARDOSO, A. L., ARAGÃO, T. A., ARAÚJO, F.S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Anais do Encontro Nacional da ANPUR, 15, Rio de Janeiro, 2011, p.1-20.

CARLOS, A. F. A. O “direito à cidade” e a construção de uma metageografia. In: O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004, p.137-151.

\_\_\_\_\_. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS. A. F. A., SOUZA, M. L., BELTRÃO SPOSITO, M. E., (Orgs.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011, p.53-73.

CASTRO, M. A. A. Produção habitacional e inclusão social: o projeto renascer e o poder público municipal na produção habitacional em Dourados-MS. Dourados, 2005. Monografia

(Graduação em Geografia). Departamento de Ciências Humanas, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

CRESPE, G. C. O processo de produção do espaço urbano em Dourados – MS: levantamento das áreas de ocupação irregular. Dourados, 2004. Relatório (Iniciação Científica). Departamento de Ciências Humanas, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E STATÍSTICA – IBGE. Censos Demográficos de Mato Grosso do Sul. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Regiões de Influência das Cidades – 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008, 201 p.

LOJKINE, J. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981, p.121-170.

JESUS, S. L. de. A política pública habitacional e os desdobramentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em uma cidade média: Dourados – MS. Dourados, 2014. 160f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados.

MELAZZO, E. S. Interações, combinações e sinergias: produção do espaço urbano, dinâmicas imobiliárias e PMCMV em cidades médias brasileiras. In: BELLET, Carmen et al. Urbanização, produção e consumo em cidades meias/intermediárias. Universidade Estadual Paulista, Edicions de La Universitat de Lleida, 2015, p. 373-396.

MORENO, B. B. A centralidade do ensino superior e o processo de redefinição socioespacial em Dourados – MS. 2013. 276f. Dissertação (Mestrado em Geografia. Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados.

SADER, E. Brasil, de Getúlio a Lula. In: SADER, E., GARCIA, M. A. (Orgs). Brasil, entre o passado e o futuro. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010, p.11-29.

SANTOS, M. A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. Urbanização: cidades médias e grandes. In: SANTOS, M., SILVEIRA, M. L. (Orgs). O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2002, p.279 – 287.

SHIMBO, L. F. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. São Carlos, 2010. Tese (Doutorado em Engenharia) - USP.

SILVA, M. C. T. Os novos rumos da política habitacional e o processo de urbanização de Dourados. São Paulo, 2000. 371f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

SPOSITO, M. E. B. A urbanização da sociedade: Reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais. In: DAMIANI, A. L. et al (Org). O espaço no fim do século: a nova raridade. São Paulo: Contexto, 1999, p.83-89.

\_\_\_\_\_. Espaços urbanos: territorialidades e representações. In: SPOSITO, E. Dinâmica econômica, poder e novas territorialidades. Presidente Prudente: UNESP/GAsPERR, 1999, p. 13-29.



\_\_\_\_\_. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. In: Cidades, v.3, n.5, 2006, p.143-157.

\_\_\_\_\_. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: A cidade contemporânea. Segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013, p. 61-93.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a natureza da segregação espacial nas cidades contemporâneas. Revista de Geografia. Dourados: AGB, 1996, p. 71-85.

SPOSITO, M. E. B., GOES, E. M. Da segregação à fragmentação socioespacial. In: Espaços fechados e cidades. Insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: UNESP, 2013, p. 273-301.

- Sites Consultados:

<http://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/residencial-e-invadido-e-contemplados-protestam-temendo-perder-casas>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

<http://diarioms.com.br/casas-do-dioclecio-artuzi-iii-devem-ser-entregues-ate-o-meio-do-ano/> Acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

[http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/politicas\\_federais\\_de\\_habitacao\\_no\\_brasil\\_\\_1964\\_1998.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/politicas_federais_de_habitacao_no_brasil__1964_1998.pdf). Acesso em: abril/2013.

<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/mcmv-3-amplia-subsidios-para-renda-ate-r-2-3-mil> Acesso em: 15 de dezembro de 2015.

**VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS EFECTOS  
EN LA SALUD POR CONTAMINACIÓN AMBIENTAL:  
EL CASO DE LA REGIÓN OESTE DEL LAGO  
DE CUITZEO, MICHOACÁN, MÉXICO**

TRUEBA, RAFAEL  
ORTIZ, CARLOS

# VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS EFECTOS EN LA SALUD POR CONTAMINACIÓN AMBIENTAL: EL CASO DE LA REGIÓN OESTE DEL LAGO DE CUITZEO, MICHOACÁN, MÉXICO

## I. INTRODUCCIÓN

La economía ambiental trata el estudio de los problemas ambientales con la perspectiva e ideas analíticas de la economía. Esta rama de la ciencia económica estudia cómo y por qué las personas, empresas, organizaciones o agencias gubernamentales, etc. toman decisiones sobre el uso de recursos naturales valiosos” (Field, 1996:1). Un ejemplo de éstos se encuentra en aquellos que son indispensables en la vida cotidiana de una persona, que normalmente se ven como recursos de uso común pero poco valorados en la práctica como el agua de un lago y las externalidades negativas que puede causar la ausencia o deterioro de éste en la salud de poblaciones ribereñas, como sucede en la actualidad en la Región Oeste del Lago de Cuitzeo (ROLC). Por ello, esta ponencia tiene por objetivo presentar las variables a estudiar para la construcción del modelo que permitirá evaluar económicamente la salud poblacional por el arribo de tolvánicas, a su vez, se aborda un análisis de frecuencias en cuanto a las preferencias sociales de los habitantes de la zona de estudio por recibir una compensación económica ante la externalidad negativa que sufren.

## II. ENFOQUE TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

### II.1 *La visión de la economía ambiental*

El surgimiento del enfoque de la economía ambiental se sitúa habitualmente en la década de los años cincuenta, y, en concreto, en la formación de la organización Resources for the Future, en 1952 (Field, 1996). Esta rama de la economía “se sitúa en el campo de la microeconomía. Se concentra principalmente en cómo y por qué las personas toman decisiones que tienen consecuencias ambientales. Además, se ocupa de estudiar las maneras como se pueden cambiar las políticas e instituciones económicas con el propósito de equilibrar un poco más esos impactos ambientales con los deseos humanos y las necesidades del ecosistema en sí mismo” (Field, 1996:1).

La economía ambiental ha abierto la oportunidad de poder valorizar los bienes ambientales para tratar de conocer cuánto vale cada uno de estos, que normalmente se desconoce y ante ello, se toma la decisión irracional de dañarlos causando desequilibrios en su entorno natural. Una pregunta relevante en cuanto al estudio que se realizó con este enfoque de la ciencia económica es la que plantea Field (1995:2):

“¿Por qué las personas se comportan de manera tal que ocasionan la destrucción del ambiente? Existen varias clases de respuestas para esta pregunta. Una puede ser la siguiente: la degradación ambiental surge a partir del comportamiento humano que carece de ética o moral”.

Se puede pensar que el ser humano carece de ética moral, sin embargo, la razón es que busca generar un beneficio personal a costa de perjudicar o otros bienes naturales, porque le resulta más fácil actuar de esa manera irracional que pensar cómo podría actuar sin dañar nada.

Entonces, se menciona que la economía ambiental estudia habitualmente dos cuestiones: el problema de las externalidades y la asignación intergeneracional óptima de los recursos agotables. Pigou (1920)<sup>1</sup> y Coase (1960)<sup>2</sup> sientan las bases conceptuales para la discusión sobre como la economía ambiental puede ayudar a generar información sobre cómo resolver el problema las externalidades (Aguilera y Alcántara, 1994).

Para Aguilera y Alcántara (1994:11):

“Coase (1960) señala que las conclusiones derivadas del tratamiento de Pigou conducen a los economistas a tres opciones posibles resultados. Éstos son: a) que la empresa que contamine responda por los perjuicios ocasionados, b) que la empresa pague un impuesto en función de los daños ocasionados y c) que se aparte a la fábrica de los distritos residenciales”.

Teóricamente parecen ser muy acertados los planteamientos propuestos por Pigou, sin embargo, al momento de querer internalizar las externalidades que se derivan por la contaminación de una empresa, entra en tela de juicio el cómo es posible que se pueda valorar el daño que se le está haciendo a un recurso finito como lo es el agua.

Gracias a numerosos estudios es que en la actualidad se comienza a romper esa barrera para ir adoptando métodos que permiten conocer ese valor y con ello, poder disminuir las externalidades negativas. Con una adecuada intervención por parte del Estado mediante diferentes mecanismos esas externalidades podrían ser disminuidas.

Ante ello, Pigou (1960) plantea una manera, pero no la única, de corregir las externalidades. Esto se presenta cuando no existen relaciones contractuales entre el causante y los afectados por la externalidad, el Estado, si así lo desea, puede impulsar o restringir de un modo extraordinario las inversiones en dichas actividades. Las formas más conocidas para impulsar y restringir las inversiones pueden revestir carácter de primas o impuestos (Aguilera y Alcántara, 1994).

Estos mecanismos en la actualidad son los que permiten diseñar una política ambiental coherente en cuanto a lo que se perjudica del medio ambiente, ya que con base en esos postulados teóricos las externalidades se pueden internalizar y quedar obsoletas si la empresa o individuo que perjudica una bien ambiental paga por su proceso de recuperación. De aquí surge la importancia de la economía ambiental en la actualidad, ya que es la única rama de la economía que permite llevar a cabo estudios reales y cuantificables en términos monetarios, aunque esto continúa siendo tema de debate.

### III. MATERIALES Y MÉTODOS

El Lago de Cuitzeo se localiza en México al sureste del estado de Guanajuato y al noroeste de Michoacán. Se ubica en las coordenadas extremas del sistema de proyección cartográfica Universal Transversa de Mercator (UTM) 0256900 E; 2203132 N y 0307561 E y 2202055 N (ver figura 1). El lago abarca los municipios de Huandacareo, Chucándiro,

1 La Economía del Bienestar (1920).

2 El Problema del Coste Social (1960).

Copándaro de Galeana, Santa Ana Maya, Zinapecuaro y Álvaro Obregón en Michoacán y Acámbaro en Guanajuato (Chacón et al., 2007).

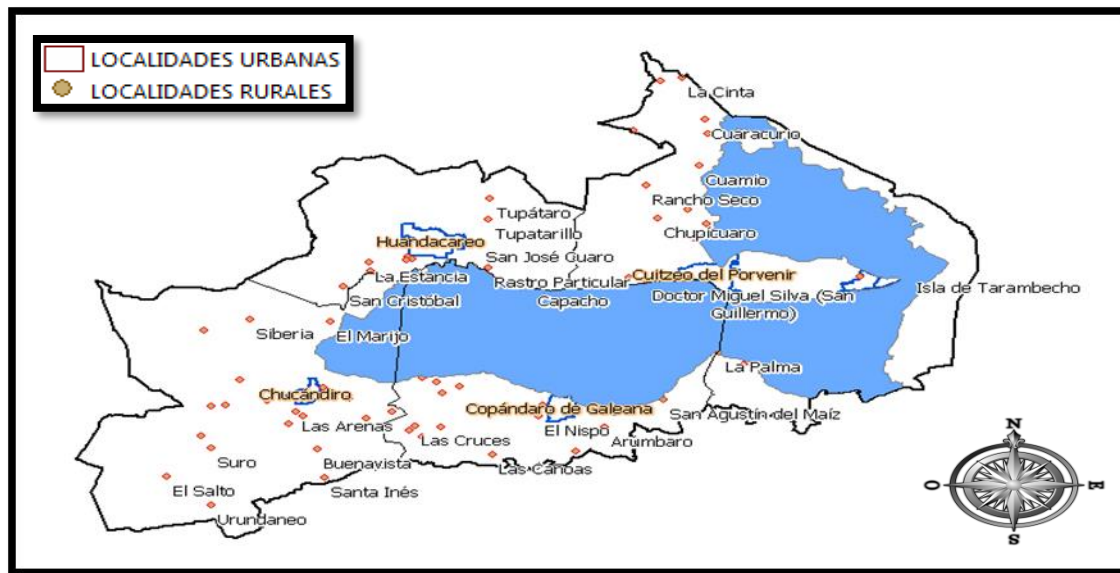
La región de estudio está compuesta por los municipios ribereños perjudicados directamente por las externalidades negativas en relación al deterioro ambiental del lacustre, estos son: Copándaro, Cuitzeo, Chucándiro y Huandacareo. La ubicación de la zona de estudio se encuentra en la parte noroeste del estado Michoacán (ver figura 1). La extensión territorial de la región es de 685.96Km<sup>2</sup>, esto representa para el estado de Michoacán únicamente el 1.17% de la superficie, siendo el municipio de Cuitzeo el que aporta mayor número de kilómetros registrando 225.17Km<sup>2</sup>(ver figura 2).

FIGURA 1 LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LA ZONA DE ESTUDIO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN, MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010.

FIGURA 2 DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LAS LOCALIDADES URBANAS Y RURALES EN LA REGIÓN OESTE DEL LAGO DE CUITZEO



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010.

El enfoque metodológico de esta investigación se fundamenta en la aplicación del método de valoración contingente (MVC). Éste se distingue por ser el único método directo o hipotético de la economía ambiental para generar un estudio como el que se desarrolló. En otras palabras, de los métodos indirectos u observables éste tiene como objetivo que las personas declaren sus preferencias con relación a un determinado bien o servicio ambiental, en lugar de realizar estimaciones sobre la base de conductas que se observan en el mercado.

En esa dirección, se elaboró y se aplicó en campo un cuestionario piloto previo a la realización del instrumento definitivo para detectar las fallas que éste podría presentar o la ausencia de comprensión en cuanto a las preguntas y la forma de capturar las respuestas. Todo esto con la finalidad de simular de un mercado hipotético para determinar las correlaciones entre las variables de estudio y calcular el valor económico que se pretende. Con el objetivo de acotar el universo de estudio, la unidad de análisis fue la vivienda y la información se recolectó en las localidades que se ven más afectadas por las tolvaneras. Las localidades son Jéruco (206 casas habitadas), Doctor Miguel Silva (218 casas habitadas) y Capacho (422 casas habitadas) Se procedió a calcular una muestra representativa para una población finita mediante la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N}{1 + \frac{e^2(N-1)}{Z^2pq}}$$

En donde: n= tamaño de la muestra, N= universo de análisis, e= error, z= grado de confianza p=probabilidad a favor (0.5) q=probabilidad en contra (0.5) pq=0.25. Entonces, el resultado fue de 266 cuestionarios, éstos se estratificaron como a continuación se indica: Localidad 1 Jéruco 206 (24.3%)= 64.68, acotado a una cantidad cerrada de 65. Localidad 2

Doctor Miguel Silva 218 (28.5%) = 68.45, acotado a una cantidad cerrada de 68. Localidad 3 Capacho 422 (49.9%)= 132.50, acotado a una cantidad cerrada de 133.

El instrumento se divide en 6 secciones y contiene 41 preguntas de las cuales 22 son cerradas y 19 abiertas. También se elaboró un folleto explicativo sobre los principales elementos del cuestionario, con el objetivo de que el entrevistado tuviera mayor vinculación con las preguntas. La primera sección del instrumento hace referencia al conocimiento de la problemática general actual que hay en relación al medio ambiente, dando la oportunidad de conocer el grado de preocupación que tienen los individuos entrevistados. El segundo apartado indica los costos defensivos a los que incurre el entrevistado por la externalidad negativa derivada del deterioro del lago. En específico, se abordan los costos en asistencias médicas, medicinas, hospitalizaciones y tapabocas. Aunado a ello, se mencionan las enfermedades que sufre la población por el arribo de las tolvaneras y los días laborales que pierden por ello.

La tercer parte está encaminada a determinar la valoración económica por la pérdida del bienestar en salud que están sufriendo los habitantes de la región. Los cuestionamientos van dirigidos para obtener la disposición de las personas para obtener una compensación económica, teniendo como vehículo de pago un vale de gastos médicos o farmacéuticos y que será destinado para sufragar los costos en salud ante daño que les genera el deterioro ambiental del lago. Es necesario resaltar que las preguntas de este bloque están planteadas de forma mixta, se comienza con un formato binario y se continúa con uno abierto. En la sección cuatro se incluye la valoración económica por la disposición o no a pagar del entrevistado para realizar algunas acciones orientadas a la recuperación ambiental del lago de Cuitzeo y a disminuir las tolvaneras. Como se hizo anteriormente, estas preguntas también se plantearon de forma dicotómica. En donde la persona podía responder si estaría dispuesto a pagar o no una cantidad de dinero mensual durante el periodo que dura el levantamiento del polvo, mediante el recibo de agua que llega a su hogar.

En la quinta parte se incluye un aspecto que está fuera de la valoración en económica en términos de DAC o DAP, es el compromiso ecológico de los habitantes para el mejoramiento ambiental del lacustre. Este bloque se desarrolla con base en los trabajos científicos realizados por Maloney (1975), los cuales buscan conocer las inquietudes que pueden presentar los entrevistados los entrevistados en cuanto a su conciencia ambiental. Se leyó a las personas 6 afirmaciones con las que debían contestar lo más sincero posible. Los temas eran compromiso ecológico afectivo, compromiso ecológico verbal y compromiso ecológico real. Con base en la escala Likert (Steven, 1975) del 1 al 5, en donde 1 indicaba estar en desacuerdo, 3 era posicionamiento neutral y 5 hacia mención a estar de acuerdo, ellos podían responder lo que pensarán al respecto. La sexta parte aborda la información socioeconómica de los entrevistados, haciendo énfasis en la edad, sexo, tamaño de la familia, grado de estudios, años viviendo en la localidad, años viviendo en su casa, propiedad de la casa, dedicación, cantidad promedio de personas que trabajan en la familia, días de trabajo a la semana, horas de trabajo al día, ingreso mensual particular e ingreso mensual familiar.

#### IV. RESULTADOS

Las variables que se utilizaron para el cálculo del costo defensivo total al que incurre la población ribereña al lago cuando ocurre el fenómeno de las tolvaneras y para el planteamiento del modelo que se utilizará para determinar las correlaciones que existen entre las variables con la finalidad de dar sustento en cuanto una posible DAC ante la externalidad negativa que se está analizando, se encuentra lo siguiente:

TABLA 1 VARIABLES DE ESTUDIO

Cuantificación de los Costos defensivos	
VARIABLES	INDICADORES
Ccm = Costo de consultas médicas	Cantidad promedio de dinero invertido en consultas médicas
Cm = Costo de medicinas	Cantidad promedio de dinero invertido en medicinas
Ct = Costo de tapabocas	Cantidad promedio de dinero invertido en tapabocas
En donde Ctd= Ccm+Cm+Ct	
Ctd= Costo total defensivo	
DAC	
VARIABLES	INDICADORES
E= Edad	Número de años
Edu= Educación	Último grado de estudios
Avl= Años viviendo en la localidad	Cantidad promedio de años viviendo en la localidad
Avh= Años viviendo en el hogar	Cantidad promedio de años viviendo en el hogar
Cphh= Cantidad personas que habitan el hogar	Cantidad promedio de personas que habitan el hogar
Y= Ingreso	Cantidad promedio de dinero que gana mensualmente
En donde DAC= f(Ctd+Edu+Avl+Avh+Cphh+Y+ei)	

Fuente: Elaboración propia.

El costo defensivo total por cuatrimestre se integra por el costo de consultas médicas, costo de medicinas y costo de tapabocas. En otras palabras, estos elementos determinarán cuánto le está costando el proceso de las tolvaneras a la población en un hogar. Por otro lado, las variables que se vinculan con el modelo de la DAC por la externalidad negativa, son: edad, educación, años viviendo en la localidad, años viviendo en el hogar, cantidad de personas que habitan el hogar y, por último, el ingreso. Las correlaciones de éstas darán como resultado en qué medida las personas están dispuestas a recibir la ayuda económica mediante un vale de gastos médicos para disminuir el impacto económico que se está teniendo en salud (ver tabla 1).

En esa orientación, ahora se comenta el análisis descriptivo de la distribución de frecuencias. De la información que se recolectó en campo aplicando el cuestionario se obtuvieron los siguientes resultados. Fueron entrevistadas 266 personas, de las cuales el 88% considera que el cambio climático es muy importante. En cuanto a la mala gestión/escasez del agua 87% de los habitantes creen que es muy importante. El siguiente tema fue la degradación del entorno natural, 95% de las personas opinaron que es muy importante, resaltando en particular la contaminación y disminución de recurso hídrico en el lacustre. En esa dirección, la producción y mala gestión de residuos, resulta ser muy importante para los habitantes registrando 83%.

La preocupación de los entrevistados en cuanto al proceso de contaminación del lago y la probabilidad de que desaparezca en un futuro, convirtiéndose en un foco de infecciones, es mucha. Siendo notoria la incertidumbre que tienen en cuanto al tema, ya que 98% así lo consideran. En la charla se comentó que esto ya está pasando en la actualidad, pero no es algo constante que suceda cada año y el miedo existente es porque se puede convertir en algo permanente ese comportamiento de desecación total. Estos comentarios, se vinculan con el grado de conocimiento que tiene la población en cuanto a la problemática del estudio, en donde



61% conoce algo sobre el tema y 32% de los habitantes entrevistados conocen bastante sobre el tema.

Es muy importante la vinculación del gobierno federal para resolver la problemática, así lo consideraron el 85% de los entrevistados, comentando que la participación de este agente es necesaria para que cualquier estrategia diseñada a favor del lago pueda contar con recursos etiquetados. El gobierno estatal y municipal, también se consideran muy importantes, registrando el primero 84% y el segundo 80%, sin embargo, la desconfianza que tiene la gente por ellos se percibe, ya que mencionan la nula intervención que han tenido para responder ante la problemática de las tolvaneras y en general por la contaminación del lago.

La cantidad promedio de personas que se enferman con mayor frecuencia en un hogar en periodo de tolvaneras está en un rango de 2 (29%) a 3 (18%). Siendo las enfermedades respiratorias y oftalmológicas las que tienen mayor incidencia. Las primeras oscilan entre 1 (28%) y 2 (30%) casos por vivienda. Las segundas también registran 1 (14%) y 2 (9%) observaciones. Además de esto, la población también está resultando perjudicada por cuestiones estomacales, alergias en la piel y dolores de cabeza. Ellos argumentaban que estos síntomas están vinculados al polvo porque únicamente los resienten sobre los primeros 4 meses del año, periodo en donde se presenta el arribo de éste a las localidades. Otro aspecto mencionado fue que los familiares provenientes de Estados Unidos se enferman con mayor facilidad cuanto están de visita porque no están acostumbrados al problema.

Por lo anterior, 80% de los entrevistados han tenido la necesidad de asistir a consulta médica por las enfermedades mencionadas, con una frecuencia de 1 (21%) a 2 (29%) ocasiones, resaltando que hay casos en donde van hasta 15 veces durante la presencia del polvo. El costo promedio cuatrimestral que esto tiene es 31€ porque la mayoría de las personas no cuenta con servicios médicos públicos para apoyarlos y se ven en la necesidad de acudir al servicio privado. Aunado a ello, el costo promedio por cuatrimestre de las medicinas para contrarrestar esas enfermedades es 34€. Afortunadamente, la mayoría de los habitantes entrevistados (98%) no han tenido necesidad de estar hospitalizados por estas causas, sin embargo, hay 5 registros (2%) de personas que si acudieron por ello, presentado un rango de costos que va 88-221€. Por otro lado, 94% de la población interrogada se ve en la necesidad de usar tapabocas por el arribo de las tolvaneras, generando un costo promedio cuatrimestral de 6€.

En este orden de ideas, 46% de los entrevistados han dejado de trabajar por las tolvaneras o las enfermedades, perdiendo en promedio por cuatrimestre 27 días de trabajo. Sin embargo, hubo comentarios en donde se indicaba que en ocasiones extremas se pierden hasta 72 días. Los habitantes de las localidades recuerdan que las tolvaneras es un problema que se presenta desde el año 1960 por el periodo de estiaje del vaso oeste del lago, pero se ha vivido con mayor intensidad a partir del año 2000 (42%).

Ahora bien, en cuanto a la valoración económica por la pérdida del bienestar en salud que están sufriendo los habitantes de la región, se identifica que el 92% de los interrogados tiene disposición para obtener una compensación económica mediante un vale de gastos médicos a cambio del daño que les ocasiona el deterioro ambiental del lago por el arribo de las tolvaneras. La cantidad mínima que aceptarían está en un rango de 22€ (21%) a 44€ (40%). Los entrevistados consideran que los principales motivos para aceptar tal cantidad de dinero son porque: consideran apropiado que la compensación se haga mediante el vale (63%), evitaría un gasto extra en salud (68%) y es tema prioritario para la zona de estudio (61%). En contra parte, el 8% de las personas que no aceptaría la compensación porque no soluciona el problema, no

consideran apropiado que el pago se realice como se menciona y la propuesta tiene falta de credibilidad.

Entonces, se analizaron algunas acciones para tratar de fomentar el saneamiento del lago y reducir el problema de las tolvaneras, en donde los entrevistados consideraron muy urgente con mayor cantidad de frecuencias ampliar la infraestructura de plantas de tratamiento de agua residual (92%), reforestar en zonas fundamentales de la cuenca (95%), implantar vegetación en zonas fundamentales de la ribera del lago (97%), implementar sistemas eficientes para la captación de agua (85%) y en segundo plano, disminuir la utilización de agroquímicos en la cuenca (82%), elaborar el compostaje de los desechos urbanos y rurales (67%) y crear rellenos sanitarios intermunicipales apegados a las normas ambientales (62%).

Ahora bien, en cuanto al compromiso ecológico afectivo, los interrogados están de acuerdo (96%) en cuanto al enojo que tienen porque las autoridades gubernamentales no hacen nada para controlar la degradación ambiental del Lago de Cuitzeo. También están desacuerdo (96%) con la afirmación de que nunca les ha afectado el deterioro ambiental del lago mediante las tolvaneras y piensan que se exagera con el tema, esto porque el problema es evidente casi cada año. Haciendo hincapié en el compromiso ecológico verbal los habitantes entrevistados están de acuerdo (88%) en que participarían en programas de voluntariado ambiental que se oferten en la Cuenca de Cuitzeo y en un punto neutro (44%) en cuanto a utilizar productos menos contaminantes, aunque estos cuesten más. Abordando el compromiso ecológico real la población sondeada, 75% no está pendiente de las propuestas ambientales que ha realizado el partido al que votaron en las últimas elecciones, sin embargo, se argumentaba que esto ocurre porque no se ha hecho casi nada. También resalta que 86% de los habitantes monitoreados no utilizan detergentes, jabones u otros productos biodegradables, en la mayoría de los casos desconocen en qué consisten éstos.

Las características socioeconómicas de los entrevistados son las siguientes: tienen una edad promedio de 49 años, se cuestionó a 209 hombres y 57 mujeres. La cantidad de habitantes promedio es de 4. El grado de estudios oscila entre la primaria (30%) y secundaria (32%). Los años en promedio que tiene viviendo en la localidad son 46 y en su vivienda 31. Se dedican al comercio (34%), a la construcción (28%), al campo (10%) y a otras actividades (15%), en donde destacan empleada doméstica, artesano en carrizo, músicos, etc. En la familia trabajan entre una (26%) o dos (5%) personas a parte del responsable de la vivienda. Trabajan alrededor de 6 (30%) y 7 (48%) días a la semana y en un rango de 7 (22%) u 8 (35%) horas al día. El ingreso mensual personal es menos de 88€. y el familiar en un rango de 88-177€.

## V. CONCLUSIONES

El costo defensivo total al que incurre una familia por hogar en un cuatrimestre por el arribo de las tolvaneras es 71€. Hay una disminución en la productividad laboral por el arribo del polvo, ya que se pierden 27 días en promedio durante un cuatrimestre por el deterioro ambiental que presenta el LC. Esto exhibe que la población está sufriendo una pérdida de bienestar en cuestiones de salud y un impacto económico a sus ingresos.

Existe una DAC por los habitantes entrevistados mediante un vale de gastos médicos para solventar los costos defensivos que están sufriendo por la pérdida de bienestar en salud atribuido a la externalidad negativa del arribo de las tolvaneras. La cantidad mínima que aceptarían está en un rango de 11-22€. Los principales motivos para aceptar la ayuda económica son porque evitaría un gasto extra en salud y se necesita el apoyo en la zona. Según los

consultados las acciones que tienen prioridad para implementarse en búsqueda de fomentar el saneamiento del lago y reducir las tolveneras son: ampliar la infraestructura de plantas de tratamiento para agua residual y reforestar e implantar vegetación en zonas estratégicas de la cuenca, pero haciendo más énfasis en el lago. En esos términos, la vegetación y los árboles deben obedecer a las características específicas que posee el suelo degradado. Estos elementos muestran que se pueden generar mecanismos compensatorios para que el impacto económico en salud que está teniendo la población sea menor.

Por último, el compromiso ecológico real es bajo, eligiéndose los números 1 y 1. Esto pone de manifiesto que existe un compromiso afectivo y verbal por parte de los entrevistados y cierta disposición a modificar comportamientos por mejoras ambientales, aunque en la práctica no se llevan a cabo estas ideas. Con ello, se pone en evidencia que ante las características económicas tan bajas que predominan en la región invertir en productos que favorezcan al medio ambiente difícil.

## VI. REFERENCIAS

Aguilera, F. y Alcántara, V. (1994). *De la economía ambiental a la ecológica*. Barcelona: ICARIA.

Azqueta, D. (2002). *Introducción a la Economía Ambiental*. Madrid: McGraw-Hill.

Bravo-Espinosa, M., Barrera-Camacho, G., Mendoza, M., Sáenz, T., Bahena-Juárez, F., & Sánchez-Martínez, R. (2012). *Contribuciones para el desarrollo sostenible de la cuenca del Lago de Cuitzeo, Michoacán*. México: Centro de Investigaciones sobre Geografía Ambiental.

Chacón, A., Rosas, C., y Alvarado, J. (2007). El lago de Cuitzeo. En G. de la Lanza, *Las aguas interiores de México* (págs. 304-360). México D.F.: AGT.

Fernández, P., Sommer, I., Cram, S., Ponce de León, C., Díaz, C., y Becerra, V. (2010). El Lago de Cuitzeo: Elementos contaminantes al interior del lago. En S. Cram, L. Galicia, y I. Isadre, *Atlas de la Cuenca del Lago de Cuitzeo: Análisis de su Geografía y Entorno Socioambiental* (págs. 246-249). México: UNAM-UMSNH.

Field, B. (1996). *Environmental economics*. Santafé de Bogota: McGRAW-HILL.

INEGI (2009). *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos*. México.

INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>

Labandeira, X. (2007). *Economía Ambiental*. España: Pearson Prentice Hall.

Labandeira, X., León, C., & Vazquéz, M. (2007). *Economía Ambiental*. Madrid: Pearson Educación S.A.

Maloney, W. (1975). "Un estudio exploratorio sobre las variables psicográficas que influyen en el comportamiento". *Revista de Economía y Empresa*. N° 50. Vol. XXI.

Pearce, D. (1993). *Economía de los Recursos Naturales y Ambientales*. Colegio de Economistas de Madrid.

Pearce, D. y Ozdemiröglu, E. (2002). *Economic valuation and stated preference techniques*. Local Transport Department. London.

Riera, P. (1995). “Manual de Valoración Contingente”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Secretaría de Salud en Michoacán (2005-2015). Jurisdicción Sanitaria N°1 Morelia. Carpeta Básica. Coordinación y evaluación y Estadística.

Stevens, S. (1975). “Psychophysics”. New York: John Wiley & Sons.

SUMA (2008). Saneamiento integral para impulsar el desarrollo agropecuario y social en la Cuenca del Lago de Cuitzeo. Morelia, Michoacán, México.

**INFÂNCIAS SUL-AMERICANAS:  
PANORAMA DA PESQUISA EM PAÍSES DE LÍNGUA  
ESPAÑHOLA DO CONTINENTE**

MONIQUE APARECIDA VOLTARELLI  
BARROS PEDROSO NASCIMENTO, MARIA LETÍCIA

# INFÂNCIAS SUL-AMERICANAS: PANORAMA DA PESQUISA EM PAÍSES DE LÍNGUA ESPANHOLA DO CONTINENTE

## I. INTRODUÇÃO

O campo dos Estudos Sociais da Infância tem crescido nos últimos anos, observa-se aumento significativo nas produções e publicações sobre o tema da infância pela ótica dos cientistas sociais, que têm investigado a infância sob nova perspectiva, assim como discutido e verificado outras possibilidades metodológicas de se realizar pesquisas com e sobre as crianças, num movimento de busca de compreensão do papel das crianças e da infância no mundo contemporâneo.

O presente texto apresenta alguns resultados da investigação de doutorado intitulada “Estudos da Infância na América do Sul: pesquisa e produção na perspectiva da Sociologia da Infância”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), a qual investigou o desenvolvimento do campo nos países hispano-falantes da América do Sul, a fim de compreender o que se tem pesquisado e produzido na perspectiva da sociologia da infância. Ao considerar que esse campo, da sociologia da infância, tem produção internacional e que pesquisadores de diferentes países têm apresentado suas pesquisas em congressos da área e publicado seus trabalhos em livros ou periódicos, verificou-se que havia pouca informação sobre estudos da infância na América do Sul. Em breve levantamento bibliográfico, realizado em 2013, foram encontrados artigos sul-americanos pautados por esse campo, o que provocou o interesse por saber mais sobre quem pesquisa, o que pesquisa e como pesquisa a infância e as crianças nos países de língua espanhola da América do Sul.

Cabe mencionar que desde as últimas décadas do século XX revela-se um movimento nos estudos da infância, uma mudança de paradigma, que toma as crianças como atores sociais que interferem no meio em que vivem, e nessa perspectiva, a infância é vista como socialmente construída. Esse “novo” paradigma, formulado na década de 1990, propõe a infância enquanto uma construção social e a considera como uma variável de análise social, assim como classe, gênero e etnia. Defende que as crianças podem e devem ser estudadas a partir de seus próprios direitos, e vistas como “ativas na construção e determinação de suas próprias vidas sociais, as vidas delas sobre elas mesmas, e da sociedade em que vivem. Crianças não são apenas sujeitos passivos das estruturas e dos processos sociais” (James; Prout, 1990, p.8).

O campo vai desenvolver, então, estudos sobre aspectos complementares, como estrutura e agência. Sobre o primeiro pode-se dizer que, de acordo com Qvortrup (2002), “um conceito estrutural [...] visa caracterizar a infância como parte de uma dada arquitetura social, e por isso é também útil para comparar a infância com outros grupos em uma dada sociedade, bem como com a infância em diferentes nações e períodos históricos” (p.48), o que define possibilidades teórico-metodológicas, ao passo que o segundo, a agência, “constitui uma competência individual das crianças, e não um sinal de sua subordinação em relação aos adultos. Como agentes, as crianças dão sua própria contribuição para a reprodução social e cultural” (Qvortrup, Corsaro, Honig, 2009, p.7).

Considerar as crianças como agentes nos estudos e nas investigações científicas é compreendê-las como participantes ativas da sociedade, o que, segundo Sirota (2012, p.13), demanda tomar emprestados, por exemplo, os métodos da antropologia, com aportes etnográficos, além de observação participante, grupos focais entre outros instrumentos metodológicos que possibilitem a realização de pesquisas com crianças.

Qvortrup (2002) ao referir-se sobre o aspecto estrutural, pontua que a infância não muda por si mesma, pois são as dinâmicas sociais, os fatores socioeconômicos e as transformações históricas da sociedade que promovem mudanças e novas correntes de estudos sobre ela. O autor localiza as mudanças ocorridas na modernidade como de grande influência para pensar os impactos na vida das crianças, tais como o sistema industrial, o crescimento urbano, a expansão das políticas liberais, as oportunidades educacionais, as reformas sociais, a crescente profissionalização nas áreas de trabalho voltadas para a infância, a escolarização em massa, dentre outros fatores.

A complexidade da infância parece requerer diferentes campos de conhecimento para dar conta de seu estudo. De acordo com Sarmiento (2008) a sociologia da infância “propôs-se a colocar a infância no centro da reflexão das Ciências Sociais” (p.32). Diz o sociólogo que a sociologia da infância é “um componente estruturante do campo interdisciplinar dos Estudos da Infância que está em plena constituição” (p.33). Este campo mais amplo, segundo Qvortrup, Corsaro e Honig (2009), foi primeiramente composto pela sociologia e pela antropologia, que tiveram dificuldade em utilizar conceitos e métodos investigativos de cada área para pesquisar as crianças e a infância, tendo sido desafiadas a uma interlocução entre referências teórico-metodológicas distintas.

Sobre a estruturação do campo, a autora Sirota (2012) aponta abordagens acadêmicas que marcam a produção dos estudos da infância em língua inglesa, que incorpora os pesquisadores escandinavos e alemães, além dos britânicos e norte-americanos; a francesa, que incorpora a produção canadense; e a lusófona, que compreende a produção portuguesa e brasileira, entretanto as produções em língua espanhola não foram apontadas neste estudo, demonstrando uma possível lacuna sobre os pesquisadores que publicam nesta língua.

Em relação à pesquisa no Brasil, Castro e Kosminky (2010) relacionam os estudos sobre as crianças e a infância a questões sobre as crianças como problemas sociais, apontando que, somente após a aprovação da Constituição Federal (1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), as crianças passam a ser reconhecidas como sujeitos de direitos, o que as transforma em foco da agenda política e as tornam visíveis na pesquisa acadêmica. As autoras fazem um balanço da produção acadêmica brasileira e, ao final do artigo, referem a sociologia da infância como campo de estudos em construção.

Outra investigação brasileira, realizada pelo Grupo de Estudos e Pesquisa Sobre a Sociologia da Infância (GEPSI) em 2013, coordenada por Maria Letícia Nascimento, mapeou os grupos de pesquisa que trabalham com a sociologia da infância no Brasil e indicou a estreita relação entre o campo e a educação infantil.

As antropólogas Szulc e Cohn, (2012) apresentaram um breve balanço sobre os estudos da antropologia da criança na América do Sul, descrevendo as perspectivas brasileiras e argentinas. As autoras destacam que a infância recentemente tem se legitimado nas pesquisas da região, ganhando visibilidade nas publicações, bem como na agenda pública (Szulc; Cohn, 2012) e afirmam que a grande diversidade da América Latina, seus diversos países e diversas histórias, está mergulhada em uma variedade de contextos que mesclam linguagens, trajetórias políticas, econômicas, sociais e composições étnicas que afetam a vida das crianças.

Em outras palavras, a diversidade cultural sul-americana está presente nas experiências vividas pelas crianças, sendo que a pesquisa sobre a infância como um processo social historicamente construído vai ser elaborada de diversas formas dentro da complexidade do cruzamento das relações sociais nos países que a compõe. Essa característica certamente exigirá um esforço dos pesquisadores que focalizam as crianças como agentes sociais e produtoras de

cultura, levando em consideração a compreensão desses conceitos dentro de uma complexa e diversa realidade sociocultural.

De acordo com Moss (2011), é necessário prestar mais atenção nas construções da infância e localizar os estudos e as análises das sociedades que as crianças vivem para compreender o que significa viver a infância em cada uma delas. Em outras palavras, o autor afirma que “precisamos explorar o relacionamento entre infância e o espaço histórico e contextual que cada criança vive” (Moss, 2011, p.4).

Assim, a pesquisa tomou como base teórica os pesquisadores contemporâneos que reconhecem as crianças como atores sociais e participantes do meio em que vivem, em consonância com as produções a partir do novo paradigma da infância no intuito de compreender as linhas teóricas utilizadas, os caminhos metodológicos, as escolhas temáticas, assim como ampliar as referências sobre os estudos da infância na perspectiva da sociologia.

## II. O ESTUDO DO CAMPO NA AMÉRICA DO SUL

Com o intuito de aprofundar os estudos sobre o campo, recorreu-se as obras de Bourdieu (1983, 2003, 2004), para identificar elementos de análise do campo científico, no caso deste trabalho o campo dos estudos sociais da infância, de forma a compreender os elementos estruturantes envolvidos no desenvolvimento e consolidação nos países hispano-falantes da América do Sul.

Bourdieu (2003, 2004) apresenta a noção de campo, a qual pode ser pensada nas relações de poder, nas posições ocupadas pelos agentes e instituições, de acordo com capital simbólico, cultural e econômico que cada um possui. Além disso, um campo se configura pelas posições, estratégias, lutas e interesses dos agentes nele inseridos. Segundo o autor, os campos são espaços estruturados de posições, cujas propriedades estão sujeitas a sua posição nesses espaços, e que podem ser consideradas independentemente das particularidades dos seus ocupantes. Além disso, os campos possuem suas próprias regras de funcionamento que são definidas a partir dos conflitos e relações de força travadas entre as pessoas dispostas a lutar dentro do campo (Bourdieu, 1983, 2003).

Aos pesquisadores se torna essencial compreender a gênese social do campo científico (Bourdieu, 2004), a fim de aprender às formas de seu funcionamento, as regras do jogo, as produções simbólicas advindas dele, os investimentos econômicos realizados a fim de adquirir os mecanismos necessários para poder pensar em traçar uma trajetória no campo a partir das possíveis conquistas de espaços dentro dele.

A busca por pesquisadores foi realizada por meio dos elementos que definem o campo, à luz das obras de Bourdieu (1983, 1996, 2004, 2004b, 2004c), ou seja, a institucionalização, a existência das universidades, a exigência de formação na área, o trabalho com conhecimentos específicos, a organização do trabalho/categoria, a produção de periódicos para publicar o conhecimento produzido, a organização de eventos científicos, dentre outros que se configuram como algumas das formas de se legitimar e estruturar um campo científico.

Os dados foram coletados entre 2013 e 2014, a partir de um levantamento da produção sobre a infância na América do Sul, realizado nas seguintes etapas: 1) procura em diferentes websites pelos estudos sociais da infância em países falantes da língua espanhola; 2) identificação das referências bibliográficas nestas produções; 3) procura pelos (principais) pesquisadores da infância; 4) contato com os pesquisadores por e-mail; 5) definição de dois países para realizar a pesquisa de campo; 6) visita aos países (a) para entrevistar os pesquisadores e procurar por suas produções acadêmicas, (b) investigação e buscas nas bibliotecas das universidades visitadas.



As buscas foram realizadas por meio de um levantamento de dados de cada país, levando em consideração as universidades - departamentos, docentes, investigações científicas, publicações -; os principais periódicos; a busca pelas produções no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) de cada país; além de buscas por diretórios de pesquisa; buscas na base de dados *Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades* (CLASE); pesquisa na bibliografia latino-americana em revistas de investigação científica e social; busca de centros e institutos de investigação por meio do portal de sociologia latino-americana; pesquisa por eventos científicos e buscas sistemáticas usando alguns descritores pré-estabelecidos no Google .

Primeiramente foram incluídas todas as produções que apresentavam relação com o paradigma da infância (James, Prout, 1990). Posteriormente buscou-se localizar todos os textos na íntegra para consultar os títulos das publicações, as palavras-chaves, os resumos e as referências bibliográficas, a fim de selecionar os artigos que seriam incluídos ou não no *corpus* da pesquisa. Em seguida foram verificados os currículos dos pesquisadores. Considerou-se não apenas selecionar os pesquisadores que têm produções frequentes e estão inseridos no campo, mas buscar identificar os que têm a infância como objeto principal de estudos, que se preocupam em avançar nas discussões do campo, e não apenas dialogar com o referencial teórico já consolidado nele.

Foram encontrados pesquisadores e textos nessas condições em oito países, a saber: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela por meio de 1165 publicações, sendo que destas 501 estavam relacionadas com o campo da sociologia da infância. A produções localizadas no Paraguai não se relacionavam com o campo e, portanto, não foram consideradas para as análises.

Considerando os limites da discussão deste artigo apresenta-se um panorama das áreas de pesquisa, dos aspectos teórico/metodológicos e dos principais temas que têm se consagrado no campo (Bourdieu, 2004, 2008) a fim de fornecer indicativos sobre o desenvolvimento dos estudos sociais da infância na América do Sul.

### III. PANORAMA DAS PESQUISAS SUL-AMERICANAS SOBRE A INFÂNCIA

O campo da sociologia da infância apresenta um desenvolvimento diferentes nos países hispano-falantes da América do Sul. Nota-se que os pesquisadores da América do Sul ainda estão se apropriando da teoria elaborada pelos países do hemisfério Norte e desenvolvendo pesquisas com aporte teórico de diversas disciplinas, por considerarem que o campo é multidisciplinar. Em alguns casos, como Chile e Argentina, a apropriação do paradigma da infância ocorre de forma mais efetiva, sendo que a quantidade de publicações encontradas, os referenciais teóricos utilizados, bem como os aportes metodológicos demonstram a inserção dos pesquisadores destes países no campo dos estudos sociais da infância.

A pesquisa permitiu identificar que os professores pesquisadores advêm de diversas áreas do conhecimento, principalmente da antropologia, história, educação, psicologia e sociologia, o que influencia nas escolhas da abordagem teórica e metodológica para as investigações sobre a infância.

Quanto ao referencial teórico, dentre os autores internacionais do campo mais citados estão: Allison James, Alan Prout, Willian Corsaro, Jens Qvortrup, Pia Christensen, Chris Jenks, Berry Mayall, Leena Alanen, Priscila Alderson, Loudes Gaitán Muñoz, Manuel Sarmento, Virginia Morrow, Ivar Frønes e Régine Sirota. Em relação as obras de autores latino-americanos nota-se que as obras de Sara Alvarado, Eduardo Bustelo, Clarice Cohn, Alejandro Cussianovich,

Valeria Llobet, Ireni Rizzini, Andrea Szulc e Ana Vergara foram frequentemente referenciados nas publicações investigadas.

Considerando as especificidades do hemisfério Sul, constituído por países colonizados e com realidades sociais diferentes do hemisfério Norte, não foi difícil identificar que as preocupações com os temas de investigações envolvem as questões e problemáticas das sociedades nas quais as crianças estão inseridas.

Importante dizer que as pesquisas e as produções investigadas destacam que os estudos sociais da infância se relacionam com as mudanças contemporâneas tais como a globalização e o neoliberalismo. Dentre os temas encontrados notou-se grande preocupação com questões relacionadas a participação das crianças em conflitos armados, políticas públicas e infância, crianças em situação de rua, processos migratórios, cidadania, direitos das crianças, trabalho infantil, vulnerabilidade e crianças em situação de pobreza. Essas questões relacionam-se aos diversos contextos da infância presentes nos diferentes países, em razão, principalmente, da desigualdade econômica, política e social na região.

Os debates sobre a infância nos países investigados foram iniciados no final dos anos 1980 e início dos anos 90, a partir de campos disciplinares distintos como antropologia da educação, sociologia da educação e da família, direitos humanos, estudos de religião, estudos rurais, psicologia social, história social e sociologia da juventude. A militância em relação aos direitos das crianças e à Convenção Internacional dos Direitos das Crianças (1989) foram fatores marcantes para a estruturação do campo dos estudos sociais da infância nos países sul-americanos.

As produções indicam a necessidade de rever as relações adultocêntricas estabelecidas com as crianças, não somente durante os processos de pesquisa, mas também na forma de apresentação das informações fornecidas por elas, o que convocou os adultos “a desafiar barreiras do seu próprio adultocentrismo” (Ferreira, 2002, p.20). As relações intergeracionais foram analisadas e descritas nas produções, de forma a problematizar as relações de poder, imposições e espaços de negociações com as crianças, em que as pesquisas etnográfica e microssociológica se fizeram presentes na maioria das produções analisadas.

Em relação as crianças, elas foram retratadas nas produções por meio de suas perspectivas, suas vozes, como informantes, e como participantes. Também foram descritas como interlocutoras transparentes, qualificadas e competentes para falar sobre a dimensão social em que estão inseridas.

Observou-se que o movimento do campo nos países hispano-falantes da América do Sul não apenas trouxe visibilidade para as crianças e a infância no campo acadêmico/científico, mas principalmente esteve relacionado às reflexões sobre os espaços que as crianças têm ocupado na sociedade, para além da família e da escola, ressaltando problemas sociais com estas transformações e/ou demandas para as políticas públicas, o que remete a Sarmento (2013), quando aponta que estudos sociais da infância se tornou um campo científico não apenas legítimo, mas “influyente na produção do conhecimento sobre as crianças e, por consequência, fundante de uma renovada reflexividade institucional sobre a infância” (p.14).

Outro aspecto a ser mencionado refere-se à influência europeia nas produções, uma vez esta contribui para a configuração do campo na América do Sul, mas não a determina. As direções de pesquisa e as temáticas específicas da infância sul-americana demandam a necessidade de teorização da infância pelos investigadores deste continente, os quais possuem uma compreensão muito maior sobre o contexto do hemisfério Sul, sobre as especificidades de cada

país e as problemáticas comuns, além disso, pode-se destacar, também, a ênfase política que configura os estudos sociais latino-americanos.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destaca-se que devido à complexidade de desenvolver estudos sobre a infância, a sociologia da infância tem se relacionado com outros campos do conhecimento que podem contribuir para estabelecer um diálogo sobre a compreensão da infância, principalmente com as contribuições teóricas advindas da antropologia, educação, história e geografia; campos que ampliam a visão dos estudos e permitem avanços nas pesquisas com as crianças.

A investigação (Voltarelli, 2017) permitiu conhecer os temas que tem se consagrado no campo (Bourdieu, 2004), as áreas mais frequentes na produção do conhecimento sobre as crianças e a infância, bem como notar a preocupação dos pesquisadores sul-americanos sobre as questões de pobreza, vulnerabilidade, adultocentrismo, proteção, paternalismo e explorações em que as crianças estão expostas. Essas questões relacionam-se aos diversos contextos da infância presentes nos diferentes países, principalmente pela desigualdade, problemas econômicos e políticos que caracterizam o continente.

Importante dizer que as produções indicam as contribuições do campo dos estudos sociais da infância, ao lado da influência da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças (1989) como fundamentais para considerar as crianças como sujeitos de direitos bem como pontuar a emergência para concretização destes direitos, promover avanços para a produção do conhecimento sobre as crianças, e para elaboração de uma agenda política voltada para infância.

#### V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bourdieu, P. (1996). *As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário*. SP: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. (1983). O campo científico. In: ORTIZ, R. (org.). *Pierre Bourdieu – Sociologia*. São Paulo: Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais, p. 122-155.

\_\_\_\_\_. (2004). *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense.

\_\_\_\_\_. (2004b). *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. SP: UNESP.

\_\_\_\_\_. (2004c). *Para uma sociologia da ciência*. Lisboa: Edições 70.

\_\_\_\_\_. (2003). *Questões de sociologia*. Lisboa: Fim de Século.

Bourdieu, P; Wacquant; L (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Castro, L. R. De; Kosminsky, E. (2010). *Childhood and its Regimes on Visibility in Brazil. An Analysis of the Contribution of the Social Sciences*. *Current Sociology*, v.58 (2), p.206-231.

Ferreira, M. (2002). *A Gente Aqui o que Gosta Mais é de Brincar com os Outros Meninos!: as crianças como actores sociais e a (re)organização social do grupo de pares no quotidiano de um jardim de infância*. Portugal, 2002. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – FPCE, Porto.

James, A; Prout, A.(1990). *Constructing and Reconstructing Childhood*. Contemporary issues in the Sociological Study of Childhood. London: Routledge Falmer.

Moss, P. (2011). *Beyond Early Childhood Education and Care*. Early Childhood Education and Care. Stockholm.

Qvortrup, J. (2002). *Sociology of Childhood: Conceptual liberation of Children*. In: Mouritsen, F.; Qvortrup, J. (Ed.). *Childhood and children culture*. Odense: Odense University Press (Versão expandida e revisada de: \_\_\_\_\_. *Childhood in Europe: a new field of social research*. In: CHISHOLM, L. et al. (Ed.). *Growing up in Europe*. Berlin/New York: De Gruyter, 1995).

Qvortrup, J; Corsaro, W.; Honig, M.S (2009). *The Palgrave Handbook of Childhood Studies*. London: Palgrave Macmillan.

Santos, B. S. (2007). *Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes*. *Novos estudos – CEBRAP*, n.79, p.71-94.

Sarmiento, M. J. (2013). *A sociologia da infância e a sociedade contemporânea: desafios conceituais e praxeológicos*. In: Ens, R. T.; Garanhani, M. C. (Org.). *Sociologia da infância e a formação de professores*. Curitiba/PR: Champagnat, p. 13-46.

\_\_\_\_\_. (2008). *Sociologia da Infância: correntes e confluências*. In: Gouvea, M.C.; Sarmiento, M.J. (Org.) *Estudos da infância: educação e práticas sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, p.17-39.

Sirota, R.(2012). *L'enfance au regard des Sciences sociales*. *AnthropoChildren*, 1, jan.

Voltarelli, M. A. (2017). *Estudos da infância na América do Sul: pesquisa e produção na perspectiva da sociologia da infância*. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado em 2018-05-28, de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-31102017-110759/>

Wintersberger, H. (1994). *Costs and Benefits - The Economics of Childhood*. In: Qvortrup, J. et al. (Ed.). *Childhood Matters: Social Theory, Practice and Politics*. Aldershot: Avebury.

# TRAMAS DA PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA

MARIA LIVIA DO NASCIMENTO

## TRAMAS DA PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA

As análises a serem apresentadas aqui sobre a proteção à infância e à adolescência têm como sustentação algumas pesquisas realizadas em conselhos tutelares (CT), que apontaram as diferentes práticas protetivas que circulam no referido conselho. Há aquelas que entendem que proteger é tutelar, é definir modos corretos de vida, é seguir a lei e a moral acima de tudo. Há, também, práticas que visam confortar, amparar, aconselhar. Apesar das diferenças, todas elas afirmam lógicas biopolíticas de controle da vida.

Seguindo esse percurso, podemos pensar os funcionamentos da proteção como uma estratégia de biopoder, que aparece nos conselhos tutelares atuando tanto nas famílias em particular - modelando seus corpos ou por exemplo indicando qual o modo ideal de ser uma mãe protetora - quanto na população, já que, ao fazer determinações nos modos de viver, produz saberes que vão estabelecer estratégias de regulação sobre um conjunto maior de pessoas, sobre o corpo social.

O encontro entre os profissionais que trabalham no CT e as famílias que são atendidas por eles se faz por um processo de escuta das queixas que elas trazem. Assim sendo a escuta pode ser tomada como uma importante ferramenta para a prática da proteção. Que escuta tem sido produzida nesse espaço? Uma escuta que dá conta da história, da vida e da singularidade do outro ou uma escuta mecanizada, apoiada em supostas técnicas? É uma escuta que torna o usuário um objeto de regulação? É uma escuta carregada de verdades? Qual o lugar do usuário nessa relação? Ao fazer esses questionamentos é possível pensar que, no espaço do CT, escuta e proteção são processos reflexivos um do outro e que os diferentes modos de escutar os usuários são determinantes nas práticas de proteção a serem empreendidas.

O engendramento entre as políticas públicas e o cotidiano do CT, podem produzir, no CT, no usuário e na sociedade, uma escuta viciada que acaba por compor junto ao Estado uma proposta implícita que visa individualizar as histórias de vida, naturalizar vivências de exclusão, tirando-as de seu contexto e culpabilizando essas vidas pelo lugar de desamparo social. É na relação entre proteção e escuta que as análises aqui apresentadas problematizam como os processos de proteção podem subjetivar, tutelar e estabelecer modos hegemônicos de vida certa.

Na medida em que as famílias recebem assistência, suas vidas são invadidas por terceiros que dizem a elas a forma certa e errada de viver, intervindo na criação das crianças e até no modo de organizar a própria casa. Enfim, isso mostra a ideia de proteção atrelada à tutela: para que sejam protegidos é necessário que estejam sempre atentos à norma a fim de evitar possíveis intervenções.

### I. ALGUNS RECORTES HISTÓRICOS

Durante o processo de redemocratização do Brasil, ocorrido na década de 1980, os movimentos sociais ligados aos direitos humanos de crianças e adolescentes obtiveram uma grande conquista com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 2014), legislação que substituiu o antigo Código de Menores. Desse modo, o Estatuto nasce com participação ativa dos movimentos sociais em sua elaboração, e por conta dessa participação popular, a lei se instaura não apenas como um dispositivo jurídico, mas principalmente como uma nova proposta da sociedade para se pensar a questão da criança e do adolescente.

O ECA surge segundo a perspectiva de que todas as crianças e adolescentes têm direitos que devem ser garantidos não somente pela família mas também pela sociedade em

geral, incluindo o poder público, em contraste com o Código de Menores, que tinha caráter mais punitivo, associando pobreza à predisposição, à delinquência, eximindo o Estado e a sociedade na participação da proteção à infância e à adolescência.

Com isso, a aprovação do ECA trouxe como efeito um novo olhar em relação ao aparelhamento do Estado destinado à criança e ao adolescente a serem protegidos pela nova lei. Se, anteriormente, o foco era a ação de aparelhos para reprimir, com o ECA torna-se necessário instrumentalizar o Estado para garantir proteção.

Em 1990, com o ECA, são criados o Conselho de Direitos, para elaboração de políticas voltadas a esse público e o conselho tutelar, cuja função é ser um órgão de garantia de direitos, que em sua prática atua intervindo em situações de violação desses direitos. Os cinco conselheiros que integram a equipe dos CTs são indicados após consulta à comunidade, ficando responsáveis por fornecer caminhos para as questões que envolvem a proteção e os direitos da criança. Para tanto, utilizam-se do auxílio de um corpo técnico, geralmente formado por psicólogos e assistentes sociais, e lançam mão dos serviços de atendimento oficiais ou comunitários quando necessário, tais como postos de saúde, escolas, hospitais etc. No entanto, ao longo dos anos, o CT foi adquirindo uma outra função, além daquela de aplicar as medidas protetivas prevista na lei. Suas ações têm mostrado uma proposta preventiva, buscando evitar possíveis problemas.

## II. FERRAMENTAS DE ANÁLISE EM PARCERIA COM FOUCAULT

Do conjunto de referências que sustentam a análise, há um destaque para o pensamento de Michel Foucault (1979) e sua insistência em afirmar a construção histórica dos objetos sociais. Para esse autor o conceito de homem é datado, reunindo uma infinita variedade de práticas sociais. Tal estratégia de análise da história faz com que nos defrontemos com as práticas vigentes que podem estar ou não instituindo modelos de existência tendo como um de seus agentes os especialistas, munidos de seus saberes/poderes específicos.

Com esse referencial é possível discutir a proteção como dispositivo de afirmação da sociedade de segurança, tendo como parâmetro a lógica da valorização da vida presente no mundo moderno. É em nome do valor à vida que crianças, adolescentes e suas famílias são abraçados por uma relação dita de proteção, tendo como suporte a vigilância dos sujeitos, instaurada através de uma série de estratégias organizadas em torno de especialismos.

Ao discutir a emergência das ciências humanas e suas práticas, Foucault refere o lugar de saber-poder ocupado pelos especialistas e sua habilidade em instituir verdades eternas e ahistóricas. Saber que age nos indivíduos a partir da observação, da rotulação, do registro, da análise de seu comportamento, da comparação entre desiguais e da posterior desqualificação. Assim é que na análise feita aqui está presente o modo de pensar a história proposto por Foucault (1979) bem como suas contribuições sobre a relação saber/poder e sobre o biopoder como gestão de controle da população. É com esse referencial que interrogamos os pontos singulares das lógicas de proteção que atravessam o conselho tutelar.

Seria possível distinguir as diferentes forças que se articulam na construção das práticas protetivas? Em sua obra, Foucault (1979, 2008) nos fala de diferentes diagramas de poder. Entre eles, destacamos aqui o poder disciplinar, que investe sobre a vida, a fim de regular e controlar seus fenômenos, muito mais do que eliminá-la ou subtraí-la – como acontecia na sociedade de soberania. O poder sobre a vida, ou biopoder, possui dois dispositivos principais: a disciplina do corpo e a biopolítica da população. A primeira tem por objetivo produzir um corpo que seja economicamente produtivo e politicamente

submisso, isto é, um corpo dócil. A segunda, busca regular os fenômenos que afetam a vida das populações, como, por exemplo, natalidade, mortalidade, longevidade etc.

Com Foucault (1979) compreendemos a proteção como uma construção histórica, que se constitui dentro de um determinado tempo, podendo assumir novas configurações de acordo com as forças em jogo nos momentos em que emerge. Além disso, o pensamento desse autor nos faz problematizar a inexistência da noção de essências, realizando uma contraposição com a metafísica, pautada por noções de origem e verdade. Com isso, é possível refletir sobre as diferentes histórias e vidas que chegam ao conselho e sobre a maneira como são acolhidas pela equipe que o compõe, tomando a escuta como um analisador dos tipos de proteção presentes naquele espaço.

No lugar de uma história linear que desvela a permanência de uma verdade essencial ao longo do tempo, a genealogia propõe uma história efetiva, concebida como uma série de interpretações ou perspectivas, cada uma com um começo histórico bem demarcado e decorrente de um embate de forças. Ao estudar a proveniência e a emergência de algo, procedimentos da genealogia, pode-se seguir os rastros dos múltiplos elementos que o compõem, e evidenciar o jogo de forças que possibilitaram o surgimento de uma determinada perspectiva, bem como as formas de dominação que essa acarreta. Assim sendo, com essa perspectiva genealógica histórica sobre a proteção, entende-se a família e a proteção como construções que assumem novas configurações dentro do contexto sócio-histórico em que surgem, fugindo de um modelo correto de ser família, do lugar pré-determinado que a proteção deveria assumir

### III. AS MARCAS DA ESCUTA

Nossas pesquisas têm indicado que há uma relação importante entre as práticas de proteção e o modo como se opera a escuta no CT. Com o apoio de Foucault (2004) e Arantes (2012), o processo de escuta pode ser pensado dentro das práticas gregas do cuidado de si, prática essa que constituía o primeiro estágio em busca de adquirir e proferir o discurso verdadeiro. Com a emergência do cristianismo, a escuta adquire função de renúncia de si, pois confessar suas verdades encobertas constitui o início da trilha em direção à redenção. Partindo dessa constatação, Foucault (2004) aponta que a sociedade disciplinar traz à escuta um passo adiante no aprisionamento. Para além da confissão, o exercício de poder desse modo de sociedade é validado pelo saber científico, que se propõe a garantir uma essência de verdade aos discursos, estabelecendo uma verdade universal, mais verdadeira que todas as outras verdades. Uma verdade única que constrói um modelo aceitável e permitido de existir. É desse modo que escutar passa de um estado de cuidado, momento de apoio sensível, a um procedimento técnico com regras próprias, com credibilidade científica, como arte do especialista (o psicólogo, o conselheiro, o pedagogo...) para ajudar a estabelecer a verdade e determinar o que merece confiança e credibilidade.

O valor então do especialista que escuta, dentro dessa concepção, está em ser quem é capaz de arrancar dos discursos sua verdade, de modo a enquadrar em padrões morais aquilo que ouve. A ele caberia a importância de quem descortina aquilo que se tenta encobrir, de modo a nortear uma melhor decisão judicial, o mais próxima possível do mito da neutralidade e da verdade hegemônica. Quando a escuta do especialista tem como objetivo buscar verdades, ela se torna mecânica e programada. A fala vai sendo ouvida mediante regras que buscam o discurso real, de sentimentos únicos, de modos programados de ouvir.

Para pensar a questão da escuta podemos utilizar como exemplo uma história relatada em um atendimento no CT. Diz respeito uma menina de 12 anos que passou a noite fora de casa e chegou na escola muito suja e supostamente sob efeito de entorpecentes. Por essa razão, foi levada ao conselho tutelar pelos pais, que lá buscavam algum tipo de ajuda. O



relato da menina foi que havia matado aula e ido a um parque municipal. Lá, ofereceram maconha para ela e, após seu uso, não se recorda muito bem do que ocorreu, mas lembra-se que foi colocada em um ônibus que a deixou em frente à escola no dia seguinte. Os pais justificam sua ida ao conselho solicitando um exame toxicológico para interná-la em uma clínica de reabilitação, além de um exame de corpo de delito e de gravidez, pois devido ao fato da menina não se recordar da noite anterior, havia a possibilidade dela ter sido abusada.

Trazendo a escuta como uma questão e pensando a família como uma instituição atravessada por poderes tutelares e disciplinares, pode-se inferir que os pais lidaram com o considerado desvio da filha como um grande erro que deveria ser corrigido e normatizado. Ao ouvirem da filha que ela fez uso de substâncias entorpecentes, julgaram ser algo ruim *à priori* e, desse modo, deveriam extirpar da vida dela tal comportamento, para, enfim, serem pais bem-sucedidos.

O conselheiro responde sobre a impossibilidade de se realizar o exame toxicológico naquele local, além do caráter invasivo do exame, reiterando que era importante primeiramente cuidar de como estava a menina naquele momento, e não apenas culpabilizá-la. Também informaram que os exames de corpo de delito e de gravidez poderiam ser realizados em uma emergência hospitalar.

Mediante tal fala, os pais escutaram que não teriam seus desejos ali realizados, e logo começaram a informar características das adolescentes no sentido de colocá-la no lugar de jovem rebelde: ser bissexual, ouvir rock satânico e roubar pequenas quantias de dinheiro. Com isso, esperavam que o CT tentasse algum procedimento para enquadrá-la na norma hegemônica.

A partir da escuta do conselheiro, assim como a dos pais e devido a um embate e uma especificidade do caso, decidiu-se que seria melhor encaminhá-la para ser escutada por uma psicóloga, que supostamente seria aquela que teria mais instrumentos para realizar uma boa escuta. É interessante ressaltar que o conselheiro, após o atendimento, disse que o caso da menina se baseava em uma “patologia social”, e que era claramente necessário o acompanhamento psicológico. Desse modo, pode-se compreender que a escuta do conselheiro buscava diversos componentes, tanto da fala dos pais quanto da filha, para tornar possível compor um enquadramento na categoria patológica e o encaminhamento para um dispositivo que a chamaria à norma a partir de uma despatologização e normatização.

Outro caso relevante para qualificar os múltiplos enquadramentos da escuta é o de um pai que chega ao conselho tutelar por conta de uma denúncia de sua ex-companheira e mãe de seu filho sobre o fato dele ter batido na criança. Ao chegar no CT, o pai presta contas dizendo que o filho costuma ter brincadeiras que incomodam os vizinhos e, principalmente, que incomodam uma boca de fumo que há na frente de sua casa. Após expor as dificuldades, ele explica ao conselheiro que bateu em seu filho para educá-lo, e sabe que é melhor que ele o faça, e não algum traficante, e buscou no conselheiro uma empatia, para assim justificar seu ato, dizendo que se o conselheiro fosse pai também entenderia sua atitude.

Um ponto interessante é que, devido a vivências do conselheiro, a empatia empírica ocorreu, e ele pôde escutar a demanda do pai a partir de uma perspectiva própria, ou seja, a de uma pessoa que tem conhecimento de como o tráfico age e da importância do pai *educar* seu filho, dando uma devolutiva positiva acerca da atitude do pai, se colocando imaginariamente em seu lugar, e afirmando que faria a mesma coisa. Assim, aproximou-se da demanda e das crenças trazidas pelo pai.

Após esse primeiro contato pai/conselheiro, uma segunda conselheira passou a fazer parte do atendimento, porém com uma escuta completamente diferente. Sua atuação optou pela culpabilização proteger criança, questionando como o pai bateu no filho e se o menino

teria alguma lesão, dizendo que não é agredindo que se educa. O pai manteve a mesma linha de pensamento, buscando no empirismo a justificativa de seu ato, dizendo a ela como é a realidade na favela; porém, não obtém sucesso por não encontrar na conselheira uma vivência semelhante a dele. A conselheira, a partir de então, busca uma relação de causa e efeito para justificar o comportamento da criança, dizendo que o menino agia assim por conta da separação dos pais e por falta de um núcleo familiar sólido.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente análise do cotidiano do conselho tutelar traz diversas indagações sobre o modo como ele recebe e acolhe as famílias que lá chegam a partir da escuta que fazem das situações. É uma escuta que busca encontrar uma verdade e, para isso, utiliza-se das supostas técnicas do dito especialista. Por vezes o conselho aposta nesse saber colocando na figura do especialista *psí* a capacidade de desvendar as denúncias, descobrindo o que é ou não verdadeiro nas histórias. Arantes (2012) fala sobre os especialistas serem convocados a desvendar a credibilidade da queixa, serem responsáveis pelo reestabelecimento da verdade e, ainda, por assegurar a confiabilidade daquele que traz a queixa. Em uma das histórias aqui relatadas, vemos uma tentativa de psicologização de uma rebeldia adolescente. Uma mãe queixa-se do comportamento da filha, e, para entender e tentar solucionar essa questão, a psicóloga do CT é chamada a atender o caso. Tal peso à escuta *psí* é dado também pela mãe, que em diversos momentos – frente ao atendimento de uma especialista – busca saber se suas atitudes com a filha são certas ou erradas.

Outro aspecto a ser analisado é a escuta investigativa, que muitas vezes intimida e não “escuta” de fato, colocando-se em um lugar de autoridade e silenciando aquele que fala. Mais que isso, busca encontrar culpados, algo errado em que se deve intervir. Em muitos casos essa escuta investigativa produz subjetividades: família negligente, dependente químico etc. Assim, a escuta acaba se apoiada em algumas identidades e naquilo que naturalmente se espera delas, não abrangendo as outras possibilidades de ser das famílias que chegam ao CT.

#### V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, E.M.M. Verbete escutar. In: GALLI, T.M.F, NASCIMENTO, M.L. e MARASCHIN, C. (Org). *Pesquisar na diferença. Um abecedário*. Porto Alegre, RS: Editora Salina, 2012.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal 8.069/90 de 13.07. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>. Acesso em 05/03/2014.

FOUCAULT, M. Nietzsche, a Genealogia e a História. In: *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, M. *A hermenêutica do Sujeito*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

FOUCAULT, M. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

**QUÉ POLÍTICAS PÚBLICAS PARA QUÉ PAÍS?  
INTERCAMBIOS ENTRE ARTURO JAURETCHE  
Y RAÚL SCALABRINI ORTIZ EN LA REVISTA  
QUÉ SUCEDIÓ EN SIETE DÍAS**

GÓMEZ MILO, TERESITA MARÍA CELINA  
TCHORDONKIAN, SILVIA

# QUÉ POLÍTICAS PÚBLICAS PARA QUÉ PAÍS? INTERCAMBIOS ENTRE ARTURO JAURETCHE Y RAÚL SCALABRINI ORTIZ EN LA REVISTA QUÉ SUCEDIÓ EN SIETE DÍAS.

## I. INTRODUCCIÓN

La Revista *Qué sucedió en 7 días*, revista política y cultural, usina ideológica del desarrollismo, de difusión masiva y semanal<sup>1</sup> vio la luz en agosto de 1946 y tras un corto tiempo de aparición semanal dejó de hacerlo en septiembre de 1947 en pleno auge del primer gobierno peronista. Se citan como razones de la interrupción, las disidencias al interior del equipo responsable en torno al posicionamiento frente al fenómeno político del momento, y también se esgrime como argumento de su clausura la agudización del control público de los medios de difusión. (Mario Morando 2013: 39)<sup>2</sup>

Tras la caída de Perón la publicación reapareció en noviembre de 1955 bajo la dirección de Rogelio Frigerio en el contexto de una sociedad políticamente fracturada, donde paradójicamente la expectativa de mayor libertad de expresión y de apertura del juego político movilizaba a las clases medias. En ese contexto *Qué* se propuso “crear conciencia” en torno a los problemas nacionales para avanzar en la construcción de una sociedad moderna e integrada, proponiendo ideas para, en un tiempo acotado, superar los obstáculos y llegar al fin propuesto. Por ende los temas centrales de la revista fueron los de temática política y económica, enfocados en la elaboración de un proyecto de desarrollo.

Desde este espacio de construcción de un programa se convocaron intelectuales de distintas procedencias, entre los cuales tomamos en cuenta a Raúl Scalabrini Ortiz y Arturo Jauretche, integrantes del grupo de raíz radical FORJA fundado en los años '30 y luego asociados al peronismo, en cuyas filas participaron activamente al menos durante el primer gobierno.<sup>3</sup> Las páginas de la revista estuvieron atravesadas por las discusiones de los exponentes nacionales de las ideas desarrollistas, Prebisch vinculado a la CEPAL y Frigerio (director) que a poco del derrocamiento de Perón había logrado un acercamiento con Frondizi.

Ya con Frondizi en la presidencia, Scalabrini Ortiz sucedió a Frigerio (quien asumió un rol central en la cartera económica) en la dirección de la revista y lo hizo por un breve tiempo entre junio y agosto de 1958.<sup>4</sup>

Nuestro objetivo en esta presentación es doble: analizar las ideas que las dos figuras mencionadas fueron discutiendo con los desarrollistas y cepalinos en torno a las perspectivas de la economía argentina en esos años. Y por otro lado remarcar las propuestas sobre

---

<sup>1</sup> Se le asigna a la revista *Qué* el carácter de “actor político” (Galán 2013:1)

<sup>2</sup> Mario Morando considera que la revista fue clausurada de hecho, y el n° 57 sacado de circulación, debido a una nota en la que Libertad Lamarque mencionaba intimididades de Eva Perón.

<sup>3</sup> El grupo FORJA fue un desprendimiento del radicalismo, que en los años treinta, dividido entre seguidores de las ideas del depuesto Hipólito Irigoyen (personalistas) y los que coincidían con los planteos de Marcelo T. de Alvear, (antipersonalistas) se constituye con la idea de ofrecer una alternativa a la crisis en la que había caído la Unión Cívica Radical.

<sup>4</sup> Solo se desempeñó como director durante dos meses en el año 1958.

transportes para confrontarlas con las llevadas a la práctica en los años en que el equipo desarrollista asumió la gestión pública.

Si bien hemos realizado algunas referencias al contexto internacional expresadas por el desarrollismo, en primer lugar profundizaremos en algunos ejes temáticos de lo propuesto para el estudio de la realidad nacional.

## II. EL DESARROLLO: UN CONCEPTO POLISÉMICO

Los años que siguieron a la guerra mundial fueron prolíficos en reflexiones acerca de la expansión económica y los modelos que ésta debía asumir. En el nuevo contexto de paz el crecimiento se presentaba como un hecho real y sus magnitudes evidenciaban una situación excepcional a medida que se recuperaban las regiones más avanzadas del planeta. Las economías periféricas por su parte encontraban dificultades de distinta envergadura para insertarse en el mundo en crecimiento y lograr atraer parte de los beneficios de ese proceso expansivo, para traducirlos después en un cambio que se sostuviera en el tiempo y que les facilitara el acceso al mundo avanzado.

Este proceso particular a nivel mundial se expresaba en términos de crecimiento y desarrollo, el primero como sinónimo de incremento del producto y el último como un cambio sustancial de las estructuras económicas en su conjunto. Esto resultaba del efecto modernizador que generaba la dinámica de los conocimientos, las tecnologías, las formas avanzadas de administración y gestión de la producción. La posesión de estos factores delimitaba líneas de separación: algunos países gozarían sólo de los efectos del crecimiento, mientras otros alcanzaban niveles óptimos de desarrollo. Estos últimos productores de ciencia y tecnología, acopladas a sistemas industriales de punta ofrecían un ejemplo contundente de los resultados de diferentes decisiones de política económica, entre las que resaltaba la distribución equitativa del producto que permitía avanzar hacia la consolidación de sociedades desarrolladas.

Con esta idea los sectores dirigentes de los países que aspiraban emular los modelos de punta y que contaban con una estructura económica que reunía condiciones básicas para hacerlo (mercados de consumo, producción industrial, redes de transportes) se encontraron de pronto con una variedad de estudios de distinta profundidad y enfoques ideológicos sobre el desarrollo (ya que el crecimiento era visible). Revisemos algunos aportes en función de lo que los “desarrollistas” argentinos tomaron en cuenta.

Los empresarios innovadores de Schumpeter eran el impulso fundamental hacia el desarrollo ya que conformaban la fuerza que impulsaba los cambios económicos a largo plazo. En ellos residía el potencial para lograr la destrucción “creativa” que daba por tierra terminar con los viejos modelos de negocios, y generaba espacios para los inventos modernos. A esos actores les adjudicaba la capacidad de reorientar el crecimiento en un sentido superador al que llamó desarrollo.

En el contexto de la segunda guerra el desarrollo debió reformularse ante el avance de las políticas keynesianas y el éxito de las economías centralmente planificadas. El debate no interrumpido volvió a poner de relieve los aportes de la escuela austríaca. Rosenstein-Rodan movió del centro del análisis a los actores empresariales y colocó en su lugar una variable

macroeconómica generadora de un gran empuje,<sup>5</sup> las inversiones de grandes capitales que promueven una complementación estratégica en la economía, observable en las economías de escala. En éstas, las externalidades (decisiones de consumo, producción, inversión) generan un efecto de retroalimentación; las condiciones de mercado definen las decisiones de invertir y estas a su vez inciden en la ampliación del mercado.

Sobre este planteo se asienta la obra de Rostow de los años '50, que se convirtió en un trabajo de referencia fundamental. El autor suma a los aportes académicos su trabajo en los organismos de posguerra, la Comisión Económica para Europa, un órgano de las Naciones Unidas que participó en el desarrollo del Plan Marshall.<sup>6</sup> Su planteo pone en valor el eje desarrollo-subdesarrollo, para identificar las etapas del pasaje de uno a otro modelo, pasaje al que da carácter universal y sintetiza en una secuencia lineal marcada por etapas o momentos sucesivos, empíricamente reconocibles. El *take off* como punto de despegue aparece vinculado a la revolución industrial y significa al igual que big push una discontinuidad positiva en la vida económica, que promueve el progreso.

La mirada evolucionista de Rostow abrió el camino a la discusión sobre el subdesarrollo y la necesidad de plantear su sentido específico. Nurske definía a mediados de los años '50, “una constelación circular de fuerzas que actúan para mantener a un país pobre en estado de pobreza” y que se pueden sintetizar en demanda insuficiente para la inversión rentable, falta de especialización productiva, sumadas a la pobreza estructural dan por resultado el estancamiento que impide acrecentar los beneficios empresariales que se traducen en ahorros y posibilitan inversiones. El estancamiento es insalvable porque se crean obstáculos estructurales que perpetúan indefinidamente la pobreza.

La tesis fue criticada por inconsistente porque entró en contradicción con la evidencia empírica que ofrecían aquellos países que han alcanzado niveles de prosperidad. Se debe entender que el ámbito de euforia de la segunda mitad de los años '50, estas posturas despertaban oposiciones cerradas.

Por esos años Myrdal tomaba la idea del crecimiento desequilibrado de Hirschman y la introduce en su teoría (la causación circular acumulativa) desde donde concluía que el crecimiento regional es un proceso desequilibrado en el que el mayor desarrollo inicial en una de las regiones, antes que favorecer el de sus vecinas, termina siendo un factor de estancamiento relativo en ellas, al atraer para sí las inversiones y los recursos más productivos en deterioro de las economías menos seguras de lo que resulta una polarización geográfica del desarrollo.

Lo importante de estos aportes en el caso argentino era que ofrecían aristas para interpretarlo y soluciones posibles para una estructura productiva que a la salida del peronismo, se encontraba a mitad de camino entre las economías más atrasadas y las más avanzadas, siguiendo la visión de Rostow.

En este sentido no sorprende la variedad de ideas que se dieron en Argentina, como tampoco las adhesiones que concitó la propuesta por el desarrollo en todos los sectores desde el nacionalismo a la izquierda, incluyendo al peronismo y al radicalismo. De allí que es harto

---

<sup>5</sup> Paul Rosenstein-Rodan. Economista polaco, expone su teoría en sus obras *Problems of Industrialization of Eastern and South- Eastern Europe*, 1943 y *The International Development of Economically Backward Areas*, 1944.

<sup>6</sup> Walter W. Rostow. Su obra se inscribe en la vertiente de la teoría neoclásica del desarrollo. Se destacó al fin de la guerra, como asistente del jefe de la División Económica Alemana-Austríaca, del Departamento de Estado de los EEUU.

difícil caracterizar un lineamiento desarrollista orgánico. Frondizi y Frigerio aportan ideas del pensamiento crítico, por otro lado Prebisch aparece con la Cepal, Aldo Ferrer con una vertiente de pensamiento nacional desde el radicalismo, y en otra línea los nacionalistas con Scalabrini Ortiz que proyectaban llegar a la independencia económica, en un planteo que muchas veces partía de situaciones concretas de décadas pasadas.

De este panorama surge un desarrollismo genérico transversal (Aníbal Jáuregui 2016:127) a los partidos que busca lograr soluciones a los problemas de falta de recursos que impiden la continuidad del proceso de industrialización iniciado en las décadas anteriores.

### III. EL CASO ARGENTINO EN TÉRMINOS DESARROLLISTAS

El modelo de industrialización argentino había encontrado una fuerte limitación en los años cincuenta, producto de la falta de capital e inversiones, el atraso tecnológico, y los problemas derivados de la contracción del sector externo, que eran los cuellos de botella que había encontrado el modelo económico peronista. En conjunto estos factores impedían profundizar la vía industrial para alcanzar la autosuficiencia y el desarrollo. Desde la lectura de Rostow, Argentina era un país en “vías de desarrollo” que había alcanzado el límite de lo que podía lograr en forma autónoma, tras lo cual de encontrar los medios, se abría la posibilidad del despegue final.

En un análisis más cercano a Nurske, Frigerio se animaba a sostener que la realidad argentina era expresión del subdesarrollo, no del atraso, ni aún de las condiciones que definían un país en “vías de desarrollo”. Esta particular situación era el resultado del modelo primario del siglo XIX y del intento industrializador de urgencia, insuficiente y pobre en recursos de capital que había alcanzado su límite en la industrialización liviana. El camino para romper este círculo era el de la inversión masiva que movilizara el resto de los factores productivos, recursos naturales y humanos, para integrar a todos los sectores de la economía, y activar polos regionales que rompieran con la hegemonía del litoral atlántico. Según su enfoque, la transformación de la estructura productiva se sostendría en el desarrollo de la industria pesada, la producción de energía, y en la ampliación de la infraestructura de comunicaciones y transportes. Industrializar rápido y todo a la vez era el ideario central, en el que el Estado tendría el rol de planificar y asignar los recursos.

En este esquema en la medida en que se consolidara la industria se salvarían los escollos externos, a los que Raúl Prebisch había denominado el deterioro sostenido de los términos del intercambio (Silvia Tchordonkian, Teresita Gómez 2012), no sólo derivados de la mayor incidencia de los precios industriales sino del autoabastecimiento en el que en los '50 se habían embarcado los países avanzados. En palabras de Frigerio en *Desarrollo y desarrollismo (1965)*: “Hace 20 años el mundo desarrollado importaba el 68% del total de las importaciones mundiales, contra el 38% para el mundo subdesarrollado. En la actualidad, las proporciones variaron al 78% para el primero y a 22% para el segundo”. (Julio Nosiglia 1983:15-16)

Hasta aquí el mentor del desarrollismo argentino coincidía con los postulados cepalinos pero marcaba diferencias en otros planos. Mientras Prebisch aconsejaba “contracción del salario real y contención de la inflación mediante contracciones de la demanda” como medio de estabilizar la situación argentina, y no daba cuenta del modo en que se debía industrializar,

Frigerio ponía el acento en la industria y entendía que ésta “quedaba relegada para siempre” (Rogelio Frigerio 1979: 104) en el Informe Prebisch.<sup>7</sup>

Desde una actitud más radical y explícita se lo identificaba como representante de un proyecto que atentaba contra el modelo nacional de desarrollo. Fue Scalabrini quien dio una discusión abierta contra las lecturas de Prebisch. En un lenguaje simple y coloquial a través del ejemplo de la imaginaria República de Otaria, explicaba que las políticas emprendidas conducirían al fortalecimiento de las relaciones de dependencia del capital extranjero, anulando las mejoras en las relaciones de intercambio que sostenía en su tesis. (*Qué* 1957: Nro.126)

Hay que agregar que Scalabrini a más de no romper con la imagen del Prebisch de los años '30, descreía de los datos estadísticos de CEPAL expuestos en el *Informe* para justificar la situación de la crisis oculta de Argentina, y las perspectivas alentadoras a futuro basadas en los ingresos provenientes de las exportaciones agrarias en un contexto de caída de los Términos del Intercambio.

Lo medular de su participación en la discusión con el asesor económico del gobierno de facto, pasa por señalar el abandono de las posturas cepalinas por parte de Prebisch y su adhesión a un liberalismo tardío que sólo busca beneficiar o resguardar la posición de Gran Bretaña en el mercado argentino. Lo último se agita como una denuncia en pos de salvar los intereses del país. Bajo ningún concepto discute lecturas sobre el desarrollo (CEPAL – Frigerio). Frente a esta realidad que a su entender atrasaba veinte años, se aferró al proyecto de carácter nacional de Frondizi, que había representado en su momento la resistencia tenaz a la extranjerización de la economía. (*Qué* 1957: Nro.113)

#### IV. LOS TRANSPORTES COMO PUNTAL DEL DESARROLLO

Entre los temas acuciantes de la órbita económica, no hay dudas que el del transporte era central para definir el modelo de país. A través del tiempo el sistema se había ido adecuando a las coyunturas de urgencia (basta pensar la vialidad en los '30, e incluso las nacionalizaciones) (Gómez, Tchordonkian 2014 y 2016) por lo que en términos reales no llegaba a conformarse un sistema moderno, integrado y eficiente desde la óptica socio económica.

“Quien maneja los transportes, la producción de energía y los medios de cambio puede manejar íntegra y cómodamente una nación...” esta aseveración de Scalabrini Ortiz revela al sector como central al ejercicio de la soberanía más allá del modelo económico. En las páginas de la revista *Qué* a lo largo de dos años (1956-58) Scalabrini reabre el tema de los transportes centrándose en lo que ha trabajado y defendido desde sus primeros escritos, para discutir con los responsables de la gestión y con la opinión pública que sostiene el fracaso de la política estatal desde la nacionalización.

El punto referido a su obra es conocido. Detengámonos en lo segundo. Es la alta prensa local donde se critican las nacionalizaciones, y en contraste son los autores de los países avanzados quienes tienen opiniones contrarias al accionar de las empresas privadas. Desde *Qué* el autor denuncia los intentos británicos de retomar el manejo de los trenes, negociando con el gobierno la creación de una sociedad mixta, propuesta que no coincide con los puntos de

---

<sup>7</sup> Informe presentado el 27/10/1955 al gobierno militar. *Qué* (1958: Nro. 177)



mira de la dirigencia del momento.<sup>8</sup> Esto da lugar a que desde una posición crítica analice la cuestión como un problema político (la economía ha sido una consecuencia de la política y no al revés) (*Qué* 1957: Nro.127), con escasas referencias al nuevo contexto mundial, a los avances tecnológicos y a la incidencia de los costos y beneficios económicos a futuro. Desde su ingreso a la revista hasta pocos días después del acto electoral que consagró presidente a Frondizi, en que se conmemoró la primera década de la nacionalización, poco habló del lugar de las automotrices en el mundo, y en cambio sí de la presencia de los ingleses en la coordinación de transportes y del intento de revivirla.

El rol que adjudica a los Estados Unidos si bien no es positivo por lo menos obstaculiza los intereses británicos en el sur del continente, pero por sobre todo es un ejemplo a seguir en la defensa (proteccionista) de los intereses nacionales en torno al petróleo y la energía. (*Qué* 1957: Nro.127)<sup>9</sup> En ese sentido había tomado nota de los principios que Frondizi sustentaba en *Petróleo y Política*, acerca de movilizar a todos los esfuerzos del país mediante la explotación racional de sus riquezas, para volcarlas de inmediato a lo largo y lo ancho de nuestro inmenso territorio para “desarrollar la siderurgia, impulsar la petroquímica, tecnificar el agro e integrar el país mediante una vasta red de caminos y de todos los medios modernos de comunicación, que acerquen nuestras hoy distintas regiones.”<sup>10</sup> El 24 de julio de 1958 a dos meses de asumir el flamante presidente apoyado en su asesor lanzó la “batalla del petróleo” que promovía el ingreso de las empresas extranjeras en el sector estratégico en contradicción con las bases del desarrollismo nacional concepto al que Scalabrini Ortiz había abonado con su discurso. A los pocos días abandonó la dirección de la revista.

Arturo Jauretche, primer crítico del Informe Prebisch en su libro *El Plan Prebisch. El retorno al coloniaje*, se inserta en esta publicación a través de una serie de artículos en los que aboga por la *causa nacional* basada en la propuesta de construir un proyecto de unidad cuya síntesis está expresada en la propuesta económica, social y cultural del desarrollismo, como único capaz de consolidar un frente nacional y popular que convalide los avances del peronismo y ponga fin al quiebre político (peronismo –antiperonismo) que enfrenta a individuos con idénticos intereses. En esto aporta a las ideas de unión nacional que Frigerio consideró indispensables a la realización del plan de desarrollo.

En la lectura que realiza en el plano económico, expresa que “El mercado internacional es altamente competitivo y es él el que buscará soluciones”. De allí que ubica el problema del déficit de divisas que afronta la economía argentina en dos aspectos: uno, que fuera señalado por Frondizi en un suplemento de *Que*, referido al aumento del consumo por aumento de la población y mejora en el nivel de vida, y otro, en lo señalado por Prebisch “cuando ha trabajado como teórico a favor de la América latina en la CEPAL – y no como práctico en contra de su país en la Revolución Libertadora”, el inevitable deterioro en los términos del intercambio, aspecto que considera imposible de compensar con el aumento de la producción exportable. La solución que propone, tomada de lo que manifestara Frondizi en su campaña, está en una economía de autoabastecimiento, prescindiendo de lo importado y desarrollando

---

<sup>8</sup> Qué (1956: Nro.104) Refiere a la propuesta del presidente de ferrocarriles del gobierno de facto ingeniero Dante Ardigó.

<sup>9</sup> En las últimas intervenciones se esfuerza por respaldar las relaciones argentino-americanas que lleva adelante el gobierno nacional, en oposición a la mirada crítica que venía sosteniendo. Qué (1958: Nro.187) (1958: Nro.193)

<sup>10</sup> Discurso de A. Frondizi 11/12/1959

sustitutivos “mientras se crean nuevos mercados de equilibrio y se integran las propias zonas de complementación.”(*Forjando una nación* 2006:553-554)

## V. LA EXPERIENCIA DE GESTIÓN

En función de lo que venimos señalando no podemos ignorar las medidas tomadas durante la gestión de Frondizi respecto del sector ferroviario, aun cuando hay cierto consenso acerca de que el desarrollismo no tuvo una política definida sobre el particular. Aceptamos que la idea imperante era la modernización siguiendo los planteos que la CEPAL hizo llegar en 1959, en los que señalaba la necesidad de innovar en el largo plazo incorporando nuevas técnicas de explotación. Esto se tradujo en la incorporación de material rodante (se continuó con la adquisición de locomotoras diesel) y la reformulación de la política de construcción de locomotoras diesel iniciada en el gobierno de Perón (proyecto FADEL) firmándose nuevos contactos con FIAT (Italia) y Ganz Mavag (Hungría). Fruto de los acuerdos con FIAT se montaron en Córdoba dos empresas, una para fabricación de motores para locomotoras y otra para la fabricación de coches de pasajeros y coches motores, base de lo que sería FIAT Materfer (principal proveedora de material rodante de pasajeros a los ferrocarriles argentinos en las tres décadas siguientes). (Lopez y Waddell, 2007: 181) En un segundo momento, en plena política de ajuste en el ministerio de Álvaro Alsogaray, se procedió a una reducción de la infraestructura ferroviaria, privatizando muchas de las actividades realizadas por el ferrocarril, lo cual generó la correspondiente reacción gremial. Su sucesor, Roberto Alemann profundizó esta política de la mano del ministro de Obras Públicas, Arturo Acevedo quien dirigió el achicamiento de la empresa cerrando ramales que no cubrieran los costos de explotación, dejando cesantes a gran número de operarios. Sin dudas el plan más controvertido de este gobierno fue el llamado “Plan de Largo Alcance”, popularmente conocido como Plan Larkin, ya que fue este ingeniero norteamericano quien lo diseñó, más allá de que no pudo ponerse en práctica debido al derrocamiento de Frondizi.

Por otro lado, Frondizi tuvo presente el tema ferroviario en cuestiones relacionadas con la política exterior. Ejemplo de ello es la inclusión del tema de la electrificación del Trasandino en la agenda de la cumbre presidencial realizada en Viña del Mar entre los presidentes Arturo Frondizi y Jorge Alessandri. Chile, así como empresarios cuyanos, estaban muy interesados en continuar el proyecto de electrificación del Trasandino que había sido parte del tratado firmado años antes entre Juan D. Perón e Ibáñez del Campo, acuerdo que luego del derrocamiento de Perón quedó sin efecto. El gobierno argentino, a través de la Secretaría de Transportes creó a fines de 1960 una Comisión de Expertos para evaluar la propuesta la que emitió un fallo favorable a la electrificación. Pasada la evaluación a la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFEA) en marzo de 1962, se pronunció de acuerdo. Esta propuesta nunca prosperó ya que cinco días más tarde de ser emitida, un nuevo golpe de Estado terminó con el gobierno de Arturo Frondizi.

De todos modos, tal como señalamos más arriba, el gobierno no contó con una política definida hacia el sector, como tampoco la tenía para el sector automotor, más allá de abrir las puertas a las trasnacionales automovilísticas.

## VI. REFLEXIONES FINALES.

La revista *Qué sucedió en 7 días* es reconocida como el órgano de difusión tanto de las ideas desarrollistas como artífice de la campaña de Arturo Frondizi como presidente futuro de los argentinos. En tal sentido, la acción que desarrollan desde sus páginas Scalabrini Ortiz y Arturo Jauretche va en línea con ese pensamiento. Ambos apostaban a obtener en las filas peronistas un voto a favor de Frondizi en quien veían no solo el impulsor de un lineamiento desarrollista sino que para ellos mostraba una continuidad con las políticas económicas impulsadas por el peronismo en los años de su segundo mandato.

Respecto de la figura de Prebisch, su figura en las páginas de *Qué* va a tener un contenido contrario a los idearios desarrollistas. No van a polemizar respecto de las ideas desarrollistas que desde la CEPAL manifestara Prebisch en los años cincuenta, sino contra las políticas liberales que a su entender implementaba en el período transicional, el asesor económico del gobierno de facto.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Frigerio, Rogelio (1979) Síntesis de la Historia Crítica de la economía argentina. Editorial Hachette. Argentina.

Galán, Jerónimo Nicolás (2013) “El semanario *Que* sucedió en 7 días, actor político gravitante en la campaña presidencial de 1958”. Revista *Question*, vol. 1, n° 38. ISSN 1669-6581. Universidad Nacional de La Plata.

García Bossio, Horacio (2009). (Re) construyendo el origen del desarrollismo frigerista. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche. <http://www.aacademica.org/000-008/506>

Gómez Teresita –Tchordonkian, Silvia. El lugar de las políticas del transporte ferroviario en la planificación peronista. En Gómez Teresita – Salerno, Elena (comp.). Políticas públicas, servicios y transporte. Argentina y Brasil en el siglo XIX y XX. Buenos Aires, Cespa, 2014.

Gómez Teresita –Tchordonkian, Silvia. El transporte en Argentina entre 1930 y 1950. Crisis debates y cambios. En Guilherme Grandi (organizador) *Transportes e Formações Econômicas na América Latina*. São Paulo – Edit. Annablume/EDUNESC, 2016. pp. 217-250. (ISBN 978-85-391-0791-9)

Morando, Mario (2013) Frigerio, el ideólogo de Frondizi. Apogeo, ocaso y renacimiento del desarrollismo argentino. A-Z editora, S.A. Buenos Aires.

Nosiglia, Julio E. (1983) El desarrollismo. Centro Editor de América latina. Buenos Aires.

Tchordonkian, Silvia y Gómez, Teresita (2012) “Los términos del intercambio en medio del auge agroexportador. Una mirada a un debate actual”. XVIII Encuentro de Cátedras de Ciencias sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas. Universidad Nacional de San Luis.

Universidad Nacional de Lanús, (2006). Forjando una nación, Colección Pensamiento Nacional. Ediciones de la UNLa.

# **EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA EN LA VEJEZ**

SANDE MULETABER, SANDRA

## EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA EN LA VEJEZ

«Ignorante del enorme papel que la violencia ha desempeñado siempre en los asuntos humanos, y a primera vista resulta más que sorprendente que la violencia haya sido singularizada tan escasas veces para su especial consideración» (Arendt, 2005: 16).

### I. INTRODUCCIÓN

La propuesta de esta comunicación es poner en debate el rol del trabajo social en la intervención en situaciones de violencia hacia personas mayores. Los objetivos que se plantean son: 1- Debatir el rol de la profesión en la intervención en situaciones de violencia intrafamiliar hacia personas mayores, 2 -Aportar a la reflexión desde la práctica profesional y como colectivo social y 3- Problematicar las prácticas, las consecuencias, las alternativas y las propuestas de intervención profesional en estas situaciones. Se plantearán algunos debates sobre la intervención y sus límites, así como se propondrán algunas estrategias basadas en las buenas prácticas compiladas.

Se parte de una definición amplia de violencia para ir problematizando la especificidad que este fenómeno adquiere en la vejez.

Se puede definir a la violencia como «el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.» (Krug et al, 2003). Desde un sentido amplio, lo primero que se debe precisar es su carácter violatorio de derechos. La violencia es un fenómeno complejo, donde se ponen en juego factores biológicos, culturales, sociales, ideológicos, políticos, económicos y éticos. No todos tienen la misma capacidad explicativa, y algunos van a ser privativos de los distintos tipos de violencia ejercida, mientras que en otras formas interactúan varios de estos factores (OMS,2002).

La violencia en general y especialmente la dirigida hacia los sectores más vulnerables, entre los que se encuentran las personas mayores —que no pueden o tienen limitaciones para proteger por ellas mismas sus derechos—es uno de los problemas que las sociedades deben abordar para lograr mínimos de justicia. Para un abordaje desde una perspectiva de derechos, es necesario incluir las dimensiones de género. En primer lugar, porque la alta prevalencia de la violencia ejercida hacia las mujeres es un fenómeno a nivel mundial, en segundo lugar, porque muestra las diferencias de poder entre varones y mujeres, y en tercer lugar porque se asiste a una paulatina feminización del envejecimiento

La violencia basada en género y generaciones es un problema social y una manifestación de la desigualdad dirigida a las mujeres y los sectores vulnerados (por el ciclo de vida y/o por la dependencia), sus consecuencias son devastadoras, afectan la vida cotidiana y repercuten en la trayectoria de las personas y de las sociedades. La violencia intrafamiliar hacia las personas mayores implica una vulneración de derechos humanos (Savio,2014; Alberti,2014) La intervención en las situaciones de violencia donde las PM sufren este agravio por parte de integrantes de su familia es compleja, problemática y genera una tensión entre la salvaguarda de distintos tipos de derechos (Sande,2016).

## II. VIOLENCIA Y VEJEZ

La convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas Mayores (2015) define al maltrato como «Acción u omisión, única o repetida, contra una persona mayor que produce daño a su integridad física, psíquica y moral y que vulnera el goce o ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales, independientemente de que ocurra en una relación de confianza.» (Art.2)

Desde una perspectiva más amplia, pueden incluirse en esta definición, las expresiones de discriminación por edad, la cual es definida en esa misma convención, como cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad ,que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada(Art. 2)

El prejuicio ligado a la edad o “viejismo” para Salvarezza,(2002) , *ageism* o gerontofobia, (Butler1991), se expresa en las sociedades desde los estereotipos acerca de las personas mayores— la vejez y sus supuestas señas de identidad— pasando por expresiones despectivas en medios de comunicación o de referentes sociales y políticos (“País de viejos”, “Gerontocracia”), hasta la ausencia o debilidad de políticas públicas hacia las personas adultas mayores o las trabas económicas para acceder a una atención preventiva o curativa.

Desde una perspectiva más específica se puede diferenciar entre aquellas acciones que son intencionadas, donde la violencia es concebida como una forma de acción que, mediante el empleo de la fuerza física o su amenaza, elimina directamente otras acciones o disuade de realizarlas (García Blanco,2007) de aquellas que son involuntarias pero que impliquen la vulneración o posibilidad de vulnerar derechos, entre ellos la autonomía.

Otra forma de entender a la violencia remite a las que se realizan por acción u omisión (donde se hace o deja de hacer algo que produce o puede producir daño objetivable o percibido subjetivamente). En otros casos, es presentada como una limitación sistemática, estructural, de las posibilidades de acción.

La ocurrencia de la violencia puede darse en un contexto de abuso de poder o donde exista una expectativa de confianza. Para el diagnóstico e intervención en situaciones de abuso y maltrato hacia los viejos se utiliza la caracterización de los tipos de violencia que la literatura sobre el tema ha identificado (OMS,2002; Guía MSP,2014; Fernández- Herrero, 2006, Adams, 2012).

Maltrato físico, que se define por el uso de la fuerza física que daña la integridad corporal y puede provocar dolor, lesión y/o discapacidad temporal o permanente; y en caso extremo la muerte.

El maltrato psicológico involucra aquellas acciones que producen angustia, penalidad, estrés, sentimiento de inseguridad, baja autoestima, y/o atentan contra la identidad, autonomía y dignidad de la persona mayor.

El abuso sexual también se configura como una violencia que es ejercida hacia los mayores, si bien es la menos denunciada, y se constituye como cualquier acción de connotación sexual (gestos, palabras, caricias, manoseos, exhibición de genitales, violación) con una persona mayor sin su consentimiento, empleando fuerza, amenazas y/o engaño.

Una de las formas de maltrato prevalentes en la vejez es el Abuso patrimonial, que involucra el mal uso, explotación o apropiación del patrimonio de los viejos por parte de terceros, sin consentimiento válido ya sea por coacción, presión, miedo o por deterioro

cognitivo. Se incluye además el impedimento del uso y control de su propio dinero, chantaje, fraude o estafa, engaño o hurto, trabajo forzado.

Otra categoría de situaciones de abuso y maltrato prevalente en la vejez es la denominada como Negligencia o Abandono. La Convención Interamericana en su art. 2, la define como aquel «Error involuntario o falta no deliberada, incluido entre otros, el descuido, omisión, desamparo e indefensión que le causa un daño o sufrimiento a una persona mayor, tanto en el ámbito público como privado, cuando no se hayan tomado las precauciones normales necesarias de conformidad con las circunstancias». Consiste entonces en el incumplimiento voluntario o involuntario, de las funciones del cuidado para satisfacer las necesidades vitales básicas, —cuando los cuidadores están en condiciones de hacerlo— exponiendo a la persona mayor a eventuales riesgos. Incluye aspectos vinculados a la higiene, la vestimenta, los controles en salud, la administración de medicamentos, el cuidado de su seguridad física, entre otros.

Esta tipología también puede verificarse en las formas que asume el abuso en contextos de cuidado institucionalizado (residenciales, casas de salud, hospitales).

Fernández-Herrero (2006) plantea que la OMS y la Red Internacional para la Prevención de Maltrato de las personas adultas mayores (INPEA, por su sigla en inglés) recogen otras formas de maltrato:

- Maltrato estructural y social: Que es el ejercido desde los gobiernos e instituciones, entendido como discriminación política, falta de recursos para cubrir necesidades asistenciales, y falta de seguridad de ingresos y alojamiento.
- La falta de respeto y el prejuicio contra las personas viejas (discriminación)
- Infantilización en el trato.

Como ejemplos del Maltrato Estructural, se puede citar la explotación de la capacidad de trabajo doméstico (en algunos casos constituyendo el fenómeno de las abuelas esclavas), la destitución y desarraigo familiar, o también la falta de instituciones y servicios que atiendan las especificidades de sus demandas. Forma parte de este tipo de maltrato la atribución de determinadas quejas y dolencias por parte del equipo de salud, a la edad que tiene la persona que consulta. (Adams, J. 2012)

De los datos relevados, se puede decir que a nivel mundial existe una prevalencia del abuso y maltrato a la vejez que no se ha podido cuantificar claramente

Entre un 4% y el 6% de la población de personas mayores son objeto de algún tipo de maltrato en el contexto del hogar (Pillemer y Finkelhor, 1988; Randal, 1999; Krug et al, 2003) con una prevalencia general de abuso que oscila según algunos estudios entre 3.2% y 27.5% (Cooper et al, 2008), y una prevalencia de maltrato psicológico que oscila entre el 1.1% y 47 % de la población , entre 1.2 % y 16.5% de maltrato físico, 1.4% a 8.5% de maltrato patrimonial y hasta un 24% de negligencia (Espíndola y Blay, 2007). La diferencia entre los rangos presentados se pueden explicar por el tipo de definición empleada y los períodos de prevalencia en los distintos estudios incluidos en estos trabajos de revisión así como diferencias socioculturales. (Alberti, R.; Lozano, F.; Sande, S., 2014, p. 8)

Una hipótesis a plantear es que, en estas manifestaciones, habría un cierto sesgo cultural que hace que en algunas sociedades prevalezcan unas formas sobre otras. La información disponible (al igual que sobre otras formas de violencia como las de género o hacia otros grupos etarios) demuestran que se observa en todas las culturas y clases sociales. La dificultad en la obtención de información para esta particular forma de violencia, radica

en que las personas mayores no se quejan o no llegan a concretar denuncias. No se pueden manejar cifras de prevalencia, pero es dable decir que existe un sub-registro de casos.

## *II.1 La situación de Uruguay*

En Uruguay a partir de la ratificación de la Convención Interamericana (2016) se considera que a partir de los 60 años se es un/a adulto/a mayor. Si bien a efectos estadísticos para estudios de población y para el ingreso a determinados servicios se sigue utilizando el criterio de los 65 años.

Según datos del último censo (2011), un 14% de las personas tienen más de 64 años de edad, y dentro de ese conjunto, más de 500 personas superan los 100 años. Hay 457.662 personas de 65 años y más residiendo en hogares particulares (88% entre 65-84 años). En términos relativos, de cada 10 personas mayores de 64 años, 6 son mujeres; dentro del grupo de mayores de 84, menos de 3 de cada 10 son varones. Esto implica que existe un creciente proceso de sobreenvjecimiento y de feminización de la vejez en el país.

Con respecto a la incidencia de situaciones de abuso y maltrato hacia las personas mayores, no hay cifras que den cuenta de la magnitud del problema. La encuesta de prevalencia de violencia doméstica asistidas en centros de salud (2010) da cuenta de que un 22% de las mujeres mayores de 65 años han sufrido algún tipo de violencia. Asimismo, la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones, fue realizada en Uruguay en 2013, con alcance nacional y se aplicó a mujeres de 15 años o más. De la misma se obtuvo que el 9.5% de las mujeres mayores había experimentado en el último año situaciones de violencia por parte de su familia.

La violencia psicológica es la que se presenta con mayor frecuencia, sin registrarse diferencias significativas al considerar el nivel educativo alcanzado o la situación socioeconómica de las mujeres. Generalmente, quienes ejercen el maltrato suelen ser conocidos por la persona mayor, siendo lo más frecuente que suceda dentro del contexto familiar o en el ámbito en el cual se proveen los cuidados. Las personas mayores que viven en establecimientos de larga estadía están también expuestas al maltrato institucional, aunque también lo sufren en centros de salud u hospitales (Aguirre, 2016; Inmayores, 2015; Sande, 2017)

Según los últimos datos publicados por el servicio de atención a la violencia de Inmayores (2015), ocho de cada diez personas mayores atendidas eran mujeres. El principal tipo de abuso o maltrato detectado fue el psicológico, seguido por la negligencia y el abandono. En el mismo informe al indagar sobre el tipo de vínculo de quien ejerce el abuso y/o maltrato con la persona mayor, surge que el hijo varón es identificado en más de la mitad de los casos (54.6%) como la persona que lo ejerce. En segundo lugar, pero con menor peso aparece la pareja (11.1%).

## *II.2 La legislación, las leyes, los procedimientos*

Los derechos humanos están consagrados en la Constitución de la República y en los tratados internacionales ratificados por Uruguay, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1996), la Convención Interamericana de los derechos de las personas mayores (2015). Amparados en la legislación, su vulneración puede ser registrada como delito ante la ley. Pero en la mayoría de los casos de violencia hacia las personas viejas no aparece la denuncia como una estrategia que las personas utilicen.

La legislación sobre violencia doméstica en Uruguay se enmarca en la ley 17.514 de Violencia Doméstica), la cual no tiene especificidad con respecto a las personas mayores.



Hay situaciones registradas en la práctica profesional y demandadas a los servicios, como la violencia económica y patrimonial, que no se tipifican como delito de violencia doméstica en el sistema judicial. Esto repercute en que en el proceso de denuncia no se contempla la especificidad de la vejez.

Cuando no se tienen en cuenta las particularidades que el maltrato y abuso asume en la vejez, por ejemplo, al no considerar vínculos que se especifican en esta etapa (con nietos, nueros y yernos, hermanos) se obtura la posibilidad de resolver las situaciones a través de la Justicia. Uno de los ejemplos claros son los casos de de abuso económico (cobro de haberes, apropiación indebida de bienes, etc.) para los cuales los juzgados especializados no resultan competentes (Aguirre, 2016).

La definición contemplada por nuestro marco normativo en el art. 2 de la Ley N° 17.514, establece a la Violencia Doméstica «como toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho.», para incluir los abusos perpetrados por familiares no convivientes, pero con los cuales las personas tienen un vínculo afectivo, se debe forzar la legislación, y no siempre es posible, dejando a los viejos en indefección.

El artículo 9 de la Convención establece el Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia. Consagra que las personas viejas «tienen derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia, a recibir un trato digno y a ser respetada y valorada» incluye también a «toda forma de abandono o negligencia que tenga lugar dentro o fuera del ámbito familiar o unidad doméstica o que sea perpetrado o tolerado por el Estado o sus agentes dondequiera que ocurra». Compromete a los Estados a adoptar medidas que garanticen su efectivo cumplimiento, sin embargo, Uruguay a pesar de haber ratificado esta herramienta, aún no ha hecho efectivo ese mandato.

La legislación vigente, aún con los grandes avances en materia de derechos, como significó la aprobación de la ley 19580 de violencia basada en género, no protege en todos los términos a las personas mayores.

Una de las dificultades que se presentan derivan de la no consideración del abuso económico como delito, sino se configura una estafa, y por lo tanto es difícil de denunciar. Por ejemplo, se percibe que existe una incongruencia entre los ingresos percibidos y la calidad de los cuidados recibidos. Otra manifestación son la falta o desaparición de bienes, que se atribuyen al deterioro de la persona mayor. Muchas veces el cuidador, es también el apoderado del cobro de los haberes, o la administración de sus fondos y se denota la realización de préstamos al consumo que no se destinan a las necesidades de la persona mayor. Otra manifestación de este tipo de abuso es la ubicación en residenciales (“casas de salud”) de baja calidad en relación a los ingresos del anciano. O se plantean condiciones globales y vestimenta inadecuadas o falta de insumos para cuidados desproporcionada al poder adquisitivo formal de la víctima. Estas situaciones son planteadas a los servicios por la propia persona o allegados y no hay herramientas legales.

### III. LAS INTERVENCIONES DESDE LA PROFESIÓN

La violencia, abuso y maltrato hacia las personas mayores puede ser ejercida por cualquier familiar o conocido que los cuida, por un profesional contratado para el cuidado, por los miembros de los equipos de residencias geriátricas y en las instituciones de salud. Se da tanto a la interna de las familias, como en ámbitos institucionales. En esta realidad

multidimensional —contexto donde sucede, vínculo con el agresor, características de la víctima—el rol profesional se ve convocado. El Trabajo Social, procura la transformación de situaciones adversas a través de potenciar las capacidades y habilidades de los individuos. Tiende a ajustar las particularidades específicas de cada situación para potenciar en las personas involucradas, el logro de un empoderamiento personal y social que les conduzca a enfrentar la situación adversa que protagonizan.

Generalmente se interviene desde la inclusión en equipos técnicos, donde la intención se dirige a proteger el derecho a la vida, en sentido amplio, lo que implica gozar una vida en la cual todos sus derechos se encuentren protegidos: una vida dignamente vivida (Del Piazzo,2001, Rebellato,2000, Rando 2016).

Es en las situaciones de violencia hacia las personas mayores que acuden a los servicios de atención, donde aparece la tensión para el Trabajo Social, al colidir las respuestas que estos pueden brindar —con la falta de recursos y legislación específicas—con las acciones que emprenden las víctimas, muchas veces por esa misma carencia. La falta de una respuesta adecuada implica que permanezcan en la situación de vulneración.

Los servicios de atención a la violencia hacia las personas mayores son escasos en el país y carentes de recursos, muchas veces lo único que se puede brindar es una orientación, un asesoramiento, un acompañamiento en el proceso de denuncia. Esto cuestiona a los profesionales en por lo menos cuatro aspectos

- 1- Cuando se recibe la situación y no se puede proteger a la víctima, ya que ésta, en uso de su derecho a la autodeterminación, decide que no quiere emprender acciones que la protegerían. En estos casos se ve interpelado en el imperativo ético de salvaguardar sus otros derechos y respetar su derecho a la autodeterminación. Aquí aparece un primer elemento a considerar que es la propia frustración de los técnicos. La tensión se encuentra entre el derecho que tienen las personas de decidir —aunque suponga una situación que se percibe de riesgo— y las consecuencias que puede acarrear el que no se adopten determinadas medidas.
- 2- Intervenir en la salvaguarda de determinados derechos (a la vida, al cuidado, a la salud) sin el consentimiento de la persona, en aras de un bien ¿superior? Que en última instancia coloca al profesional —al no respetaran la decisión de la víctima— en el mismo lugar que la persona violenta.
- 3- Atender situaciones que no tienen respuesta por falta de recursos (de vivienda, materiales) donde las personas permanecen en las relaciones violentas, porque el romper ese vínculo puede generar una mayor deprivación o vulnerabilidad.
- 4- La tensión de intervenir en situaciones de violencia, donde los vínculos afectivos son tóxicos y no hay posibilidades de que los involucrados los resuelvan (violencias cruzadas).

No existen trabajos académicos, ni sistematización de prácticas desde la profesión en Uruguay, que puedan incidir en la resolución de estos nudos problemáticos de la intervención en las situaciones de violencia hacia personas mayores. La literatura sobre el tema es escasa también a nivel internacional. Aparecen algunas propuestas vinculadas a los modelos terapéutico asistenciales (Castro, Navarro y Vargas ,2002). La propuesta de un Trabajo Social que implemente prácticas socioeducativas, de sensibilización y capacitación (Ramírez, Rodríguez y Ruiz ,2003), o el rol de mediador de conflictos (Fontena y Gatica 2005) quienes plantean que el papel del Trabajo Social se da en la intervención familiar, considerando los diferentes contextos relacionales de sus integrantes.

La intervención interdisciplinaria aparece como la mejor perspectiva para abordar estas situaciones, el trabajar en equipo también habilita a superar las frustraciones y darle un enfoque más abarcativo. La intervención en situaciones de violencia en general y particularmente cuando son ejercidas sobre las personas mayores incluyen dar cuenta de las especificidades que este tipo de violencia conlleva.

La intervención del Trabajo Social en el campo de la vejez, implica cuestionar el lugar social que se le asigna al viejo. Problematizar las representaciones sociales, los prejuicios institucionales y los propios.

Cuando se trata de situaciones de violencia intrafamiliar es necesario analizar la historia vincular de los involucrados, las relaciones de poder asignadas, los roles de género, para en conjunto con los involucrados, pensar las mejores estrategias.

Muchas veces se resuelve la institucionalización de la persona mayor víctima de violencia, en algún tipo de residencial, casa de salud o como se la designe según el marco normativo-valorativo del técnico, como respuesta de protección, sin contar con la decisión de la persona mayor. Esto suele ocurrir porque no se recurre a la búsqueda de otras estrategias viables, que incluyen un conocimiento pertinente sobre los recursos, personales, redales, institucionales, que eviten la institucionalización de la víctima como recurso protector

Esto implica necesariamente que los profesionales sean capaces de comprender que la violencia no implica una sumatoria de factores de riesgo, que las respuestas deben plantearse desde el paradigma de los Derechos Humanos y contemplando las dimensiones de género y generaciones y que siempre deben incluir a la persona

Las personas asisten a los servicios en busca de una respuesta que no están pudiendo dar por sí mismos. En general acuden en los momentos de explosión o en sus momentos posteriores, cuando están procesando las secuelas, y el profesional debe ser capaz de identificar como es la evolución de esa situación, cuales son las interacciones que se dan entre el episodio, el sistema de creencias de la persona agredida, sus valores, como se han inscripto en su historia esas situaciones.

Otro elemento en el que es preciso ahondar en los contextos de violencia hacia las personas mayores es la tendencia a medicalizar las situaciones, aparece el riesgo de que se permeen las ideas de enfermedad, deterioro y falta de capacidad para la enunciación o la denuncia (posibilidad de deterioro cognitivo, demencias, etc.) en las intervenciones.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Intervenir en situaciones de violencia interpela a los trabajadores sociales en tanto personas, porque remite a valores, ideología, representaciones y prejuicios, tiene costos a nivel afectivo y muchas veces de salud. Las personas acuden a los servicios donde el Trabajador social asiste, llegando muchas veces en situación de crisis, con angustia. Otras veces no son capaces de reconocer las dificultades a las que se enfrentan o no entienden la gravedad de la violencia que reciben. Aparecen cuestiones ligadas a vínculos de larga data, porque existen factores que acentúan la asunción de determinados roles, (relaciones que se construyen en la historia). Esto implica un reto para los técnicos, que muchas veces deben enfrentar en soledad. La supervisión, el trabajo en equipo y la distancia óptima, son algunas de las herramientas a las que se puede apelar en estas instancias.

A nivel profesional lo increpa en tanto integrantes de instituciones con recursos escasos y poca capacidad de maniobra. Se añaden las dificultades del trabajo interinstitucional, e incluso dentro de las mismas instituciones a las que se pertenece. Las

profesionales deben estar capacitados, no basta con el instrumental teórico-metodológico de la profesión. Es necesario que se cuente con capacitación adecuada para poder evaluar tanto los factores de riesgo, como la posible evaluación del daño. En algunos casos las situaciones de violencia sobre las personas mayores (dependientes) son producto de la sobrecarga del cuidador, y en esas situaciones es posible realizar acciones que brinden oportunidades para el cese de la violencia y la preservación del vínculo. Para ello es necesario conocer cuáles son los factores que están involucrados, porque la mediación no es posible cuando hay desbalance de poder.

Otro elemento a considerar es la tensión que muchas veces aparece entre la protección de la vida y la integridad (prioridad que se inscribe en el espacio de atención compartida entre el técnico y el consultante). Se debe explicitar claramente cuál es la postura del técnico, pero toda acción debe ser encuadrada desde la dimensión de los derechos de las personas a actuar o no. No hay ninguna respuesta que se pueda dar desde la postura solipsista del profesional, porque incluso la denuncia, de no estar mediada por el acuerdo, resulta ineficaz. Para ello es ineludible que exista una formación adecuada de los técnicos en la especificidad de la violencia basada en género y generaciones.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, M y Sande, S. Vejez y violencia en Uruguay, Una perspectiva de Derechos. Escenarios, *v.*: 16 24, *p.*: 25 - 32, 2017

Alberti, R., Lozano F., Sande, S. (2014) *Prevención y abordaje del abuso y maltrato hacia personas adultas mayores*. Montevideo, Ministerio de Salud. En: [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2014/noticias/NO\\_O689/guia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_O689/guia.pdf)

Arendt, H. (2005). *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza.

AAVV (2013) Primera Encuesta Nacional Prevalencia Violencia Basada en Género y Generaciones. Montevideo, Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Montevideo, SIPIAV, INAU, Mides, MSP, MS, INE. [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/33876/1/resumen\\_de\\_encuesta\\_mides.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/33876/1/resumen_de_encuesta_mides.pdf)

García Blanco, J. (2007) *Violencia, acción y comunicación*. Papers: revista de sociología, N. 84 (2007) p. 157-166. DOI 10.5565/rev/papers/v84n0.1679 <<https://ddd.uab.cat/record/19173>> Consulta: 30 de mayo 2018.

Inmayores (2015) Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez [http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/62215/1/inmayores\\_abuso-y-maltrato.pdf](http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/62215/1/inmayores_abuso-y-maltrato.pdf)

Organización Panamericana de la Salud (2002) *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, D.C., Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud.

Salvarezza, L. (2002) *Psicogeriatría. Teoría y clínica*, Buenos Aires, Paidós.

Sande, S., (2014) La violencia hacia las personas mayores ¿Que hacer desde el Trabajo Social? en: Silva et al (comp?) *Transformaciones sociales, Protección social y Trabajo Social*, Montevideo, DTS-FCS-Udelar

Sluzki, C. (1994), "Violencia familiar y violencia política", en: Fried Schnitman, D. (compilador), *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires, Paidós.

Savio, I. (2014) Guía clínica para la prevención, diagnóstico y abordaje integral de la violencia sobre los adultos mayores, Montevideo, ASSE En: [http://www.geriatria.hc.edu.uy/images/Guia\\_Maltrato\\_Adultos\\_Adultos\\_ASSE.pdf](http://www.geriatria.hc.edu.uy/images/Guia_Maltrato_Adultos_Adultos_ASSE.pdf)

**LA RESPUESTA DEL PODER JUDICIAL  
COSTARRICENSE AL CRIMEN ORGANIZADO,  
REFORMAS PENDIENTES EN LA CORTE SUPREMA**

LAURA SANZ-LEVIA

## LA RESPUESTA DEL PODER JUDICIAL COSTARRICENSE AL CRIMEN ORGANIZADO, REFORMAS PENDIENTES EN LA CORTE SUPREMA

Una judicatura de integridad inobjetable es la institución básica fundamental que garantiza la vigencia de la democracia y la legalidad.

Principios de Bangalore. Naciones Unidas.

La ofensiva coordinada contra el narcotráfico, a través de la Iniciativa Mérida en el norte y el Plan Colombia en el sur de América Latina, se ha traducido en un desplazamiento del eje de acción de las respectivas organizaciones criminales mediante una diáspora de delincuentes y la difusión de sus actividades ilícitas hacia países de la región centroamericana con capacidad de respuesta más limitada y con determinadas condiciones propicias para su desarrollo. Costa Rica, tradicionalmente considerada como patrimonio de estabilidad y seguridad democrática de la región, no ha sido inmune a este fenómeno de penetración criminal. Si bien, de una forma comparativa, Costa Rica sigue gozando de una posición privilegiada en una región fuertemente convulsionada, no es menos cierto que existen unas tendencias preocupantes. El país se está convirtiendo no sólo en punto de tránsito debido a su situación geográfica estratégica, sino también en centro logístico del narcotráfico por la existencia de almacenaje y por el blanqueo de capitales. El incremento de la violencia y la presencia creciente de organizaciones criminales en un país con una reducida historia de delincuencia transnacional son, en sí mismos, síntomas de alerta que precisan de una acción pronta y decisiva, siempre que ésta se englobe en una estrategia integral y coordinada a corto, medio y largo plazo.

Costa Rica representa un estudio de caso singular en el istmo centroamericano. El análisis de la encrucijada actual en la que se encuentra el país es particularmente interesante, por un lado, por la relativa novedad y el incremento exponencial en la última década del fenómeno del narcotráfico en el territorio nacional y por otro lado, por el tipo de estrategia de contención que las autoridades costarricenses puedan desarrollar al respecto en un futuro. Los instrumentos legislativos, institucionales y operativos contra el crimen organizado están todavía en fase de despegue y existen importantes desafíos, tanto de aplicación efectiva como de reajuste en aquellos aspectos donde dichos instrumentos se constatan como insuficientes en la práctica. Dicho esto, Costa Rica se ha constituido históricamente en un referente de otras naciones centroamericanas para avanzar en la reconciliación social, la protección del bien común, la paz y el Estado de Derecho. Costa Rica puede ahora también plantear un nuevo paradigma para enfrentar el flagelo del narcotráfico desde una óptica que combine el enfoque típicamente represivo del derecho penal con una política preventiva de reforzamiento de la institucionalidad que viene caracterizando al país. El problema del crimen organizado ha de analizarse a través de una óptica de seguridad, pero también de gobernabilidad eficaz fundamentada en instituciones

democráticas. El crimen organizado no sólo se manifiesta en la acción violenta, sino que, de una forma más sutil pero igualmente dañina, erosiona la calidad democrática a través de la corrupción y la influencia ilícita, y provoca el debilitamiento del Estado de Derecho.

Dentro de los tres poderes estatales: ejecutivo, legislativo y judicial, este último ocupa un papel decisivo en la lucha contra esta lacra. El crimen organizado es finalista y utilitarista (Bailey y Taylor, 2009), es ante todo una empresa ilegal que va a operar en base a un análisis coste-beneficio: el beneficio será mayor cuanto más grandes sean las posibilidades de crecimiento en la provisión de los bienes/servicios ilegales y cuanto menor sea el riesgo; el mayor coste es aquél que afecta a la propia existencia (Becker, 1968). Para garantizar su perdurabilidad temporal, la delincuencia organizada necesita entrelazarse con las estructuras institucionales realizando una instrumentalización de las mismas (Allum y Siebert, 2003). En este sentido, la instrumentalización del poder judicial significa, para el crimen organizado, garantizarse la impunidad y consecuentemente, la supervivencia.

Pero el poder judicial es también susceptible de caer en la corrupción. La corrupción en el ámbito de la justicia es particularmente nefasta, no sólo por frustrar la adherencia a la legalidad, sino también porque erosiona los estándares cívicos (Schelling, 1967). Consecuentemente, su fortaleza adquiere especial relevancia en el entramado institucional: un poder judicial frágil o debilitado puede tornar inútiles los esfuerzos de los otros poderes estatales para combatir el cáncer de la corrupción y la criminalidad organizada. La existencia de una normativa represiva del hecho criminal o de unos órganos de investigación capaces de interceptar y detener efectivamente al grupo delictivo, pierden toda vigencia si no son respaldados por unos procedimientos y órganos de adjudicación oportunos. De poco puede servir una normativa penal fuerte si no se puede garantizar su cumplimiento, siendo el poder judicial clave en la interpretación y aplicación de las leyes. Si los casos de crimen organizado no se juzgan correctamente, o no son percibidos por la población como juzgados de manera apropiada, no sólo podrán volverse a evidenciar nuevos casos, sino que además se generarán incentivos para otros grupos en su accionar delictivo y desincentivos para el ciudadano de a pie a la hora de confiar en la justicia. Sólo un poder judicial fuerte, independiente y con suficiente credibilidad, puede hacer frente eficazmente al crimen organizado. Si no hay golpe de Estado, la tarea más demoníaca para hacer peligrar la democracia es arrasar el poder judicial (O'Donnell, 1997).

El poder judicial costarricense es probablemente el poder más fuertemente institucionalizado del panorama nacional. Ha jugado un papel decisivo en la historia moderna de Costa Rica; ha sido no sólo garante, sino también propulsor trascendental, de la estabilidad democrática en el país, característica fundamental que singulariza positivamente al “oasis de paz” de Costa Rica frente al resto de sus vecinos centroamericanos. El poder judicial costarricense es también uno de los más sanos y respetados de América Latina. Sin embargo, pese a las continuas reformas e inversiones de las últimas décadas para fortalecer el poder judicial costarricense, la confianza ciudadana decrece progresivamente según evidencian los sondeos de opinión. Se han registrado episodios individuales de corrupción e influencia indebida en procedimientos jurídicos



que han evidenciado la presión del crimen organizado sobre el poder judicial y la necesidad de reajuste para hacer frente a este fenómeno tan poliédrico. La respuesta del poder judicial ha sido inmediata: el 20 de mayo de 2014 se creó la Comisión para Investigar la Penetración del Crimen Organizado y el Narcotráfico en el Poder Judicial, encargada de plantear medidas concretas para prevenir, identificar y combatir la penetración del crimen organizado y del narcotráfico, con el fin de asegurar la integridad del sistema de administración de justicia costarricense.

La Comisión para Investigar la Penetración del Crimen Organizado y el Narcotráfico en el Poder Judicial planteó una serie de propuestas que inciden en cuatro ámbitos principales: reclutamiento, control interno y fortalecimiento de las líneas de denuncia ciudadana, capacitación y disciplina a través de la reestructuración del sistema de trabajo y la composición del Tribunal de Inspección Judicial. Las mejoras en estas áreas se enfocan principalmente a las nuevas incorporaciones al poder judicial, prestando, sin embargo, menor atención, a los servidores con mayor antigüedad y obviando de su ámbito a los jefes del sistema, los magistrados de la Corte Suprema. Un desequilibrio en el tipo de enfoque que se dé en cuestiones de transparencia, integridad y rendición de cuentas respecto al estrato gerencial y las bases resultaría gravemente perjudicial, abriendo no sólo una brecha en el interior de la institución sino también de cara al exterior.

## I. VERTICALISMO Y CENTRALISMO DEL PODER JUDICIAL COSTARRICENSE

El organigrama del poder judicial ilustra de manera clara la organización jerárquica, en cascada, fruto de una herencia colonial en la que la Corona española instituyó estructuras piramidales en los territorios conquistados para asegurar el mantenimiento del poder, y más adelante, del sistema continental napoleónico. El estamento judicial nació por una simple necesidad de especialización de funciones que no alteraba que el poder último recayera en el rey; el poder de los jueces era simplemente delegado del soberano, quien lo podía retomar cuando estimare oportuno. El tema de la independencia judicial no era, por tanto, un valor relevante (Vargas Vianco, 2006). En la cúspide de esta estructura piramidal se sitúa la Corte Suprema, compuesta por 22 magistrados titulares y 44 magistrados suplentes, estos últimos sustituyen a los titulares durante sus ausencias temporales y definitivas (cuando el magistrado ha renunciado a su cargo o cuando ha vencido su nombramiento y su sustituto no ha sido todavía nombrado). Unos y otros son elegidos por la Asamblea Legislativa.

La Corte Suprema goza de amplias funciones jurisdiccionales (desarrolladas por ámbito de materias en cuatro salas: tres de última instancia o casación y una constitucional), de gobierno judicial, y administrativas. Estas últimas las puede delegar, desde 1993, al Consejo Superior, sin embargo, la práctica sugiere que no ha sido éste el caso. La acumulación de funciones de la Corte Suprema adquiere especial relevancia en el contexto costarricense habida cuenta que el conglomerado del poder judicial engloba no sólo a las salas, tribunales y juzgados responsables de las funciones jurisdiccionales, sino también al Ministerio Público, al Organismo de

Investigación Judicial (investigación criminal, medicina legal y laboratorio de ciencias forenses), a la Defensa Pública, a la Oficina de Atención a la Víctima y, por último, a la Escuela Judicial.

Desde un punto de vista de control y contrapesos, la independencia adquiere un papel determinante, en sus dos vertientes, externa e interna. El verticalismo y la acumulación de poderes y responsabilidades en la cúspide judicial pueden repercutir muy negativamente en la independencia interna de los jueces y su libertad de juicio, jueces cuya carrera profesional depende, en mayor o menor grado, del máximo tribunal. La existencia de una jerarquía que actúa como última instancia jurisdiccional, pero también con responsabilidades en decisiones sobre carrera judicial, puede efectivamente inhibir no sólo criterios individuales discordantes – y la debida imparcialidad del juez, sino también el trasvase abierto de críticas e intercambio de ideas dentro del ente corporativo por miedo a que una determinada iniciativa pueda acarrear repercusiones negativas en las perspectivas de carrera de un determinado juez o jueces.

Además, la concentración de funciones y poder en un grupo pequeño de personas situadas en el vértice jerárquico posibilita primeramente la individualización de un objetivo a captar, y a partir de ahí, la activación de un mecanismo de solicitud hacia ese grupo reducido tendente a viciar conductas, privilegiar intereses individuales y comprometer la debida imparcialidad de la función pública. Cuanto más reducido sea el grupo de actores de quienes depende la decisión sobre el asunto en cuestión, cuanto mayor sea el margen de discrecionalidad del que dispongan tales actores para tomar su decisión y, por último, cuantos menos o más ineficientes sean los controles sobre los agentes que toman la decisión, mayor será la probabilidad de que surja la corrupción (Klitgaard, 1998). Por ello, es imprescindible que a los mecanismos destinados a asegurar la independencia y la imparcialidad judicial, se unan también instrumentos que posibiliten la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*). En ambos aspectos hay retos pendientes en la Corte Suprema, se destacan éstos a continuación en torno a tres cuestiones concretas: el sistema de nombramiento y reelección de los magistrados, el desempeño de funciones y el régimen especial de responsabilidad penal (aforamiento).

## II. NOMBRAMIENTOS

Dada la amplitud de las funciones de la Corte Suprema, así como su imagen emblemática como representante del conjunto del sistema judicial, adquiere particular relevancia su composición y nombramiento (incluido el procedimiento de reelección) desde el punto de vista de las garantías de independencia y responsabilidad de los mismos. La independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas. Los procesos de nombramiento de jueces en Costa Rica se configuran de manera distinta según se trate de los candidatos de puestos jerárquicos superiores, o del resto de la estructura judicial.

En cuanto a los criterios de nombramiento, se destaca que las competencias para ser magistrados son bastante amplias (ausencia absoluta de requisitos relativos a especialización, no se requiere tampoco haber ejercido como juez), en claro contraste con los requisitos exigidos para los demás jueces. Además, la Comisión de Nombramientos (ente encargado de la preselección, ubicado institucionalmente dentro de la Asamblea Legislativa y compuesto de parlamentarios), no dispone de una metodología predeterminada para la evaluación de candidatos y sus recomendaciones de nombramiento no tienen fuerza vinculante para la elección que haga finalmente la Asamblea. Aparte de la convocatoria pública en prensa para recabar candidaturas, el resto del proceso de selección no goza de ningún otro tipo de publicidad.

Con referencia a la cultura de independencia de los candidatos y posibles futuros magistrados, la Constitución establece un régimen de incompatibilidades específico: uno de ellos basado en vínculos relacionales de parentesco para salvaguardar el principio de imparcialidad, y otro, más directamente asociado a la defensa de la independencia judicial respecto a otros poderes del Estado, que prohíba la acumulación de funciones en otro supremo poder de la República. Respecto a este último punto, reconociéndose la importancia del principio de separación de poderes, nada se dice sobre una de las incompatibilidades más estrictas que se aplica a cualquier otro juez del poder judicial en cuanto a la actividad política. Esto ha posibilitado la existencia de casos en los que ex miembros del poder ejecutivo, ministros, han sido magistrados, incluso sin “periodos de cuarentena” en el paso de uno a otro rol.

En cuanto al proceso de nombramiento propiamente dicho, este corresponde al pleno de la Asamblea Legislativa. En los últimos años se verifica una progresiva demora en dicho proceso decisional al entrar en juego delicadas negociaciones partidistas, en un parlamento cada vez más plural (superado definitivamente el bipartidismo), para llegar al quórum reforzado que se exige en los nombramientos. En tanto se dirime quién será magistrado titular, los puestos vacantes se ocupan con los magistrados suplentes creándose una situación particularmente sensible dado el perfil de este tipo de magistrados (temporalidad de sus funciones y posibles conflictos de interés que pueden surgir al ser los suplentes abogados en ejercicio). La experiencia demuestra que la participación de la autoridad política en un proceso de elección judicial acaba afectando a la imagen de independencia del juez o magistrado: cualesquiera que sean las cualidades personales del candidato propuesto, será inevitable que surjan cuestionamientos sobre su cercanía personal y política a los poderes establecidos. Hecho que además adquiere mayor relevancia cuando cada vez son más frecuentes causas contra altos cargos políticos, piénsese, por ejemplo, en los grandes juicios en la década de los 90 contra tres ex presidentes del país. Hay que tener en cuenta que la corrupción política es un arma especialmente poderosa en manos de la criminalidad organizada, por lo que se torna primordial la existencia de un adecuado juego de contrapesos de poderes, y, muy particularmente, un efectivo control del poder judicial al poder ejecutivo y legislativo.

El sistema de reelección (reelección automática salvo que las dos terceras partes de la Asamblea Legislativa decidan lo contrario) es igualmente perfectible. Parece importante que,

dado que no hay límites a la reelección, ésta, al menos, implique un mejor proceso de responsabilidad y rendición de cuentas que podría verificarse al presentarse el candidato a la reelección y en el que se reafirmara que el candidato efectivamente mantiene unos requisitos de idoneidad, integridad, habilidad y eficiencia. El sistema de reelección actual ha posibilitado en la práctica que en la cúspide del poder judicial haya personas que permanecen en el mismo puesto durante varias décadas, hecho que puede ser especialmente dañino tanto más en un sistema donde la jerarquía simultánea responsabilidades jurisdiccionales como sede de última instancia y de dirección administrativa de toda la base judicial. Hay que atender a un equilibrio en los tiempos del mandato que, por un lado, han de ser lo suficientemente razonables para el desarrollo de experiencia y la realización de proyectos a fin de mejorar la calidad de la justicia, pero, por otro lado, no han de ser excesivamente largos como para crear una cultura de rutina dentro del sistema o impedir la circulación de nuevas ideas. A efectos de lucha contra la corrupción, se reconoce la validez de los mecanismos de rotación justamente para prevenir el enquistamiento en el puesto y la posible creación de protocolos o rutinas perniciosos para un determinado sistema, el favorecimiento de conductas colusorias y pensamiento colectivo, o la generación de incentivos para que los individuos se protejan mutuamente. A efectos de lucha contra el crimen organizado, y más en general de criminalidad económica y aplicación de medidas procesales novedosas, y atendiendo a la tónica actual de reticencia de los tribunales a aplicar tales medidas, así como a la ausencia de condenas firmes, parece importante poder exigir que la composición de la sede jurisdiccional de última instancia revista garantías suficientes de especialización y dinamismo.

Es evidente que, si se modificara el sistema de reelección, tal cambio habría de articularse en torno a su principio inspirador, a saber, la adherencia y el respeto a la independencia judicial; por lo tanto, la reelección por miembros del poder legislativo puede ser problemática, en especial si el procedimiento no está taxativamente establecido en base a criterios objetivos basados en el mérito, y realizado con la debida transparencia. La reelección ha de considerarse como un instrumento de rendición de cuentas, no al poder político, sino a la sociedad en general, y no debe utilizarse como método de presión, o condicionante, en el actuar de los magistrados individuales. Este riesgo hipotético de intervención del legislativo, se verifica en 2012, cuando la Asamblea Legislativa vota en contra de la reelección automática de un magistrado de la Corte Suprema, generando un intenso debate (dentro del poder judicial, pero también desbordándose las críticas a la sociedad civil y a la comunidad internacional) sobre la pertinencia de los argumentos justificando la no reelección y sus efectos sobre la independencia judicial. Este debate se saldó con una decisión de la Sala Constitucional anulando lo actuado, al resolver un recurso de amparo presentado por un diputado de oposición, que demostró errores procedimentales del legislativo en su proceso decisional. El pulso entre los poderes legislativo y judicial que constituye este episodio evidencia la posibilidad real de que la conformación interna de la Corte Suprema pueda ser variada por intereses político-partidarios.

La elección de magistrados suplentes tampoco ha estado exenta de debate, cuestionándose la prerrogativa de la Corte Suprema de preparar la lista de candidatos y la

potencial subjetividad de tal lista. Si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial requiere la celebración de un concurso público de antecedentes a fin de reclutar a los candidatos, nada se determina sobre la reglamentación del mismo (por ejemplo, entrevistas de candidatos, revisión de atestados, justificación de selección o rechazo, etc.). Con frecuencia, las listas incluyen nombres de letrados de los mismos magistrados propietarios. Estos letrados son los encargados de estudiar y preparar las resoluciones de los magistrados propietarios, por lo que su propuesta y potencial elección podría condicionar los criterios de independencia e imparcialidad judicial dado que podrían verse inhibidos para votar en contra de los criterios de sus superiores. Existen también otros preceptos que presentan resquicios perjudiciales para la independencia e imparcialidad de estos puestos, en particular, el referido a la conveniencia u oportunidad de tener a un magistrado operativo al otro lado del banquillo y los muy posibles conflictos de intereses que pueden generarse en casos individuales por la convergencia de roles de la magistratura y el ejercicio privado de la profesión (en tanto en cuanto los magistrados suplentes pueden seguir desarrollando sus funciones de abogado y notario, a menos que ejerzan la magistratura por un lapso superior a tres meses), y la posibilidad de sustituir al magistrado suplente por asistencia irregular o cualquier otro motivo calificado. Nada se dice en la ley ni en disposiciones posteriores sobre qué otros motivos pueden ser calificados, ni tampoco sobre las condiciones de motivación y transparencia en el criterio y decisión adoptados al respecto.

### III. DESEMPEÑO DE FUNCIONES

Costa Rica es líder regional en la transparencia de las decisiones jurisdiccionales. Sin embargo, en el desarrollo de su función gerencial la aplicación de este principio es más cuestionable. El trabajo de dirección política de las comisiones de la Corte Suprema es bastante opaco: poco transpira a la opinión pública sobre su composición, sus reuniones, informes y resultados. El ejemplo de la Comisión para Investigar la Penetración del Crimen Organizado y el Narcotráfico en el Poder Judicial es ilustrador en dos insuficiencias importantes: la primera, que se decide llevar a cabo sin las bases (no sólo no previéndose un sistema de participación más amplio de los jueces, sino denegándose además la petición específica de una asociación judicial), y la segunda, su escasa proyección y comunicación al público (no existen informes públicos de labor de la Comisión – diferentes de las decisiones tomadas por la Corte Plena y recogidas en sus actas, y las referencias más claras en este sentido se limitan a breves notas genéricas de prensa). La discrecionalidad de la que goza la Corte Suprema en lo referente a ciertos nombramientos (niveles 4 y 5 de juez, clonación de puestos<sup>1</sup>) requeriría también de garantías adicionales de transparencia y rendición de cuentas.

<sup>1</sup> La Ley Orgánica del Poder Judicial autoriza la concesión de licencias con goce de sueldo para los jueces que hayan sido encargados de realizar labores y estudios especiales. Los puestos que ocupaban estos jueces son, mientras dura la licencia, clonados mediante contratación de otros funcionarios suplentes sin pasar por los procedimientos reglados de nombramiento. Se trataría de jueces ad hoc o extraordinarios, dotados de un régimen extra-estatutario, cuya permanencia en la función es incierta, lo que los hace particularmente dependientes del que gestiona su estabilidad en el atípico cargo. Las decisiones sobre la necesidad de recurrir a la clonación de puestos vienen tomándose por la Presidencia de la Corte y por la Comisión para el Mejoramiento

#### IV. AFORAMIENTO

Surgen dudas igualmente sobre la imparcialidad en el enjuiciamiento de aforados, dado que el órgano que juzga, la Corte Suprema, es el mismo que previamente fue nombrado por el órgano juzgado, la Asamblea Legislativa. Supuestos que se separan del principio general de juez natural, al gozar los miembros de los poderes supremos del Estado de un fuero especial ante la Corte Suprema, en composición de Corte Plena. Independientemente de que esta situación se haya podido dar en la práctica, los riesgos existen y, en cualquier caso, la mera apariencia de esta posibilidad es perjudicial para la imagen de independencia de la judicatura. Se abre así una doble vía de judicialización política y politización de la judicatura. Consideraciones que son pertinentes en el caso costarricense y que manifiestan una preocupación no sólo de la ciudadanía, sino de los propios operadores jurídicos.

#### V. LOS ESCÁNDALOS DEL OTOÑO DE 2017: EL CASO DEL CEMENTO CHINO (EL CEMENTAZO)

A la luz de las cuestiones analizadas, es evidente que hay diversas aristas aún por resolver en la configuración y funcionamiento de la cúspide del poder judicial costarricense (mecanismos de independencia, transparencia y responsabilidad de los magistrados), retos significativos que pueden convertirse en riesgos y brechas utilizables por el crimen organizado para debilitar el sistema y cuestionarlo. A finales del 2017 se desata, a raíz de un caso de corrupción: el denominado caso del cemento chino o “Cementazo”<sup>2</sup>, una severa crisis institucional que hace tambalear diversos altos cargos del poder judicial en relación a presuntos delitos de corrupción. Este escándalo se salda con la salida de un magistrado de la Corte Suprema (destitución) y del Fiscal General (jubilación) - ambos enfrentan en la actualidad procesos penales, además de los traslados del Fiscal Adjunto contra la Delincuencia Organizada y la Fiscal Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción. La comisión especial creada en la Asamblea Legislativa para investigar este caso (previa tramitación en sede penal, actualmente en curso), también conocida como Comisión Cementazo, revela múltiples irregularidades. Éstas se refieren a prácticas particularmente preocupantes dentro del Ministerio Público en torno a la investigación (o más bien la no investigación) de hechos por corrupción de varios representantes políticos:

de la Administración de Justicia (CONAMAJ) y se han justificado por la necesidad de sortear las restricciones presupuestarias que pesan sobre el poder judicial para poder hacer frente a las reformas procesales en curso que están exigiendo la creación de nuevos tribunales.

<sup>2</sup> El “Cementazo” o el caso del cemento chino es un escándalo político revelado a mediados de 2017 donde se cuestiona el préstamo de 31,5 millones USD por parte del Banco de Costa Rica (BCR, un banco estatal) a una empresa privada en condiciones irregulares. El caso destapó un presunto caso de tráfico de influencias y cuestionándose la relación del empresario beneficiario con varios miembros de los tres supremos poderes, incluyendo diputados, la Corte Suprema de Justicia y la Casa Presidencial, así como miembros de diferentes partidos políticos, incluyéndose el partido gobernante.

expedientes que se cierran, pruebas desestimadas, fiscales responsables de casos que se ven desplazados de los mismos, conflictos de intereses en la investigación de tramas de crimen organizado, esquemas organizativos y de equipos de investigación conjunta que no son más que una fachada de cara al exterior al verse o suprimidos o manipulados en aras de intereses ajenos a la debida justicia.

El Cementazo ha precipitado, entre otras cosas, el proceso de reforma pendiente en la Corte Suprema a través de la creación de una comisión de trabajo y es previsible que se planteen soluciones concretas en un futuro cercano. El capital humano del poder judicial y su actuar a lo largo de los años ha posibilitado la conformación de uno de los rasgos más sobresalientes del poder judicial costarricense a lo largo de la historia, su legitimidad social. Sin embargo, esta ventaja no es irreversible. El tiempo determinará la capacidad de respuesta del poder judicial costarricense ante el embate del crimen organizado y las nuevas realidades a las que se enfrenta.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Allum F. y Siebert R. (eds.) (2003). *Organized Crime and the Challenge to Democracy*. Routledge/ECPR Studies in European Political Science.

Bailey J. and Taylor M. (2009). *Evade, Corrupt or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico*. *Journal of Politics in Latin America*.

Becker, G. (1968). *Crime and punishment: an economic analysis*, *Journal of Political Economy*, vol. 76, 169-217.

Klitgaard R. (1988). *Controlling corruption*. Berkley University of California Press.

O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Paidós, Buenos Aires.

Schelling, Thomas C. (1967), *Economic Analysis and the Criminal Enterprise*, *Public Interest*, 7, 61-78.

Vargas Vianco J.E. y Martín Binder A. (2006). *Sistemas Judiciales*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

**CAMPAMENTOS EN CHUQUICAMATA,  
LA SALUBRIDAD DE UNA CIUDAD INDUSTRIAL  
EN EL DESIERTO DE ATACAMA**

GALENO-IBACETA, CLAUDIO



# CAMPAMENTOS EN CHUQUICAMATA, LA SALUBRIDAD DE UNA CIUDAD INDUSTRIAL EN EL DESIERTO DE ATACAMA.

## I. LA EMERGENCIA DE LA CIUDAD INDUSTRIAL

Mumford enunció los elementos que caracterizaban el nuevo complejo urbano: la fábrica, el ferrocarril y el tugurio. Así, la fábrica fue el centro del nuevo organismo urbano. “Todos los demás elementos de la vida estaban supeditados a ella.” (Mumford, 1966: 611)

La fábrica se instaló donde le convenía, sin importar la contaminación. No hubo preocupación por su cercanía con la vivienda. “Por sí sola la ‘libre competencia’ determinaba la ubicación, sin que se considerara la posibilidad de un plan funcional; y el amontonamiento de las funciones industrial, comercial y doméstica prosiguió constantemente en las ciudades industriales.” La aceptación y el acostumbramiento de los pobladores a la degradación del medio ambiente había alcanzado tal nivel que “hasta las clases más ricas, que teóricamente podrían proporcionarse lo mejor (...) aceptan indiferentemente lo peor”. A eso se sumaba el hacinamiento de las habitaciones, donde muchas personas se amontonaban para dormir. (Mumford, 1966: 614-615)

La insalubridad era uno de los factores más radicales de la vivienda y su agrupamiento. Las inmundicias se arrojaban a la calle, donde se acumulaban, lo que se sumaba a un mala ventilación (Engels, 1887: 38-39). Habían muy pocos retretes, por lo que cada uno cubría un extenso número de personas, aumentando la promiscuidad. A todo esto se sumaba la carencia de agua. Según Mumford:

“(...) Esta suciedad y esta congestión, malas en sí mismas, acarreaban otras pestes: las ratas que transmitían la peste bubónica, las chinches que infestaban las camas y hacían un tormento del sueño, las pulgas que difundían el tifus, las moscas que visitaban por igual la letrina en el sótano y la comida del bebé. Además la combinación de cuartos sombríos y paredes húmedas constituían un medio casi ideal para el cultivo de bacterias, sobre todo considerando que los cuartos repletos de gente proporcionaban las posibilidades máximas de trasmisión a través del aliento y el tacto.” (Mumford, 1966: 616)

La ciudad industrial del tugurio, veía la luz con los adelantos biológicos y con la formación de criterios sobre la contaminación del medio ambiente y la conciencia y medidas sobre la higiene.

“En conjunto, la obra de los reformadores sanitarios e higienistas, de un Chadwick, una Florence Nightingale, un Louis Pasteur y un barón Haussmann, despojó a la vida urbana, en sus niveles más bajos, de algunos de sus peores terrores y degradaciones físicas.(...)” (Mumford, 1966: 635)

## II. CHUQUICAMATA Y LOS GUGGENHEIM

A fines del siglo XIX aumentó notablemente la explotación del mineral de Chuquicamata, situado en el corazón del Desierto de Atacama, y se constituyeron cerca de trescientas pertenencias mineras. Martínez identificó tres factores que impulsaron esta bonanza: el repunte en el precio del cobre desde 1896; la llegada del ferrocarril a Calama; y el nuevo código de minería de 1888<sup>1</sup> (Martínez, 1993: 3).

---

<sup>1</sup> El cual modificó el régimen de amparo de la propiedad minera, trasladando la mantención de ella, desde el trabajo efectivo en el antiguo código, al pago de una patente anual, en el de 1888.

En 1912, la familia Guggenheim constituyó en New Jersey la *Chile Exploration Company* (Chilex) debido a que había adquirido la mayoría de las pertenencias mineras del mineral de Chuquicamata. Daniel Guggenheim se hizo cargo de levantar el complejo industrial, el cual se construyó entre 1912 y 1915, y los ingenieros Pope Yeatman y Fred Hellman tuvieron un rol clave en la precisión y éxito de toda la operación. (Ingeniería Internacional, 1922: 298)

Para el abastecimiento de energía construyeron una termoeléctrica en la ciudad puerto de Tocopilla, la cual empezó a funcionar el 18 de mayo de 1915, con lo que se inició la producción.

No obstante en 1923 los Guggenheim vendieron Chuquicamata a la *Anaconda Cooper Company*, quienes continuaron la construcción de la ciudad industrial.

### III. LA CONFORMACIÓN INICIAL DE LOS CAMPAMENTOS.

Mientras se levantaba el complejo industrial y en los primeros años de explotación, la realidad habitacional era un campamento provisorio instalado por la empresa y los improvisados poblados de Punta de Rieles y Placilla que aún eran utilizados. Finalmente en 1917 se inició la construcción de las nuevas viviendas, equipamientos y servicios. (Cabrera, 1987: 26)

La planificación de la Chilex definió dos campamentos en Chuquicamata, el Campamento Nuevo (*New Camp*) que poseía la habitación masiva para los obreros, definido por bloques o ‘corridos’ de viviendas organizadas en un rígida trama ortogonal; y en el otro extremo estaba el Campamento Americano (o Viejo), con viviendas aisladas como una orgánica ciudad jardín. (Cabrera, 1987: 27). Paradójicamente el Americano, el de mayor jerarquía, estaba inmediatamente sobre el área industrial y expuesto a mayor contaminación.

Cabrera indica que la construcción del Campamento Nuevo se completó antes de 1940, cuando Chuquicamata ya tenía 19.202 habitantes. Su plan, elaborado por estadounidenses, proyectaba 3215 viviendas para familias y 816 habitaciones para solteros distribuidas en un barrio de 28 unidades llamadas buques, los cuales eran equivalentes, en menor categoría, a los *staffs* del Americano. Además agrega: “Los ‘Adobes’, ‘Hundido’, ‘Dos Mil’, ‘Latas’ y otros barrios del campamento obrero, adoptaron tales nombres del material de construcción, los accidentes geográficos o la numeración de casas del sector.”

Posterior a 1950, se sumaron nuevos conjuntos, como Campamento O’Higgins, Villa Florencia, Las Flores y Bellavista. En 1968, la empresa empezó a desarrollar un plan de viviendas en Calama, dentro de un plan inicial de traslado parcial. Más tarde, en 1979, por el crecimiento de la mina, se empezó a desalojar paulatinamente el Campamento Americano, lo que se tradujo en la construcción de nuevos conjuntos tipo ciudad jardín en la periferia del Campamento Nuevo.

### IV. LAS IMPRESIONES SOBRE CHUQUICAMATA

En las primeras décadas del siglo XX podemos identificar una serie de publicaciones inmediatas a su construcción, que retratan con gran precisión la vida en ese asentamiento y sus viviendas.

En 1920 fueron publicadas dos ediciones (la segunda era aumentada) de *Chuquicamata su grandeza y sus dolores* escrita por Eulogio Gutiérrez y Marcial Figueroa. Sobre la calidad de vida en las viviendas, decían: “(...) La habitación es estrecha, malsana, insalubre e inadecuada. (...)” (Gutiérrez y Figueroa, 1920: 10)

Entregan apreciaciones sobre las insalubres viviendas. Por ejemplo, en una quebrada situada frente a la Fundición de Cobre estaba el campamento para solteros, cuyas habitaciones eran consideradas covachas, donde dormían en camarotes hasta 16 personas. No había

alcantarillado, por lo que las suciedades se arrojaban al suelo, denigrando el ambiente con malos olores que empeoraban con el calor.

A un costado estaba el campamento denominado de la Fundición o de los 500. Estaba destinado a familias y allí vivían matrimonios en una sola habitación. Cada casa tenía un anexo que era usado como cocina. Se sumaba otra hilera de casas que tenían dos habitaciones, también para familias. Un recinto se usaba como dormitorio, el otro como cocina, lavandería y comedor. No había luz, alcantarillados ni baños. (Gutiérrez y Figueroa, 1920: 116-117)

Los campamentos denominados los 300 y 400, en el perímetro del Campamento Americano, solo tenían la ventaja de estar cerca de la parte central de esa área. Cada vivienda tenía dos dormitorios y un cuartucho para cocina. Tampoco tenía luz, ni alcantarillado, ni agua, ni patio. El agua había que traerla de otros sitios. Los retretes estaba en el suelo, en sus cercanías y con el calor desprendían emanaciones pestilentes.

En el Campamento Nuevo habían dos grupos de casas, la de latas y la de adobes. Las primeras eran cuerpos de cuatro habitaciones, que eran ocupados por dos familias, cada una con dos cuartos. Igualmente no había alcantarillado, luz, patios ni desagües. Cada habitación tenía 3,40 metros de frente por lo mismo de ancho. El piso era de cemento. Las divisiones interiores eran de calamina negra. Los muros exteriores eran de barro con cemento. La cubierta era de calamina por dentro y barro por el exterior. En estas viviendas de dos habitaciones vivían familias numerosas, incluidos niños y animales. La promiscuidad era total. El clima y la materialidad de las casas provocaba enfermedades respiratorias, incluida la tuberculosis. El agua y las letrinas quedaban alejadas de las viviendas.

Luego estaba el campamento de adobes. Eran casas de tres piezas que no tenían patio, alcantarillado, ni luz, ni agua, ni letrinas. Habían unas pocos retretes dentro del conjunto, los que estaban hechos en el suelo y los calores fermentaban la materia orgánica, creando un ambiente insoportable. El agua había que traerla.

Gutiérrez y Figueroa planteaban un gran debate sobre la pésima calidad de habitación obrera en Chuquicamata. Reclamaban que frente al Gobierno, la empresa fingía interés por mejorar la calidad de vida de los obreros. Exigían que el Consejo Departamental de Habitaciones para Obreros de Antofagasta debía obligar a la Chilex a entregar buenas viviendas. Además el Consejo había revelado que desconocía por completo la realidad de la vivienda en Chuquicamata, al mencionarla en su Revista de la Habitación como referencia ejemplar de vivienda asociada a la industria. En contraposición los autores entregaban reales buenos ejemplos, construidos en esos años: (Gutiérrez y Figueroa, 1920: 189-190)

“Tipos modelos de habitaciones obreras que pueden recomendarse, tanto a la *Chile Exploration* como a los salitreros, son los Campamentos de la Oficina José Francisco Vergara, de la Compañía de Salitres de Antofagasta, en el Toco, y los que a la sazón construye en sus terrenos de la antigua oficina Lastenia, hoy Chacabuco, la firma Baburizza, Lukinovic y Cía. Esas sí que son habitaciones, sobre todo las de la oficina Chacabuco. Casas de 2 y 3 piezas, según sean para solteros, o matrimonios/ Todas de construcción sólida, con patio y cocina independiente. Buen piso. Techado *revart* de reciente invención, inoxidable, consistente y fresco para el verano y abrigador para el invierno; el agua para beber en abundancia y a la mano. Todas las casas con su puerta falsa que da a un pasadizo por donde se extraen las basuras y desperdicios. Todas las casas con su corredor para preservar la resolana.” (Gutiérrez y Figueroa, 1920: 195)

## V. LA RÉPLICA DE LOS GUGGENHEIM

El libro produjo incomodidad entre los Guggenheim de modo que Harry F. Guggenheim escribió un artículo publicado el 31 de julio de 1920 en el periódico estadounidense *Engineering and*

*Mining Journal*. El escrito llevó por título “Construyendo ciudades mineras en Sudamérica”, detallando los beneficios sociales que entregaba la *Chile Exploration Co*. La clara segregación social que el escrito establecía entre estadounidenses y chilenos (nativos), provocó gran incomodidad en Chile y reafirmaba el comportamiento imperialista.

Guggenheim explicaba que una de las mayores preocupaciones de la empresa era la calidad de vida y que estaban desarrollando un trabajo de bienestar similar al que se aplicaban en grandes conjuntos industriales pero que no eran comunes en la minería. Asimismo indicaba que debido a las condiciones extremas del sitio fue necesario construir ciudades con viviendas suficientes para 10000 a 15000 personas, y abastecerlas de alimento, agua y otras necesidades, así como mantenerlas limpias y saludables. (Guggenheim, 1920: 204)

Los problemas de bienestar estaban divididos en dos clases, una para los llamados empleados del *staff* que eran estadounidenses, chilenos y europeos, y los otros para los obreros que en su gran mayoría eran chilenos y menos civilizados. Los primeros trabajos de bienestar había sido hechos por los administradores generales. La base de ese trabajo fue la higiene y esparcimiento para los obreros y diversión para el *staff*.

El trabajo de bienestar en el campamento, consistía en la construcción de instalaciones, y luego controlar el buen uso de esas construcciones. Según Guggenheim, “antes de iniciar la construcción masiva del programa de viviendas y servicios de bienestar establecido en 1915, las condiciones locales en las respectivas propiedades fueron cuidadosamente estudiadas y los planos preparados para casas estandarizadas para varias clases de empleados”:

Sintéticamente los mejores modelos eran: casas oficiales ocupadas por los jefes de los departamentos (140 m<sup>2</sup>); casas tipo A para capataces generales, ingenieros asistentes y empleados de alto rango de las oficinas (116 m<sup>2</sup>); casas tipo B para sub capataces, mecánicos expertos y empleados junior de las oficinas (70 m<sup>2</sup>); ranchos (*mess houses*) ocupados colectivamente por los empleados solteros, como ingenieros junior y empleados de oficina (280 m<sup>2</sup>); y la casa tipo C para capataces y mecánicos nativos de alto rango (52 m<sup>2</sup>).

Luego seguían las menos favorecidas. Casa tipo D para los trabajadores nativos y sus familias. Eran de un piso, con dos o tres piezas. Las primeras 325 de estas casas construidas eran pareadas, de a dos casas. Todas las casas de este tipo construidas a continuación estaban en filas de diez. La superficie era de 22,5 y 33,7 metros cuadrados, respectivamente las de dos o tres habitaciones. A la fecha del reporte de Guggenheim se había garantizado que se agregarían duchas a cierto número de casas que están ocupadas por nativos que pueden ser clasificados de empleados permanentes y que habían mostrado un interés mayor por incrementar el estándar de sus casas. Y finalmente los *staff quarters* para solteros que poseían una posición subordinada en el *staff*. Eran edificios de un piso que tenían un pasillo longitudinal con habitaciones a ambos lados. En uno de los extremos, por lo general había una sala de descanso y por la mitad existía un baño con un número de duchas. Cada uno de estos tipos de edificios tienen desde dieciséis hasta veinte habitaciones provistas de agua corriente.

Guggenheim indicaba que se eligió un terreno para la villa de los nativos, al oeste de la planta, donde había un amplio espacio que permitía ampliaciones, y donde se han establecidos bloques de construcciones y calles regulares en torno a una plaza central destinada al ocio de los trabajadores.

La ejecución de los planes se inició a principio de 1916, y fueron utilizados los materiales más económicos disponibles, las estructuras de madera y el hierro corrugado. Guggenheim asume que las construcciones no eran satisfactorias, ya que resultaron difíciles de calentar debido a la alta oscilación térmica entre el día y la noche que a veces llegaba a 24 grados.

Guggenheim explica como novedad el uso de relave, tierra y cemento en la elaboración de adobes:

“Desde este descubrimiento todas las casas se han construido de adobe, y el hierro corrugado utilizado en una serie de construcciones anteriores ha sido reemplazado por adobe. Las casas de adobe han demostrado ser más satisfactorias. Se mezclan de forma atractiva con el paisaje de la pampa, mantienen una temperatura más uniforme y el hecho de que se pueden fabricar localmente permite a la administración agregar a las instalaciones de vivienda lo necesario sin mantener un gran stock de materiales de construcción.” (Guggenheim, 1920: 206)

Una foto de precarias pocilgas, ilustraban el final del artículo, indicando que esas eran las casas de los nativos chilenos antes de las mejoras implementadas por los estadounidenses.

## VI. OTRAS PUBLICACIONES

La editorial Nascimento publicó varios libros dedicados a Chuquicamata. En 1926 publicaron dos libros: *Chuquicamata, estado yankee (visión de la montaña roja)* del historiador Ricardo A. Latcham Alfaro y *Chuquicamata, tierras rojas: historia y monografía* de Eulogio Gutiérrez (una versión actualizada y más completa del polémico libro que había publicado con Figueroa en 1920). Algunos años después, en 1932 fue publicado *Carnalavaca, novela de las tierras rojas* del arquitecto Andrés Garafulic,

### VI.1 *Chuquicamata, estado yankee*

Latcham, que había trabajado en la Chilex en el Departamento de Bienestar, evidencia los intereses y el ejercicio de simulación que hacía la compañía sobre la calidad de vida en Chuquicamata. En su primera visita al mineral estaba ansioso de apreciar la “vastísima obra del capitalismo norteamericano”, con la idea de formar su propia opinión ya que había oído muchas opiniones divergentes. Reconocía que la Chilex tenía una serie de propagandistas interesados que defendían los intereses de la compañía. La prensa elogiaba constantemente al Edén del Norte, derrochando fantasía y comentarios favorables sobre un espejismo que atraía a “millares de hombres salidos de todas partes, tras la ruta deslumbradora de la riqueza y en pos de los ideales más fascinadores de bienestar material...”. Recordaba visitas oficiales con sequito de parásitos. Esos personajes, visitaban poco y se lo pasaban en banquetes y recepciones.

La prensa proletaria era la única que podía manifestarse en contra de la Chilex. Sin embargo el uso de lenguaje destemplado, la falta de cultura, carencia de lógica, envueltos en odio, hacían perder eficacia a sus críticas. Luego eran “tildados de comunistas y desacreditados por el ciego odio de clases.” Los trabajadores no se atrevía a decir nada en contra, con temor de ser despedidos, y si lo hacían era de forma anónima. Sobre la vivienda, evidencia el enfrentamiento de puntos de vista, dice: “(...) todos los que han vivido en los campamentos obreros, o que han tenido oportunidad de verlos un poco detenidamente, están contestes en que dichos campamentos son una calamidad, hallándose en igual o peores condiciones que los más asquerosos conventillos de la capital.” (Latcham, 1926: 125)

### VI.2 *Chuquicamata Tierras Rojas*

El nuevo libro de Eulogio Gutiérrez de 1926 entregó información muy detallada sobre la vida del campamento. El área responsable de administrar la asignación de las habitaciones y viviendas era el Departamento de Bienestar de la *Anaconda Company* (los nuevos propietarios desde 1923), en cuyas oficinas mantenían un plano actualizado de todos los campamentos (Gutiérrez, 1926: 186).

## El Campamento Viejo o Americano

Es contradictorio que el destacado Campamento Americano, sitio donde vivía la clase dominante de la empresa, en la ladera de la montaña, sobre el área industrial, no solo tenía chalets sino que a sus pies tenía una serie de construcciones para albergar a trabajadores solteros, cercanos a la faena y a la contaminación. La organización del Campamento Americano obedecía más bien a ese orden piramidal, donde en la punta estaba la casa de Daniel Guggenheim, el propietario, y bajo él todos los otros supervisores, y más alejado el Campamento Nuevo, con los obreros. Se producía además una configuración de dominio y control, desde donde se apreciaba la totalidad de las faenas, por su cercanía. Sin embargo esa configuración simbólica atentaba en contra de un emplazamiento racional que podría haber privilegiado la salubridad del ambiente.

Los bloques de habitaciones más afectados eran los siguientes:

**Lusitania:** El bloque denominado Lusitania estaba a 15 metros de la Casa de Ácidos. Poseía 20 habitaciones, de 4 m<sup>2</sup> cada una. Su capacidad era de 80 trabajadores solteros, empleados y obreros, cuatro por habitación. En el centro del edificio había solo un ducha y dos lavatorios.

Alrededor del Lusitania habían cuatro bloques de habitaciones. Un bloque tenía capacidad para 48 personas, y cada uno de los otros tres podía acoger a 60 trabajadores.

Frente a estos bloques habían 8 habitaciones con piso de ripio y brea, donde cabían 16 personas en cada uno. Allí los obreros permanentemente se quejaban de los humos de la Casa de Ácidos, que les impedía conciliar el sueño, despertaban ahogados, asfixiados, y eran víctimas de “fuertes y continuos ataques al corazón”. (Gutiérrez, 1926: 187)

**Camarotes:** Otras habitaciones para solteros estaban ubicadas en la Quebrada del Diablo. Eran 25 camarotes para solteros, situados frente a la Fundición de Cobre. Eran extremadamente precarios, se trataban de una estructura de madera recubierta con calaminas rotas y desvencijadas. El aire penetraba en su interior por todos lados. Su piso que era de tierra, luego fue mejorado con ripio y brea. Cada camarote media cuatro metros de ancho por diez de largo, y albergaba a 16 personas. Sus habitantes soportaban el impacto de su materialidad y vecindad con la industria, sufriendo afecciones respiratorias. (Gutiérrez, 1926: 188)

Además en el Campamento Americano habían otras construcciones de mejor standard, como los siete bloques para solteros denominados *staff* para mecánicos, carpinteros, electricistas, capataces o mayordomos, así como los "ranchos" para capataces yanquis, y algunos para empleados chilenos.

También habían conjuntos de casas, que si bien ofrecían mejor calidad funcional, estaban demasiado próximas de la Fundición y de la casa de Ácidos, y los vientos arrastraban los humos contaminantes. Esas poblaciones era: "Los 300" de dos piezas más una cocina (Gutiérrez, 1926: 191); "Los 400", ocho bloques de ocho casas cada uno, también de dos cuartos y una cocina, con un baño con retretes divididos para hombres y mujeres, eran para casados pero en 1921 se habían mandado a deshabitar y en 1923 fueron nuevamente ocupadas por enganchados, por lo general palanqueros y cuadrilleros. (Gutiérrez, 1926: 191-192); "Los 500", para familias, peligrosamente cercanos a los estanques de petróleo, eran seis bloques de ochos casas, y las casas tenían solo dos habitaciones, una era ocupada como comedor, cocina y lavador, el otro recinto era usado como dormitorio para toda la familia, matrimonio e hijos.

Luego estaban las más lujosas del Campamento Americano, las del tipo Ford y las el tipo C.

## El Campamento Nuevo

Si bien el espacio urbano del Campamento Nuevo no estaba contaminada, principalmente por su ubicación a barlovento, las construcciones tenían algunos problemas.

**Camarotes:** Por el costado a la línea férrea quedaban dos bloques de camarotes de material ligero con 15 cuartos de dos por dos metros, “con dos entablados a cada lado, quedando uno por encima del otro para que durmiesen cuatro personas”. Cada camarote tenían una ventanilla, pero no tenían puertas, de modo que el aire entraba sin control, reinando el frío, lo que los hacía prácticamente insoportables. La congestión del espacio era tal, que se decía “que por las mañanas al levantarse, tenían que salir afuera los que dormían abajo para dar lugar a que bajasen los que dormían arriba.” Para el aseo, había al centro de cada bloque un canal de madera con cuatro llaves para 300 obreros. (Gutiérrez, 1926: 189-190)

**Los 600:** Eran doce bloques, algunos solo de dos habitaciones, otros con una pequeña cocina de calaminas viejas y con suelo de tierra. Cada bloque tiene ocho casas y cada casa dos cuartos de cuatro y medio metros cuadrados cada una. Las casas estaban suspendidas un pie por sobre el suelo, lo que ventilaba pero enfriaba radicalmente sus espacios.

**Pueblo Hundido:** Era el campamento más alejado del área industrial y del Ferrocarril Minero. Fue construido en adobe con cemento. Eran 16 bloques de 10 casas cada uno. Fue construido en 1920. Cada casa tenía un comedor, un dormitorio, una cocina y un corral con cierre de alambre. Los recintos eran considerados buenos y abrigados. En este conjunto había tres retretes y dos baños para sus habitantes, con agua caliente y fría. No había alcantarillado por lo que las aguas servidas se lanzaban a la calle, lo que degradaba el ambiente y contribuía a la insalubridad. (Gutiérrez, 1926: 194-195)

**Reconstrucción del Campamento de Adobes:** En 1918 fueron construidos treinta bloques de adobe un poco más debajo de la Pulpería. La calidad de esos adobes fue muy mala de modo que al año ya estaba los muros corroídos solo con los temporales que ocurrían. Cada bloque tenía diez casas, y cada casa tres habitaciones, ninguna con suelo de madera. Un temblor no muy fuerte que se produjo en 1918, destruyó prácticamente los treinta bloques, quedando inhabitables. En 1922 fueron reconstruidos, pero por economía no se demolieron completamente las murallas dañadas. Los muros no tenían ningún pilar. Debido a la naturaleza sísmica del país, era considerado un campamento peligroso. (Gutiérrez, 1926: 196)

**Gran campamento de latas:** Era considerado el peor que tenía Chilex para sus trabajadores. Era el mayor, y su extensión era de 400 metros. En algunas partes tenía 100 metros de fondo y en otras 200 metros. Estaba atravesado por estrechas callejuelas en todas las direcciones. La vivienda consistía en un pequeño bloque con cuatro habitaciones de 3,30 metros cuadrados cada una. Los muros de los extremos eran de adobes confinados dentro de un malla de alambre estucados con un mortero de arena y cemento. Las divisiones interiores eran de calamina y los pisos de cemento, lo que funcionaba bien en verano pero no en invierno. En una casa podían vivir dos matrimonios sin hijos, dos habitaciones para cada pareja, en la mayor estrechez. Una pieza la ocupaban como comedor y dormitorio, y la otra de cocina y lavandería. En el dormitorio, cabían dos catres y quedaba un espacio de medio metro entre ellos. En torno a 1926, una cuarta parte de las viviendas eran habitadas por obreros solteros. No había alcantarillado, de modo que las aguas sucias se lanzaban a la calle, lo que hacía que el mal olor hiciera el ambiente insoportable.

### VI.3 Carnalavaca y la crítica de Garafulic

En 1932 el arquitecto Andrés Garafulic publicó la novela Carnalavaca, de profundo corte antiimperialista, retrataba la vida de un mineral de cobre que llevaba ese nombre ficticio. No debe ser coincidencia que Carnalavaca haya sido editado por Nascimento, así como el libro de 1926 sobre la historia de Chuquicamata de Eulogio Gutiérrez, la novela estaba basada en varios minerales entre ellos Chuquicamata y los Guggenheim. Al inicio estaba dedicado a: “A los incapaces e impudentes que desde hace cincuenta años están empeñados en consumir la esclavitud económica de Chile”.

La nota preliminar con el mismo tono de la dedicatoria, era justificada por la reciente llegada a Chile de Solomon Guggenheim para ejecutar la constitución legal de la COSACH (Compañía de Salitres de Chile), herencia de la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo, y que mantenía la flaqueza del gobierno del presidente Juan Esteban Montero. Garafulic defendía la riqueza cuprífera de Chile, y citaba un informe de 1920 del ingeniero Santiago Marín Vicuña, quien enumeraba con detalles las minas y empresas extranjeras que las explotaban: *Chile Exploration Co., Société de Cuivres de Chañaral, American Smelting, American Refining, Société de Cuivre de Catemou, Braden Mining Copper*, analizaba la situación, los procesos y el provenir de la producción chilena y estadounidense.

La novela se desarrollaba en torno a los conflictos de poder durante el proceso de adquisición que la compañía realizó para poder obtener todas las múltiples pertenencias mineras que conformaban el mineral de Carnalavaca, una Babel americana.

## VII. CONCLUSIONES

Con el tiempo Chuquicamata se convirtió en un mito, por un lado por el éxito de su producción, por otro, por la singularidad de su situación. En septiembre de 1936, el periódico francés *Paris Soir* publicaba un reportaje sobre Chuquicamata con un perfil teñido de exotismo, escrito por Jean Alloucherie. Decía: “En búsqueda del oro de los incas. En el corazón del desierto una moderna ciudad vive y prospera. (...) La noche cae sobre la pampa, y por miles, se iluminan las lámparas eléctricas. Desde los altos hornos escapan gigantescas llamas verdes. Las avenidas centelleantes cobran vida: estamos a 3.000 metros de altitud, lejos de todo.” (Alloucherie, 1936)

En agosto de 1921 en el n°10 de la Revista de la Habitación se exponía que la discusión sobre la vivienda ya tenía una trayectoria entorno a una serie de congresos internacionales. El Congreso de París de 1889 era considerado el primero de ellos, y en él se abordaron temas económicos, legislativos, salubridad y moralidad. Luego siguió el Congreso de Amberes de 1894, Burdeos de 1894, Bruselas de 1897, París de 1900, Dusseldorf de 1902, Lieja de 1905, Londres de 1907, Viena de 1910, La Haya de 1913, la Asamblea de la Habitación Obrera de 1919 (Revista de la Habitación, 1921: 535-542), el Congreso de Habitaciones de Londres de junio de 1920, al cual asistieron Ramón Subercaseaux, Vicepresidente del Consejo Superior de Habitaciones Obreras y el arquitecto Ricardo Larraín Bravo, destacado higienista. (Subercaseaux, 1920, 8-15), y el Congreso Argentino de la Habitación de Buenos Aires de septiembre de 1920 (1920: 137-141)

En síntesis, las discusiones sobre la vivienda, los enfrentamientos de opiniones sobre Chuquicamata, revelan temas fundamentales de la modernidad, así se pueden detectar procesos de concientización sobre la salubridad, la higiene, la contaminación, los servicios, así como adecuadas materialidades para las arquitectura. Es curioso que las supuestas distintas percepciones, se remiten a las distintas realidades que quienes las emitieron. Las contradicciones no eran tan radicales, ya que cuando los Guggenheim emiten sus descripciones, no son tan



distintas emitidas por antiguos moradores de esa ciudad minera. El proceso coincide con la emergencia de la reivindicación obrera, la transformación de los criterios de diseño de la vivienda y las necesidades de la vida moderna. Los enfoques reactivos con el tiempo, y con las mejoras realizadas después de la fundación de los Guggenheim, transformaron las impresiones, y las comunidades asociadas a la vida en Chuquicamata miran su experiencia con una perspectiva romántica. De esa forma el complejo urbano del campamento Nuevo, luego del intimidante acercamiento de las tortas de relave, fue trasladado, y el núcleo urbano, hoy una ciudad fantasma, fue recientemente declarado monumento histórico nacional.

## VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

Alloucheerie, Jean (1936): "Au coeur du desert une cité moderne vit et prospère". *Paris Soir*, 20.9.36., p.5.

Cabrera, David (1987): *Chuquicamata: consideraciones bioclimáticas a escala urbana*. Tesis de Seminario, Escuela de Arquitectura. Antofagasta: Universidad del Norte.

Engels, Frederick (1887): *The condition of the working class in 1844*. With appendix written 1886 and preface 1887. New York: John W. Lovell Company

Garafulic Y., Andrés (1932): *Carnalavaca, novela de las tierras rojas*. Santiago: Nascimento.

Guggenheim, Harry (1920): "Building mining cities in South America". *Engineering and Mining Journal*, 31 de julio de 1920, pp.204-210.

Gutiérrez, Eulogio; Figueroa, Marcial (1920): *Chuquicamata su grandeza y sus dolores*. Santiago: Cervantes.

Gutiérrez, Eulogio (1926): *Chuquicamata, tierras rojas: historia y monografía*. Santiago: Nascimento.

Ingeniería Internacional (1922): "El mineral de Chuquicamata". *Ingeniería Internacional*, tomo 5, n°7, pp.295-300.

Latcham, Ricardo A. (1926): *Chuquicamata, estado yankee (visión de la montaña roja)*. Santiago: Nascimento.

Martínez Rodríguez, Gerardo (1993): *Orígenes y desarrollo de Chuquicamata bajo la Chile Exploration Company* (2ª parte). Trabajo inédito encargado por Codelco Chile, División Chuquicamata. Disponible en Memoria Chilena.

Mumford, Lewis (1966): *La ciudad en la historia: sus orígenes, transformaciones y perspectivas* (Tomo 2). Buenos Aires: Infinito

Revista de la Habitación (1921): "Los congresos internacionales de casas baratas". *Revista de la Habitación*, 10, pp.535-542.

Revista de la Habitación (1920): "El Congreso de la Habitación en Buenos Aires". *Revista de la Habitación*, 3, pp.137-141.

Subercaseaux, Ramón (1920): "El Congreso Habitaciones de Londres". *Revista de la Habitación*, 1, pp.8.15.

**RIO DE JANEIRO PÓS OLIMPÍADAS 2016:  
A HERANÇA SOCIOECONÔMICA  
DO NOVO URBANISMO**

BIANCA DOS SANTOS MAGALHÃES

# RIO DE JANEIRO PÓS OLIMPIADAS 2016: A HERANÇA SOCIOECONÔMICA DO NOVO URBANISMO.

## I. INTRODUÇÃO

Em 2016 uma das discussões mais frequentes na cidade do Rio de Janeiro era o legado deixado pelos jogos olímpicos. De fato, as Olimpíadas deixaram sua marca na cidade através de construções esportivas, novos espaços ajustados e construídos, novos meios de transporte, etc. Resta saber quais os impactos trazidos por esta marca.

Administrar territórios modificados e tudo que ele abrange não é tão simples quando este território traz consigo marcas evidentes de um processo histórico cujo resultado é a clara separação entre as classes mais abastadas e as classes menos favorecidas – ambas do ponto de vista econômico. No caso da cidade do Rio de Janeiro, isto é visto evidentemente nos morros – as favelas, conhecidas na cidade – e no asfalto, onde está a vida laboral dos trabalhadores e, à beira-mar, a residência das classes mais ricas.

Toda a vida individual e urbana depende da organização das cidades. A importância das mesmas é ratificada por Monte-Mor (2006:02) no seguinte trecho:

(...) as cidades, ou o espaço político e sociocultural formado a partir delas, vêm se tornando os centros da organização da sociedade e da economia. Na escala mundial, poucas cidades organizam e comandam grandes blocos de interesses e reordenam o espaço econômico global; nas escalas local, regional e nacional, as cidades definem as formas de organização da população e a localização das atividades econômicas, referenciam identidades sociais e definem as formas várias de constituição comunitária. (Monte-Mor 2006:02)

Conhecer a importância e as características deste território é importante para desenvolver uma atividade turística de qualidade e, sobretudo, oferecer estabilidade aos cidadãos em relação à força de trabalho. Porém, num mesmo território as diferenças entre o morador e o turista muitas vezes são evidentes. “Esta dinâmica paradoxal do turismo coloca em contato diretos indivíduos que não se enxergam como pessoas, mas como portadores de algo que o outro necessita” (Barretto 2007:77).

A diferença supracitada não está restrita ao campo do comportamento social, mas também à maneira como o território é configurado a fim de obedecer a uma demanda regida por uma necessidade capital. Como exemplo: nas grandes cidades onde há a ocorrência de atividade turística, muitas vezes a estrutura das localidades destoa visualmente das periferias. E esta diferença visual do território conserva lutas de classes que se desdobram na esfera social, possibilitando que problemas sociais sejam gradativamente frequentes devido a esta desigualdade, como a violência, por exemplo.

O contexto político de ocorrência das Olimpíadas 2016 na cidade do Rio de Janeiro foi conturbado devido à deposição da ex presidente do Brasil que dividiu opiniões e incitou protestos por todo Brasil. E a rejeição aos jogos olímpicos por parte da população se tornou grande. De acordo com pesquisa feita pelo instituto Datafolha (SP), em pesquisa feita em 19/07/2016, metade dos brasileiros (50%) são contrários à realização dos jogos olímpicos no Rio de Janeiro, 40% são favoráveis, 9% são indiferentes e 2% não responderam. Na comparação com a pesquisa anterior, de junho de 2013, a reprovação dobrou no período (era 25%) enquanto a aprovação recuou vinte e quatro pontos (era 64%) (Datafolha 2016:2).

Um estado vulnerável politicamente, uma população insatisfeita e mudanças infraestruturais ocorrendo a todo vapor compuseram o cenário da cidade do Rio de Janeiro em 2016. E o que mudou após os jogos?

Este artigo fará uma análise concentrada em dados estatísticos socioeconômicos e a atividade turística da cidade e estado do Rio de Janeiro e de que forma estes dados mantiveram sua estabilidade em 2017 a fim de compreender qual foi a herança deixada à cidade.

## II. CONCEITO DE LEGADO: EXPECTATIVA *VERSUS* REALIDADE

A ideia de abordar sobre o conceito de legado ocorre porque durante o período de revitalização da cidade, a mídia noticiava constantemente a euforia e a expectativa dos governantes da cidade do Rio de Janeiro e o que os mesmos esperavam como legado destas mudanças. Um portal de notícias entrevistou o ex prefeito do Rio de Janeiro e a reportagem destaca que “o prefeito do Rio afirmou que os investimentos feitos pela iniciativa privada nos Jogos foram essenciais para que todos os equipamentos e obras de infraestrutura fossem entregues com valor 30% menor do que o apresentado na candidatura da cidade. Para Paes, essas empresas acreditaram porque sabem estar fazendo um bom negócio” (Portal de Notícias G1, 2016). E a mesma notícia ainda transcreve uma fala do ex prefeito Eduardo Paes: “É a força da economia do Rio. O tapete está estendido para quem quiser investir na cidade”.

A ideia de desenvolvimento territorial está vinculada ao sucesso das políticas públicas que levam ao crescimento econômico do local e tem como consequência, também, o desenvolvimento social. A preocupação com o desenvolvimento territorial e social leva o Estado a pensar em políticas duradouras que atendam à população. Estas políticas estão vinculadas as metas que o Estado se propõe a executar, considerando seus objetivos estipulados nos planos nacionais.

O legado de um local significa a continuidade ou não de políticas distintas de desenvolvimento. Para isto, algumas hipóteses a respeito do legado à luz do desenvolvimento territorial e social são levantadas a fim de entender o que o legado representa.

Socialmente, o legado prometido pela estruturação dos destinos turísticos causa expectativas aos cidadãos que vislumbram melhoras na qualidade de vida. “No momento em que determinada comunidade é transformada em atrativo turístico, é gerada igualmente uma expectativa de crescimento econômico e, portanto, de benefícios para a população local” (Bridi, 2003). Estas expectativas, pautadas em desejos de melhoria, nem sempre são correspondidas e a não correspondência gera impactos sociais negativos, que implicam no rechaço do residente à vinda de turistas.

Por se tratar de uma atividade essencialmente econômica, o planejamento em turismo é pensado e executado, basicamente, para atender à demanda do turista, a qual gera um mercado que precisa ser atendido. Considera assim os fatores positivos e negativos trazidos pela atividade turística olhados pelo ângulo do turista e dos agentes que buscam atender às demandas deste.

O caso do estabelecimento de atividades turísticas ou da realização de eventos num local turístico apresenta assim similaridades com o estabelecimento de atividades industriais, comerciais, educacionais ou de serviços em geral num local. Quando estas atividades são de grande porte os residentes são impactados, têm expectativas e desejam um retorno.

Porém este retorno pode não ser, exatamente, o esperado. Ao tomar como referência os exemplos de megaeventos esportivos ocorridos fora do Brasil, percebemos que a expectativa e a

realidade são opostas devido a uma falha de gestão ou uma análise equivocada de um panorama social, como se pode ver no exemplo descrito abaixo por Melo:

Pode acontecer, contudo, de os megaeventos não trazerem o legado esperado. Foi o que ocorreu em Atenas-2004 por causa do medo do terrorismo, que reduziu as receitas com o turismo e ampliou os gastos com segurança. Em Sidney escolheram grandes e belos terrenos, porém distantes do centro da cidade. Passadas as Olimpíadas, viu-se que esses equipamentos não contribuíram em nada para a estrutura da cidade e o bem da maioria dos seus cidadãos. Apesar dessa escolha errada, Sydney tornou-se referência de impacto positivo no meio ambiente em razão da despoluição da Homebush Bay e da preocupação com o desenvolvimento sustentável. (Melo, 2014)

A atividade turística, na prática, quando desenvolvida de forma adequada e planejada, integra três elementos como representativos do legado: o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico e a cultura local. A atividade turística, muitas vezes, também é arrolada no processo de desenvolvimento e compõe um setor economicamente relevante para um país.

### III. OLIMPÍADAS DE 2016: O QUE MUDOU?

primeira vista é fácil dizer quais foram as mudanças e os impactos gerados pela realização das Olimpíadas de 2016, pois as notícias nos jornais abordam os fatos ocorridos durante e depois do evento. A herança socioeconômica do novo urbanismo está além da discussão sobre as inovações realizadas na cidade do Rio de Janeiro e que, de fato, modificaram a face da cidade do Rio de Janeiro. Regiões centrais da cidade, como a zona portuária, que outrora não tinham qualquer circulação de pessoas, contaram com uma intensa modificação em sua estrutura urbana que originou novos atrativos, como o Museu de Arte do Rio, o Museu do Amanhã, o AquaRio, além da implantação do veículo leve sobre trilhos – VLT e prédios comerciais responsáveis por prover desenvolvimento de negócios na região.

O que interessa saber é, de um ponto de vista estatístico, quais os resultados trazidos por este novo urbanismo na cidade do Rio de Janeiro que, hipoteticamente, geraria um legado positivo para a população. Para tal, alguns dados econômicos e turísticos do estado do Rio de Janeiro serão analisados, pois um dos legados prometidos à população seria o *upgrade* econômico através da geração de empregos na cidade e, conseqüentemente, no estado.

#### III.1 *Análise de dados estatísticos*

Conforme lido, o ex prefeito da cidade do Rio de Janeiro teve expectativas de mudança econômica, assim como o ex governador do estado do Rio de Janeiro, Francisco Dornelles, também se mostrou animado com as mudanças. O primeiro indicativo de alguma variação econômica se dá pelo PIB (produto interno bruto) de um local, que representa a soma de todos os bens e serviços econômicos produzidos num local.

Ao analisar o PIB do estado do Rio nos anos 2015, 2016 e 2017, se vê que sua variação e participação apenas decresceu. Num estado cuja representação econômica apenas perdia para o estado de São Paulo (em índices gerais), uma queda econômica contradiz o legado econômico esperado pelo ex prefeito e ex governador do estado do Rio de Janeiro. De acordo com estatística desenvolvida pelo Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, “o Estado do Rio de Janeiro, segunda unidade da federação em termos de Produto Interno Bruto (R\$ 623 856 milhões), apresentou em 2017 variação negativa de 2,2%, enquanto que o nacional registrou crescimento de 1,0%” (CEPERJ, 2018).

TABELA 01: PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) BRASIL E ESTADO DO RIO DE JANEIRO – 2015, 2016 E 2017

Ano	Rio de Janeiro			População residente (habitantes)	PIB per capita (R\$)	Brasil	
	Produto Interno Bruto		Volume			Produto Interno Bruto	Relação PIB RJ / PIB Brasil (%)
	1 000 000 R\$	Índice 2010 = 1					
2015	659 137	104,70	-2,79	16 550 024	39 827	5 995 787	10,99
2016	638 095	100,44	-4,07	16 635 996	38 356	6 266 895	10,18
2017	623 856	98,24	-2,19	16 718 956	37 314	6 559 900	9,51

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ).

Outro prometido legado oriundo da mudança urbanística de consequências sociais no estado do Rio de Janeiro foi o aumento de empregos para a população residente. É certo que as obras sempre geram empregos para a população residente, mas o verdadeiro legado positivo acontece quando as taxas de emprego são mantidas a níveis altos. No entanto, não foi o que aconteceu no estado do Rio de Janeiro. Além da crise que se abateu sobre os servidores públicos que tiveram que lidar com seus salários atrasados, a economia registrou uma queda nos índices de emprego da região metropolitana do Rio de Janeiro<sup>1</sup>.

TABELA 02: TAXA DE DESOCUPAÇÃO BRASIL E ESTADO DO RIO DE JANEIRO – 2015, 2016 E 2017

Ano	Rio de Janeiro		Brasil
	Taxa de emprego (região metropolitana)	Taxa de emprego (estado)	Taxa de emprego
	Média anual – região metropolitana (%)	Média anual – estado (%)	Média anual (%)
2015	6,9	7,6	8,5
2016	11,1	11,7	11,5
2017	13,7*	15,1**	12,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e estatísticas (IBGE) e Fundação Getúlio Vargas (FGV)

\* taxa de desocupação do primeiro trimestre de 2017

\*\* taxa de desocupação de janeiro a junho de 2017

Mesmo que a pesquisa apenas tenha acesso a uma parte do período do ano de 2017, nota-se que a taxa de desemprego no país e no estado do Rio de Janeiro aumentou de forma considerável de 2015 para 2016. Embora a geração de emprego seja um índice amplo, que não tenha uma relação direta com as mudanças ocorridas na cidade do Rio de Janeiro, o gráfico apenas exemplifica que, diferente do que foi prometido durante as obras de revitalização da cidade nas Olimpíadas, o desemprego não diminuiu, ao contrário, apenas aumentou por diversas razões ligadas à gestão econômica dos recursos públicos feita irresponsavelmente.

<sup>1</sup> Região metropolitana: capital do estado e grandes cidades ao redor da capital.

A falta de emprego e a supervalorização do espaço<sup>2</sup> dão espaço a outro índice relevante: a violência. Homicídios, intervenções policiais, assaltos fazem parte da vida urbana de cidades de alta densidade populacional e alta desigualdade. Na cidade do Rio de Janeiro os índices de violência são altos e as estatísticas do Instituto de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro (ISP) mostram o quanto aumentou a letalidade violenta. De acordo com o ISP, a letalidade violenta é a composição de quatro títulos que fazem parte deste indicador, a saber: homicídio doloso, homicídio decorrente de oposição à intervenção policial, latrocínio (roubo seguido de morte) e lesão corporal seguida de morte. Estes índices podem ser verificados na tabela abaixo:

TABELA 03: ÍNDICE DE VIOLÊNCIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E CAPITAL – 2015, 2016 E 2017

Rio de Janeiro						
Ano	Estado			Capital		
	Letalidade violenta	População	Taxa por 100 mil hab	Letalidade violenta	População	Taxa por 100 mil hab
2015	5010	16.550.024	30,3	1562	6.476.631	24,1
2016	6262	16.635.996	37,6	1909	6.498.837	29,4
2017	6749	16.829.805	40,0	2131	6.548.415	32,5

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

A fragilidade de uma sociedade é mostrada também pelo alto índice de violência dela. Através da tabela anterior, vemos que a violência aumentou de forma considerável em proporções similares na cidade do Rio de Janeiro e em todo o estado.

As notícias veiculadas na mídia sobre crimes e violências tomam grandes proporções na mídia e abrem espaço para questionamentos sobre a vulnerabilidade do país e suas mazelas sociais, bem como o nível de segurança deste país para desenvolver atividades como turismo, por exemplo, que representa uma das primeiras janelas que mostram ao mundo estas vulnerabilidades sociais em detrimento dos atrativos locais que mantêm a atividade em funcionamento. Este fenômeno é comum na América Latina, de forma geral, segundo Sodré:

O aumento exponencial da violência, em todas as suas formas, na maior parte dos grandes centros urbanos da América Latina e do resto do mundo, assim como o primado avassalador dos meios de comunicação sobre as formas de acesso de jovens e adultos às regras de relacionamento intersubjetivo no espaço social, coloca continuamente a mídia – senão o tipo de organização social afim à mídia – no centro das interrogações sobre o fenômeno da violência. (Sodré, 2006: 9)

E quando discutimos sobre uma cidade que outrora recebeu turistas para um evento de grande porte, como os Jogos Olímpicos, as características negativas se tornam mais visíveis e refletem nos índices turísticos locais.

Por exemplo, abaixo serão verificados dois índices básicos na cidade do Rio de Janeiro: o número de desembarques internacionais e domésticos e a taxa de ocupação hoteleira, ambos dos anos de 2015, 2016 e 2017, a fim de traçar um comparativo sobre o andamento da atividade turística antes durante e depois do período dos Jogos Olímpicos.

<sup>2</sup> Entende-se por supervalorização do espaço o valor dado ao espaço físico devidamente estruturado e urbanizado, de forma que se gera um valor alto de mercado usufruído por quem possui alto capital financeiro.

TABELA 04: CHEGADA DE TURISTAS AO BRASIL E AO RIO DE JANEIRO – 2015, 2016 E 2017

Ano	Rio de Janeiro	Brasil
	Chegada de turistas	Chegada de turistas
2015	1.375.978	6.305.838
2016	1.480.121	6.546.696
2017	1.355.616	6.588.770

Fonte: Ministério do Turismo Brasileiro (MTur)

Apesar de registrar crescimento no panorama Brasil entre os anos 2016 e 2017, o estado do Rio de Janeiro não acompanhou esta chegada de turistas, ou seja, o índice de chegada de turistas em 2017 – um ano onde os frutos das Olimpíadas seriam colhidos e revertidos em mais chegadas e mais turistas para a cidade – caiu em relação a 2016 e ainda permaneceu abaixo de 2015. A promessa de mais turistas para a cidade, bem como a revitalização feita para receber melhor os turistas foi um legado prometido e não cumprido. Ao contrário, se tornou uma herança cuja consequência se desdobra na vida da população que paga caro pelas decisões políticas que não consideraram as reais necessidades da população que sofre com a corrupção na esfera política e colhem os frutos injustamente dos escândalos políticos ocorridos com superfaturamento das obras de revitalização e construção de arenas esportivas feitas para as Olimpíadas.

Os dados estatísticos apresentados objetivam desmistificar a ideia de legado positivo gerado pelas transformações espaciais ocorridas na cidade do Rio de Janeiro, motivada pela vinda dos Jogos Olímpicos, que foi a ideia que os governantes utilizaram como discurso político de progresso para a cidade. A cidade tenta sobreviver à herança socioeconômica que recebeu após a vinda dos jogos que a deixou numa situação econômica vulnerável.

#### IV. O RIO DE JANEIRO ATUAL

Vale ressaltar que a revitalização urbana em função do evento Olimpíadas de 2016 não foi o vilão principal da herança socioeconômica deixada para a cidade. De forma figurativa, ela foi uma coadjuvante que entrou em cena num momento de desespero causado por questões políticas e, justamente por conveniência da política (a vilã principal), esta coadjuvante atuou onde não deveria, pois o Rio de Janeiro, bem como o Brasil, possui outras prioridades básicas.

A ganância política faz com que a desigualdade seja evidente em determinados espaços. Na cidade do Rio de Janeiro, em lugares onde outrora, nada tinham e viviam ocupados por população moradora de rua ou condições precárias, agora estes espaços se tornam úteis e valorizados. Esta valorização é positiva por um lado, mas negativa ao pensar que o problema real não foi tratado: não foi dado às pessoas que moravam nestas áreas condições de uma vida decente, ao contrário, ocultou-se um problema que acentuou e ajudou a desdobrar a desigualdade social, motivado pelo capitalismo. E esta desigualdade pode tomar proporções maiores quando o Estado, naturalmente movido pelo capital, “seleciona” quais atividades merecem sua atenção e quem, de fato tem o direito à cidade. A respeito disso, Rodrigues afirma que:

No discurso dominante, o Estado parece estar acima das contradições e conflitos que produzem e reproduzem a desigualdade socioespacial, considerada um problema que será solucionado com o desenvolvimento econômico e planejamento territorial urbano. Na matriz discursiva dominante, o desenvolvimento é promovido pelos agentes tipicamente capitalistas de produção do espaço urbano e pelo Estado. Os agentes não tipicamente capitalistas, como os que produzem a cidade com autoconstrução, mutirão, favelas, ocupações coletivas, parecem ser



apenas os causadores dos problemas. A produção do espaço pelos diferentes grupos societários é abstraída, pois não faz parte do mundo idealizado. Os problemas advindos da urbanização, como a segregação espacial, são tidos como causas e como desvios de um modelo de urbanização cujo pressuposto é uma cidade ideal. (Rodrigues, 2007:75)

Antes das Olimpíadas a cidade do Rio de Janeiro, tal como as demais grandes cidades brasileiras, já convivía com um cenário político nacional frágil que culminou em protestos da população na Copa do Mundo de 2014. Estes protestos se deram por todo Brasil e, na cidade do Rio de Janeiro, ainda havia alguma expectativa de mudança por parte da política em relação às Olimpíadas. A gestão do evento foi bem planejada, sua execução ocorreu de forma exitosa, mas as dívidas permaneceram. As questões sociais relevantes não foram resolvidas. Os dados mostraram que não houve melhora. A economia brasileira também sofreu bastante com a inflação que, de acordo com dados do Banco Central, em 2015, 2016 e 2017 a inflação variou, respectivamente, 10,67%, 6,29% e 2,95%. A última variação foi baixa graças à grande oferta de produtos alimentícios. Em 2018 presenciamos uma nova crise no valor da gasolina, motivado por uma ação política que culminou em protestos por parte de caminhoneiros em todo Brasil, uma greve de consequências alarmantes para todos, pois muitos insumos deixam de ser entregues aos mercados e a valorização dos produtos básicos desencadeia em aumento de preços.

No turismo a cidade do Rio de Janeiro sobrevive graças aos eventos desenvolvidos nela. Em meio aos índices socioeconômicos desanimadores, a cidade continua a receber turistas que vêm atraídos por suas belezas naturais e opções de lazer. A cidade continua a esperar que o turismo ajude a resolver os problemas econômicos locais através dos gastos dos turistas no setor.

A exclusão da massa de menos favorecidos na cidade já era prevista por urbanistas. Em entrevista ao *Jornal do Brasil*, o professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Cláudio Ribeiro afirmou que “Uma cidade que tem o preço solo mais caro, é mais cara para todo mundo. Só é vantagem para os donos dos imóveis”. E o mesmo acrescentou que: “Em vez de trazer mais gente para onde tem urbanização, o que o ex-prefeito fez foi afastá-las. E aí a cidade, agora, está expandida, e mais cara de se manter. Temos como herança uma cidade muito pior do que antes” (*Jornal do Brasil*, 2017).

Contudo, a herança socioeconômica do novo urbanismo desencadeou o legado mais nocivo que a cidade poderia ter: desigualdade, aumento da violência, falta de emprego, economia instável e, no âmbito turístico, a consequência das mazelas sociais refletidas na redução de visitantes ao local. Todas estas consequências num cenário político instável, marcado por denúncias de corrupção e desvios de dinheiro.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças sofridas pela cidade do Rio de Janeiro estão além das notícias dos jornais, pois não se trata apenas do que foi feito para motivar o turismo na cidade, mas dos frutos econômicos que a cidade do Rio de Janeiro colhe e como estes frutos repercutem na demanda de turistas que visitam a cidade e na vida do cidadão local.

O novo urbanismo na cidade do Rio de Janeiro motivou a criação de empreendimentos, revitalizou uma área esquecida (a zona portuária da cidade), construiu arenas esportivas para a realização dos jogos olímpicos – e com estas arenas idealizou-se desenvolver programas educacionais através da prática de esportes, mas muitos locais já estão fechados – e ampliou o sistema de transportes públicos, como o BRT (Bus Rapid Transit), o VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) e mais uma linha de metrô da zona sul à uma parte da zona oeste da cidade. Porém as mudanças acentuaram a desigualdade social.

A desigualdade é uma característica dos territórios modificados, mas na cidade do Rio de Janeiro, estas características geraram consequências à cidade e deixaram um legado cujos dados estatísticos apenas comprovaram que a vinda dos jogos olímpicos repercutiu negativamente. As desigualdades sociais existem. Diminuir seus impactos depende de um planejamento coerente que atenda esta sociedade em suas características específicas, pois se trata de um impacto negativo. Algo importante: traçar um planejamento que não coloque a atividade turística como uma vilã que descortina ou fomenta as desigualdades sociais, a fim de que a mesma seja, basicamente, um auxílio financeiro às localidades que precisam.

A busca pelo desenvolvimento econômico e social motiva muitas cidades a tomarem medidas sem avaliar o impacto destas medidas a longo prazo. As consequências são as dívidas que a conta pública precisa arcar. No entanto a experiência do Rio de Janeiro com as Olimpíadas se torna um estudo de caso interessante sobre o que pode acontecer com uma cidade que se propõe a desenvolver os jogos olímpicos se estes forem realizados num contexto de instabilidade política.

Em nome de um pretendido desenvolvimento, cria-se um abismo entre as necessidades da população e os interesses de um Estado a serviço do capital. Em suma: a desigualdade social pode ser um fator contornado pelas ações de um estado politicamente estável e/ou pode evidenciar uma falha na estrutura social que possui alto custo para a sociedade (custo financeiro ou custo psicológico fruto da insegurança e descrença nas ações do estado) e inviabiliza qualquer processo de crescimento ou desenvolvimento social. No caso da cidade do Rio de Janeiro, as falhas já foram evidenciadas e, com as nuances políticas instáveis, prever um panorama de anos seguintes se torna uma incógnita.

## VI. BIBLIOGRAFIA

Banco Central do Brasil (2018). Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pt-br#!/home> (20 de maio 2018)

Barretto, Margarita (2007). *Cultura e Turismo*. Campinas, SP: Editora Papirus.

Bridi, Guilherme (2014). *O estado da arte do turismo: segmentação, transporte e cultura*. Porto Alegre: Editora Universitária Metodista IPA.

Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (2018). *Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/Estimativa%20do%20PIB%20do%20Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20em%202017%2022%20de%20mar%C3%A7o%20de%202018.doc> (28 de maio 2018)

Fundação Getúlio Vargas (2017). *O Rio em perspectiva: desemprego ainda crescente*. Disponível em <http://dapp.fgv.br/o-rio-em-perspectiva-desemprego-ainda-crescente/> (29 de maio 2018)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017). *PNAD Contínua: taxa de desocupação cai em 11 das 27 UFs no 2º trimestre de 2017*. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/15693-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-cai-em-11-das-27-ufs-no-2-trimestre-de-2017.html> (28 de maio 2018).

Instituto de Segurança Pública (2018). Disponível em <http://www.ispdados.rj.gov.br/> (29 de maio 2018)

Jornal do Brasil (2017). Porto Maravilha: o fracasso de um projeto bilionário que excluiu os menos favorecidos. Disponível em <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/06/04/porto-maravilha-o-fracasso-de-um-projeto-bilionario-que-excluiu-os-menos-favorecidos/> (29 de maio 2018)

Ministério do Turismo. Dados e Fatos. Disponível em <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/home.html> (18 de maio 2018).

Monte-Mór, Roberto Luís (2006). O que é o urbano, no mundo contemporâneo. Em: Revista paranaense de desenvolvimento, n. 111, pág. 09-18.

Portal Datafolha. Disponível em <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/07/18/olimpiada.pdf> (28 de maio 2018).

Portal de Notícias G1 (2016). Paes e Dornelles discutem legado da olimpíada em evento no Rio. Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/08/paes-e-dornelles-discutem-legado-da-olimpiada-em-evento-no-r.html> (28 de maio 2018)

Rodrigues, Arlete Moysés (2007). Desigualdades socioespaciais—a luta pelo direito à cidade. Em: Revista Cidades, v. 4, n. 6, pág. 73-88.

Sodré, Muniz (2006). Sociedade, mídia e violência. Porto Alegre: Edipucrs.

# CONFLICTOS POLÍTICOS DEL DEPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

FERNÁNDEZ TRUAN, JUAN CARLOS  
CRISPIN CASTELLANOS, DOUGLAS

# CONFLICTOS POLÍTICOS DEL DEPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

## I. INTRODUCCIÓN

Desde que Aristóteles escribió su obra “Política” en el siglo V a.C., entendemos por Política toda actividad dirigida en forma ideológica, a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos. Sin embargo, este término no deja de ser bastante polisémico, por lo que si nos remitimos al diccionario de la RAE la define como: “el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados, o de gobernar a los pueblos” (RAE, 2014); o también: “Una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o reducir el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad” (Pérez y Gardey, 2008).

En la Grecia del siglo VII a.C., la celebración de los antiguos Juegos suponía la interrupción de los conflictos bélicos y políticos entre las diferentes ciudades-estado. Igualmente, es interesante resaltar la utilización política que se hacía en la antigua Roma de los espectáculos de luchas de gladiadores, o las carreras de carros. No obstante, la vinculación más reciente entre política y deporte se ha producido a lo largo del siglo XX, en los Juegos Olímpicos Modernos (1986), siendo su principal exponente las Olimpiadas de Berlín en 1936, utilizadas como propaganda del nazismo para demostrar la capacidad organizativa alemana y la superioridad de la raza aria. Pero no fueron los únicos, puesto que han sido numerosos los ejemplos de utilización del deporte para conseguir objetivos políticos muy diferentes.

El deporte se ha utilizado y se sigue utilizando en el ámbito político de numerosas maneras: para construir el prestigio de una nación, para comparar ideologías, fortalecer la autoestima nacional, establecer relaciones diplomáticas, hacer trabajos de inteligencia. El clamor de que el deporte es independiente de la política, ha realzado su valor como un instrumento o herramienta política (Jenkins, 1996; Thoma y Chaplip, 2003).

El objetivo de todo conflicto político, no es, como tradicionalmente se ha considerado, suprimir el conflicto, sino encauzarlo y someterlo a los principios normativos del orden social, para de esta manera, hacerlo compatible con la estabilidad de dicho orden. Y ello solo se puede lograr a través del propio conflicto, mediante el reconocimiento recíproco de los rivales como “enemigos justos” (Serrano, 1995)

Las instituciones públicas muestran en la actualidad una fuerte tendencia a interesarse por los temas deportivos, como una forma de controlar su desarrollo y su análisis político no resulta excesivamente complicado, debido a sus elementos constitutivos son fácilmente detectables. No obstante, los escasos estudios a este respecto, hacen que el método de su análisis sistemático sea bastante dificultoso.

Al mismo tiempo, el control público del deporte puede resultar molesto, pero “resulta inevitable desde el momento en que se le otorgan, bajo una forma u otra, los fondos de los contribuyentes, para su fomento y desarrollo” (Meynaud, 1976, 119). Es posible preguntarse si los gobiernos que intentan emplear el deporte para tales fines, logran alcanzar siempre sus resultados y aunque resulta difícil establecer conclusiones objetivas a tal efecto, el análisis histórico demuestra que no siempre lo consiguen, a pesar de que el uso del deporte con fines políticos, puede llegar a modificar actitudes tradicionales, formando otras nuevas (Meynaud, 1976, 124).

## II. METODOLOGÍA

La técnica de investigación empleada fue el de análisis de contenido cualitativo de temas, un método de tipo descriptivo, que emplea procedimientos sistemáticos y descriptivos para la comprensión de los contenidos, para obtener indicadores que permitan interpretar los conocimientos relativos a las condiciones de producción y reproducción de mensajes obtenidos, en el presente estudio, a través de las redes sociales en los twitters y blogs, así como en artículos en revistas científicas de internet. Los resultados se sometieron a una interpretación final, a la luz del enfoque hermenéutico de diversas dimensiones de análisis (Bardin, 2002).

Señalamos tres enfoques del análisis de la información obtenida: a) El interés del investigador por las características del propio contenido; b) Tratar de extraer inferencias válidas a partir de la naturaleza del contenido, respecto de las características de quienes producen el contenido y c) Interpretar el contenido con la finalidad de revelar algo sobre la naturaleza de a quienes se dirige.

En toda situación de conflicto, la emoción puede sobreponerse en algunos casos a la lógica y a la razón, por lo que es importante distinguir entre las opiniones y los hechos para que exista un equilibrio entre las emociones y la razón (Fisher y Brown, 1988, 43-63).

El tipo y la cantidad de información necesaria para poder analizar un conflicto, varía en cada caso, pero no toda la información es siempre verdadera, es útil para el análisis, o tiene relevancia, por lo que debemos seleccionar la información obtenida para que la empleada sea lo suficientemente precisa y confiable. Con esta información, el instrumento empleado para analizar los contenidos, tratará de identificar los diferentes aspectos del conflicto para considerar los medios más eficaces para tratarlos. El análisis de contenidos ayuda a identificar y enumerar los elementos que contribuyen a alimentar el conflicto y aporta los aspectos para ayudar a los mediadores a tomar en cuenta las diferentes categorías de análisis. (Engel y Korf, 2006, 193). Estas categorías para el presente estudio han sido: ¿De qué trata el conflicto? (orígenes y cronología); ¿En qué contexto se desarrolla el conflicto?; ¿Qué causas y antecedentes provocaron el conflicto?; ¿Quién se encuentra involucrado en el conflicto?; ¿Qué intereses se enfrentan en el conflicto? y ¿Qué consecuencias produjo el conflicto?

En el ámbito de Latinoamérica y América del Caribe, son notorios los casos de conflictos deportivos por manipulación política, según su alineamiento político. Pero no son muy numerosos por la poca participación de deportistas de estos países en las grandes competiciones mundiales. Para su análisis, tomaremos como ejemplos algunos de los casos más significativos como: los boicots a los Juegos Olímpicos, La Guerra del Fútbol, la matanza estudiantil de México 1968 y la Copa del Mundo de Fútbol de 1978 en Argentina.

## III. BOICOTS A LOS JUEGOS OLÍMPICOS

Han sido numerosos los boicots que han sufrido los Juegos Olímpicos modernos, aunque los países latinoamericanos y del Caribe se han visto poco involucrados en los mismos. Tal vez, por su poca participación en cuanto a número y ediciones, o quizás por su escasa repercusión en la política internacional.

El país Latinoamericano y del Caribe que primero se vinculó al movimiento olímpico fue Argentina, único país de ese ámbito, asistente a la creación del Comité Olímpico Internacional, en el que José Benjamín Zubiaur fue nombrado miembro del primer Comité Ejecutivo. Sin embargo, su participación olímpica fue bastante reducida, a

pesar de que lideró dicha participación desde 1908 hasta 1950, en que dicha hegemonía pasaría a Brasil en la década de los 60 y posteriormente a Cuba.

La primera participación de deportistas latinoamericanos y del Caribe en los Juegos Olímpicos modernos, se remonta a la primera edición de Atenas en 1896, aunque tan solo se limitó al chileno Luis Subercaseaux Errázuriz; participación que incluso es puesta en duda por numerosos historiadores deportivos, que consideran que Subercaseaux estaba de viaje en Atenas y fue inscrito con la delegación francesa, pero aunque estaba inscrito no llegó a competir. Motivo por el que para otros historiadores el primer participante latinoamericano en unos Juegos Olímpicos modernos fue el esgrimista cubano Ramón Fonst Segundo, que en los Juegos Olímpicos de París en 1900 logró dos medallas, una de oro y otra de plata en espada y florete. La primera medalla olímpica de oro lograda por un equipo colectivo, fue conseguida en Fútbol por Uruguay en 1924 en París.

La primera mujer latinoamericana y del Caribe en ganar una medalla olímpica fue la argentina, aunque nacida en San Juan de Luz (Francia), Jeannette Morven Campbell Sewell, que logró la plata en los Juegos de Berlín en 1936 en la prueba de 100 m libres de natación. Por su lugar de nacimiento, algunos historiadores consideran que la primera medalla olímpica conseguida por una mujer latinoamericana, fue la lograda por la argentina Noemi Simonetto, que consiguió la plata en la prueba de salto en largo de Londres en 1948.

El primer boicot a unos Juegos Olímpicos de un país latinoamericano y del Caribe tuvo lugar en 1976 en los Juegos Olímpicos de Montreal (Canadá) y fue debido a que desde que en los Juegos de Tokyo en 1964, el COI retiró su invitación a Sudáfrica para participar y posteriormente en 1970 había excluido a Sudáfrica del COI por su régimen de *apartheid*. Sin embargo, poco antes de la celebración de los Juegos en Montreal, la selección de rugby de Nueva Zelanda se había enfrentado a los *Springboks* sudafricanos. El COI alegó que se trataba del rugby, que no era un deporte olímpico y no aceptó las reclamaciones, por lo que 28 países africanos protestaron y decidieron no viajar a Canadá, a los que se sumó Guyana e Iraq. Con lo que Guayana se convertiría en el primer país latinoamericano en participar en un boicot a los Juegos Olímpicos. Este boicot no fue tan destacado como otros posteriores, a pesar del número de países implicados finalmente (32). Tal vez por la escasa repercusión política de los países implicados, casi todos ellos pertenecientes al Tercer Mundo

Otro boicot a los Juegos Olímpicos fue el realizado a Moscú en 1980, dentro del recrudecimiento de la Guerra Fría entre las dos superpotencias de USA y la URSS, enfrentando a los dos bloques capitalista y comunista, que finalmente implicaría por presiones a muchos otros países aliados. Estados Unidos planteó, que si las tropas soviéticas que en 1979 habían invadido Afganistán, no se retiraban en el plazo de un mes, no acudirían a los Juegos Olímpicos si el COI no cambiaba la sede. Las federaciones deportivas internacionales protestaron por las presiones de Estados Unidos y de otros países simpatizantes con el boicot, que fueron medidas consideradas como muy inapropiadas para alcanzar un fin político, especialmente por el daño que provocarían en una generación de deportistas, que serían las verdaderas víctimas de la decisión. Al final no asistieron a los Juegos un total de 65 países, de los cuales el propio COI estimó que al menos 45 lo hicieron por las presiones. Entre los países que participaron en el boicot se encontraban 18 latinoamericanos y del Caribe.

Como respuesta al boicot de Moscú en 1980, los países aliados del Pacto de Varsovia, con la URSS al frente establecieron un nuevo boicot en la siguiente edición de los Juegos Olímpicos de Los Ángeles en 1984. En esa edición fueron 14 los países que no participaron, aunque Rumanía, Yugoslavia y China sí que participaron. El único país latinoamericano y del Caribe que no participó en los Ángeles 1984 fue Cuba, que no

participó por solidaridad con la Unión Soviética, que durante tantos años venía apoyando al pueblo cubano. Aunque según algunos historiadores el motivo fue la invasión de la isla de Granada por los norteamericanos (Ruiz, 1998, 249).

#### IV. MATANZA ESTUDIANTIL DE MÉXICO 1968

Desde 1929 hasta 1989 el gobierno mexicano estaba en poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), un gobierno títere de corte militar controlado por Estados Unidos. Para evitar el estado de descontento general de los ciudadanos y frenar el auge revolucionario de tendencia comunista. Por ello, el gobierno mexicano no dudó en sacar el ejército a la calle para acallar las protestas mediante una represión violenta y empleando secuestros y asesinatos, desde la década de los 60 hasta finales de los 70, dirigida a disolver los movimientos de oposición política contra el gobierno presidido por Gustavo Díaz Ordaz de 1964 a 1970.

El descontento social iba en aumento y especialmente el estudiantil, que culminó con la “marcha del silencio” que tuvo lugar el 13 de septiembre y en la que los manifestantes iban con pañuelos en la boca, para reivindicar la intención del gobierno de acallar al pueblo. El 18 de septiembre el ejército invadió la Ciudad Universidad, de la que se retiraron el 1 de octubre. Al día siguiente, miles de personas se reunieron por la tarde en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, entre las que se infiltraron numerosos miembros del Batallón Olimpia (grupo paramilitar de contrainsurgencia, que se identificaron mediante un pañuelo o guante blanco en la mano izquierda). Cuando un helicóptero empezó a lanzar bengalas a la plaza, fue la señal para que los miembros de este Batallón Olimpia comenzaran a disparar parapetados desde el edificio Chihuahua, para que se pensara que eran los propios estudiantes los que producían la agresión; momento en el que intervino el ejército disolviendo la manifestación. El número total de muertos y desaparecidos, es aún hoy en día desconocido y aunque el gobierno solo reconoció 68 estudiante y un soldado muertos, son muy numerosos los investigadores que hablan de más de 300 muertos, aunque a ciencia cierta el número total sigue siendo una incógnita. (Poniatowska, 1971)

La matanza se produjo diez días antes de la inauguración de los Juegos Olímpicos de México en 1968 y por lo tanto el controlar la situación de descontento social de la oposición y silenciar los hechos producidos, fue la intención prioritaria no solo del gobierno mexicano, sino también del estadounidense y del propio C.O.I. El sábado 12 de octubre de 1968, diez días antes de la matanza, el presidente Díaz Ordaz, inauguró los XIX Juegos Olímpicos llamados irónicamente “La Olimpiada de la Paz” y mientras se pronunciaban las palabras de inauguración, una cometa negra en forma de paloma sobrevoló el estadio en señal de repudio por la matanza de la Plaza de las Tres Culturas. Como consecuencia de aquellos hechos, la corriente estudiantil democrática en México perdió importancia, mientras que los grupos estudiantiles revolucionarios no democráticos ganaron seguidores, con la consiguiente aparición de las guerrillas urbanas. (Guevara, 1968).

#### V. COPA MUNDIAL DE FÚTBOL EN ARGENTINA DE 1978

Los países latinoamericanos ya habían participado en un boicot a la Copa del Mundo de 1938, cuando en 1936 todos esperaban que la tercera edición de la Copa del Mundo se celebrase en un país sudamericano y sin embargo, se eligió a Francia; por lo que todos los países sudamericanos decidieron no participar en la misma, excepto Brasil. Posteriormente, en el congreso celebrado en Lisboa en 1956 la elegida fue Chile para organizar la copa de 1962 y en el congreso de 1964 eligieron a México para celebrar la copa de 1970. El gobierno argentino de Juan Domingo Perón, logró que el 35º Congreso de la



FIFA realizado en Londres el 6 de julio de 1966, eligiera a Argentina como sede de la Copa, debido a que la otra candidata era México, pero al haber obtenido la sede de la edición anterior, retiró su candidatura, quedando tan solo Argentina, que ya lo había intentado en el mundial de 1938, 1962 y 1970.

En 1974 Perón dejó la organización del mundial en manos del Ministerio de Bienestar Social, dirigido por José López Rega, que creó la Comisión de Apoyo al Mundial. Sin embargo, el 24 de marzo de 1976 se produjo un golpe de estado cívico-militar que depuso a María Estela Martínez de Perón, que había sustituido a su marido tras su muerte. Este golpe de Estado estuvo encabezado por una Junta de Comandantes formada por Jorge Rafael Videla (Ejército), Emilio Eduardo Massra (Marina) y Orlando Ramón Agosti (Aviación) y presidida por Videla, quien hasta ese momento era el Comandante en Jefe del Ejército.

El objetivo principal de este golpe militar era el eliminar las organizaciones de tendencia marxista que había surgido en los últimos años en Argentina, como especialmente el grupo Montoneros, grupo guerrillero de izquierda surgido durante la dictadura militar de 1966 a 1973, que pretendía el retorno de Perón al poder. Desde el primer momento, el golpe militar se planteó el renunciar con la organización del mundial, pero al final primó la idea de utilizarlo para demostrar al mundo la situación de control y capacidad organizativa de Argentina. Para ello, la Comisión de Apoyo al Mundial se sustituyó por el Ente Autárquico Mundial '78 (EAM '78). Tras el golpe de Estado, el Comité Ejecutivo de la Asociación de Fútbol Argentina (AFA) dimitió y dos meses después se volvieron a realizar elecciones, siendo nombrado presidente Alfredo Cantillo, persona próxima al ejército.

El propio Videla afirmaba que la afluencia de visitantes de países donde ya se conocían y denunciaban las violaciones de los derechos humanos, aceleró la decisión del régimen militar de eliminar a los cerca de siete u ocho mil prisioneros considerados “irrecuperables”, para ganar la guerra contra la subversión. Sin embargo, consideraron que sus cuerpos debían desaparecer para que no quedaran pruebas de sus torturas y atrocidades, comenzando con ello un terrorismo de Estado en centros clandestinos de detención, que finalizaban con los denominados “vuelos de la muerte”, en los que los prisioneros eran arrojados al mar desde aviones. Al día de hoy, sigue sin conocerse exactamente el número exacto de víctimas. Pero todo era válido para el objetivo fijado.

El comunicado n° 19 de la Junta de Comandantes dictaminó que: “...sea reprimido con la pena de reclusión por tiempo indeterminado, el que por cualquier medio difundiere, divulgare o propagare, comunicados o imágenes provenientes o atribuidas a asociaciones ilícitas o subversivas o al terrorismo. Será reprimido con reclusión de hasta diez años, el que por cualquier medio difundiere, divulgare o propagare, noticias, comunicados o imágenes con el propósito de perturbar, perjudicar o desprestigiar las actividades de las Fuerzas Armadas, de Seguridad o Policiales”. (Franco, 2005).

Las denuncias contra la Dictadura llevaron a generar un movimiento internacional, que intentó boicotear la realización del mundial en Argentina, liderado por el Partido Laborista de los Países Bajos y Francia. En febrero de 1978, representantes de organizaciones de derechos humanos de Alemania Federal, Dinamarca, España, Holanda, Suiza y Suecia, se reunieron en París enviando una carta a todas las federaciones deportivas para que no avalaran la Dictadura argentina, no presentándose a jugar la Copa. Mientras tanto, la Dictadura argentina, asesorada por la consultora norteamericana Burson-Marsteller y la propia prensa argentina, realizaron una maniobra en la que afirmaban que las violaciones de derechos humanos en su país eran una campaña para desacreditar al mundial. La periodista Renée Salas viajó a todas las redacciones de los diarios en París, con

el fin de evitar que se publicaran notas contra la dictadura argentina (Franco, 2005). Finalmente, solo algunos jugadores participaron en el boicot a título individual en el boicot.

En cuanto a la manipulación política durante el mundial, para lograr que la dictadura militar lograra su objetivo de conseguir la unidad nacional con el triunfo, son numerosos los historiadores deportivos que hablan de la semifinal de Argentina contra Perú. En el grupo de la segunda fase se enfrentaban Argentina, Brasil, Polonia y Perú. El último partido de esa fase se celebró el 21 de junio y enfrentó a Perú con Argentina, sin embargo el problema era que Argentina llegaba con desventaja con respecto a Brasil para poder pasar a la final como campeón de grupo, porque los dos tenían los mismos puntos y Argentina tenía un gol menos de diferencia. La FIFA cambió sorpresivamente el orden de los partidos de la última jornada, para que primero jugara Brasil y posteriormente Argentina, sabiendo ya el número de goles que necesitaría para pasar a la final. Brasil gana a Polonia 3 a 1, lo que obligaba a Argentina a vencer por al menos cuatro goles de diferencia. Minutos antes del partido, el dictador Videla visitó el vestuario de Perú, acompañado del exsecretario de Estado de Estados Unidos Henry Kissinger y les leyó un mensaje del dictador de Perú, Francisco Morales Bermúdez, sobre la hermandad argentino-peruana. Diez días después de finalizado el mundial, el 6 de julio de 1978, la dictadura argentina sancionó el Decreto n° 1463/78 otorgaba un crédito extraordinario no reembolsable a la República de Perú, además de la donación de toneladas que ya habían sido pedidas. Años después, se supo que dos días antes del partido, se reunieron en el barrio de Miraflores en Lima, por interceptación del Cartel de Cali dirigido por Miguel Rodríguez Orejuela, el capitán de navío Lacoste y dos argentinos más, con el presidente y tesorero de la Federación Peruana de Fútbol, estableciendo los acuerdos del soborno (Yallop, 2011; Gotta, 2008).

En la final contra Países Bajos, la historia fue también convulsa, finalizando el tiempo reglamentario con un empate a uno, teniéndose que jugar una prórroga, en la que Kempes y Bertoni desequilibraron el resultado con el 3 a 1 final. Con ello, Argentina lograba por primera vez la Copa del Mundo de Fútbol y la Dictadura militar sus objetivos de acallar las desapariciones, torturas y crímenes cometidos, además de unificar el país con la alegría provocada por el triunfo de la nación.

El campeonato mundial de fútbol de 1978 fue transformado por la dictadura militar argentina en un hecho político, intentando demostrar que en el país existía libertad. El entusiasmo del pueblo por el triunfo en la final fue utilizado para intentar demostrar que el pueblo apoyaba a la dictadura, como lo demostraba el hecho de la gran multitud enfervorizada en el estadio de River Plate, aclamando al dictador cuando entregó la copa al equipo argentino. Todo ello permitió seguir en el poder a cuatro Juntas Militares, que tras la derrota sufrida en la Guerra de las Malvinas, se vio obligada en 1982 a convocar elecciones el 30 de octubre de 1983, en las que resultó vencedor el candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín, que creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, para investigar las violaciones de derechos humanos entre 1976 y 1983. Sin embargo, posteriormente dictó las leyes de “Punto final” y de “Obediencia debida”, dando fin a los juicios por crímenes de lesa humanidad. En 1989 y 1990, el presidente Carlos Menem dictó indultos para los acusados y jefes guerrilleros, por lo que ante la situación de impunidad en Argentina, los familiares de los desaparecidos buscaron apoyo en el exterior, iniciándose en 1986 procesos penales contra los miembros de la dictadura militar en diversos países, como: España, Italia, Alemania y Francia. En 2004 el Tribunal de Justicia de Núremberg (Alemania), emitió órdenes de captura y extradición contra Jorge Rafael Videla y Emilio Massera. En 2003 el presidente Néstor Kirchner, derogó las leyes de “Punto final” y de “Obediencia debida”, reabriéndose 959 causas penales por crímenes de lesa humanidad. Jorge Rafael Videla falleció a los 87 años, el 17 de mayo de 2013 en el Penal de Marcos Paz, donde cumplía cadena perpetua.

## VI. LA GUERRA DEL FUTBOL

El conflicto deportivo que finalizó con un enfrentamiento bélico, tuvo su origen en el partido de fútbol clasificatorio para la Copa del Mundo en México de 1970, que disputaron las selecciones de El Salvador y Honduras. El partido de ida disputado en Tegucigalpa (Honduras) el 8 de junio de 1969, finalizó con el resultado de 1 a 0 a favor de Honduras, pero el 16 de junio de ese mismo año se jugó el partido de vuelta en el estadio Flor Blanca de San Salvador, finalizando con el resultado de 3 a 0 a favor de El Salvador, por lo que según la normativa vigente en aquellos momentos, se tuvo que jugar un partido de desempate el 27 de junio de 1969 en la Ciudad de México que finalizó con el resultado de El Salvador 3, Honduras 2, con lo que El Salvador lograba su primer pase a un mundial de Fútbol. Las ambulancias se llevan muertos y heridos de las tribunas del estadio, mientras que los hinchas continuaban en las calles las grescas. En seguida los dos países rompieron sus relaciones.

La tensión política acumulada entre ambos países desde tiempo atrás, estalló el 14 de julio de 1969 con el enfrentamiento militar entre ambos. La gran mayoría de la población de los dos países era de carácter rural y su principal fuente de ingresos era la agrícola, por lo que se ganaban la vida como jornaleros de grandes terratenientes de ambos lados de la frontera. La tierra cultivable en El Salvador estaba en manos de los grandes terratenientes desde la década de los años 20, lo que se producía una constante emigración a las zonas fronterizas de Honduras por la sobrepoblación existente en El Salvador de mano de obra sin cualificación. Esta situación cambió en Honduras en 1969, encontrándose con una sobrepoblación que empezó a producir un incremento del paro entre los locales y con ello revueltas contra el gobierno. Para solucionarlo, el gobierno hondureño comenzó a expropiar las tierras sin afectar a los grandes terratenientes (como la empresa estadounidense United Fruit Company, dueña del 10% de la tierra hondureña cultivable); por lo que decidió quitárselas a los campesinos salvadoreños que llevaban generaciones cultivándolas, además de expulsar a los jornaleros salvadoreños residentes en Honduras. Esto provocó la creación de un escuadrón clandestino hondureño denominado la “Mancha Brava”, que aterrorizaba a los más de 300.000 salvadoreños que desde los años 60 se habían ido asentando, trabajando en plantaciones plataneras hondureñas y estableciendo negocios, asesinando a numerosas personas. Lo que provocó una huida masiva de salvadoreños a su país, creando una situación de presión socio-económica al gobierno de este país. Por lo que con el pretexto de los altercados producidos al finalizar el partido de Fútbol, los medios de comunicación hondureños aprovecharon para enaltecer a la población. Los parabrisas de los coches en Tegucigalpa, lucían calcomanías con el lema: “Hondureño toma un leño, mata un salvadoreño”, mientras en San Salvador, los diarios exhortaban al ejército a invadir Honduras para “propinar una lección a los bárbaros”. Con ello, se provocó que las autoridades de El Salvador intervinieran militarmente contra Honduras el 14 de julio de 1969 (Kapuscinski, 2006).

La aviación salvadoreña bombardeó los aeropuertos de La Mesa y Toncontin, mientras un pelotón capturaba la guarnición fronteriza de Ocatepeque y un contingente se desplazaba a través del paso fronterizo de El Amatillo. En respuesta, la aviación hondureña realiza diversos bombardeos. Fue una guerra breve, puesto que solo duró cuatro días, ya que la Organización de Estados Americanos negoció un alto el fuego la noche del 18 de julio, aunque entró en vigor el 20 de julio, ante la demanda de El Salvador de que cesaran las persecuciones de sus compatriotas en suelo hondureño, a lo que la OEA le exigió que antes desalojaran el suelo hondureño; lo cual no ocurrió hasta principios del mes de agosto. Las dos naciones firmaron un tratado de paz el 30 de octubre de 1980, por el cual la disputa fronteriza se resolvería en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que en 1992 (23 años después) dictaminó la soberanía de El Salvador sobre las islas de Meanguera

y Meanguerita y la de Honduras sobre la de El Tigre, con lo que este país ganaba una salida al Océano Pacífico.

Las consecuencias del conflicto fueron muy importantes, puesto que a pesar de la corta duración de la guerra, se produjeron cerca de 5.000 muertos civiles y más de 15.000 heridos. Entre 60.000 y 130.000 salvadoreños que vivían en Honduras fueron obligados a volver a su país. El enfrentamiento significó el fin del intento de creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), que U.S.A. pretendía crear para contrarrestar los efectos económicos de la revolución socialista cubana. Los militares de ambos países adquirieron un enorme papel político por sus actuaciones en el conflicto, lo que provocó que en las siguientes elecciones legislativas salvadoreñas, fueran mayoría en las candidaturas del Partido de Conciliación Nacional (PCN), que finalmente resultarían vencedores como senadores y alcaldes, dando paso a la figura de políticos militares que tanta influencia tendría a posteriori en casi todos los países latinoamericanos. Por último, la deportación de tantos salvadoreños a su país, provocó la necesidad de reinsertarlos económicamente, lo cual al no poder conseguirse provocó un gran descontento y presión social que derivaría en la Guerra Civil que se produjo en ese país centroamericano desde 1980 hasta 1992 (Durham, 1988).

## VII. CONCLUSIONES

El deporte y la política han estado y estarán unidos inevitablemente. Toda organización de eventos deportivos, tiene una base de implicaciones políticas, bien sea a nivel local o internacional, según el ámbito del evento.

La relación entre deporte y política, no siempre debe ser percibida como algo negativo, porque al ser parte de la propia sociedad y por lo tanto reflejo de la misma, en algunos casos puede aportar algunos beneficios para ambos.

La eficacia política de los boicots deportivos fue nula, aunque sirvieron para demostrar la lealtad a las grandes potencias de la Guerra fría. Sin embargo, los grandes perjudicados fueron los deportistas, como casi una generación completa de grandes deportistas de los años 80, que perdieron toda expectativa de demostrar sus niveles en la más grande competición mundial.

El terrorismo en el ámbito deportivo, también ha sido utilizado en ocasiones en el ámbito Latinoamericano y del Caribe, especialmente entre las décadas de los 70 y los 90 del siglo XX, para lograr objetivos políticos de desestabilización, o establecer cortinas de humo para minimizar actos de terrorismo de Estado.

Las manipulaciones políticas de algunos gobiernos se han aprovechado del deporte en Latinoamérica para provocar conflictos bélicos, como es el caso del suceso de la Guerra del Fútbol entre El Salvador y Honduras, que utilizaron el pretexto de un partido de Fútbol para intentar solucionar sus problemas sociales y económicos.

Los conflictos políticos que han utilizado eventos deportivos en Latinoamérica y el Caribe para sus reivindicaciones, han demostrado como los países poderosos coaccionan a los más débiles, llegando incluso al terrorismo de Estado, para violentar los sagrados principios del olimpismo y provocar la frustración de deportistas y federaciones, que se ven privados de competir, rompiendo sus ciclos de preparación que tantos esfuerzos les supuso, e incluso en ocasiones sus vidas. Anteponiendo con ello los intereses políticos a los deportivos.

## VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bardin, Laurence. (2002). *El análisis de contenido* 83ª Edic.). Madrid: Akal Edic.
- Comité Olímpico Cubano (2002). “Declaración conjunta del Comité Olímpico Cubano y el INDER”. *Revista Granma*, 27 de octubre 2002 [Consultado 16/02/2015]. Disponible en: <http://www.granma.cu/granmad/2002/10/27/deportes/articulo07.html>
- Durham, William H. (1988). *Escasez y sobrevivencia en Centroamérica: orígenes ecológicos de la guerra del fútbol*. San Salvador: UCA Ed.
- EcuRed (2018). “Olimpiada del Deporte Cubano”. [Consultado el 27/2/2018] Disponible en [https://www.ecured.cu/Olimpiada\\_del\\_Deporte\\_Cubano](https://www.ecured.cu/Olimpiada_del_Deporte_Cubano)
- Engel, Antonia y Korf, Benedikt (2006). *Técnicas de negociación y mediación para la ordenación de los recursos materiales*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO.
- Franco, Marina (2005). “Derechos humanos, política y Fútbol (o de las pasiones argentinas y francesas)”. En: *Revista de Historia*, 1 (1). Mar del Plata: Programa Interuniversitario de Historia Política.
- Gotta, Ricardo (2008). *Fuimos campeones: La Dictadura, el Mundial 78 y el misterio del 6 a 0 a Perú*. Buenos Aires: Edhasa.
- Guevara Niebla, Gilberto (1968). 1968. “Las consecuencias”. [Consultado el 23/11/2017] Disponible en: <http://www.educacionfutura.org/1968-las-consecuencias/>
- Kapuscinski, Ryszard (2006). *La Guerra del Fútbol*. Barcelona: Anagrama.
- Meynaud, Jean (1976). “La intervención política en el deporte”. En: *Apunts Medicina del Esport*, Vol. 13, nº 51, pp. 117-129.
- Pérez Porto, Julián y Garday, Ana (2008). “Definición de Política”. [Consultado el 4/11/2017] Disponible en: <https://definición.de/política/>
- Poniatowska, Elena (1971). *La noche de Tlatelolco*. México: Ed. Era.
- R.A.E. y Asociación de Academias de la Lengua Española (2014). *Diccionario de la Lengua Española* (23ª edición). Madrid: Espasa).
- Ruiz, Fabio (1998). *Un siglo de deporte olímpico Cuba y América Latina 1896-1996*. Editorial Deportes. La Habana, Cuba.
- Serrano Gómez, Enrique (1995). *El enemigo político. Sobre la difícil relación entre política y moral*. En: *Varios: La tenacidad de lo político*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Yallop, David (2011). *How they stole the game*. London: Hachette.

**METODOLOGÍA Y FUENTES PARA EL ESTUDIO  
DEL ACCESO Y USO INDÍGENA DE LA TIERRA.  
LAS LLANURAS PAMPEANAS, SIGLO XIX**

LUCIANO LITERAS

# METODOLOGÍA Y FUENTES PARA EL ESTUDIO DEL ACCESO Y EL USO INDÍGENA DE LA TIERRA. LAS LLANURAS PAMPEANAS, SIGLO XIX<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN: MERCADO DE TIERRAS Y AGENCIA INDÍGENA

A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, el despliegue estatal en las llanuras pampeanas fue simultáneo a la construcción de un mercado de tierras. Éstas constituyeron un espacio clave para la producción de bienes de consumo y riqueza y en efecto, fue uno de los principales ejes económicos del Estado argentino en construcción. Parcelado, privatizado y explotado, su producción agrícola y ganadera suministró el mercado interno y el internacional, conllevando grandes ganancias. La capitalización de las llanuras pampeanas fue insoslayable al modelo de acumulación que perfilaría la economía argentina en las décadas ulteriores.

Primero el Estado de Buenos Aires y después el de la república Argentina establecieron los instrumentos jurídicos en procura de garantizar la apropiación privada del espacio, mediante diferentes modalidades. Desde fines de la década de 1850 y a lo largo de las décadas de 1860 y 1870, tuvieron lugar en Buenos Aires novedosas iniciativas gubernamentales de transferencia de tierra pública a manos particulares. Esto sucedió en el marco de transformaciones económicas y técnicas de la actividad agrícola y del auge de la explotación ganadera destinada al mercado internacional (Sabato 1989), siendo un punto de inflexión con respecto al régimen de enfiteusis predominante (Infesta 2006)<sup>2</sup>.

Las leyes de arrendamiento de 1857 y 1859 pusieron en venta más de medio millón de hectáreas en Buenos Aires. En las dos décadas siguientes esto se amplió a todo el interior y exterior de las líneas de frontera de la provincia (Valencia 2005). El propósito fue regularizar la situación de tenedores y garantizar la apropiación privada mediante instrumentos e instancias de gestión, control y resolución de conflictos. El Estado se arrogó así el dominio y la soberanía sobre un espacio en disputa con parcialidades indígenas que conservaban autonomía política y económica. Tras la ley 215 de ocupación territorial (1867)<sup>3</sup>, el gobierno argentino intentó ocupar Choele Choel (1868) y diseñó el avance fronterizo (1869)<sup>4</sup>. Para la década de 1870, se habían traspasado más de cinco millones de hectáreas a particulares -más de un cuarto del territorio estatal- con altos índices de acaparamiento y concentración (Valencia 2005)-.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> El siguiente trabajo es parte de una investigación iniciada en 2010 en el marco de diferentes proyectos financiados por CONICET, UBA y ANPCyT, y que consiste en el estudio caso por caso de las iniciativas de acceso y uso de la tierra de diferentes grupos indígenas, en la segunda mitad del siglo XIX, cuyos resultados hasta ahora han sido publicados en Literas (2015a, 2016) y Literas y Barbutto (2016).

<sup>2</sup> En 1826 el gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata prohibió enajenar tierras públicas, hipotecándolas al pago del capital e intereses de deuda. Implicó el derecho de su uso a cambio de un canon anual, sin propiedad plena. Este sistema subsistió hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando sucesivas leyes de arrendamiento y venta de la tierra pública, le puso fin.

<sup>3</sup> La ley encomendó a las fuerzas del Estado argentino ocupar el río Neuquén, desde los Andes hasta la confluencia con el Río Negro, en el Atlántico.

<sup>4</sup> Estas acciones se enmarcaron en el establecimiento de tratados de paz con caciques de Pampa y nor-Patagonia. El gobierno argentino implementaba la lógica de “negociar para hacer la guerra”, procurando estabilizar las relaciones interétnicas para avanzar hacia el sur (de Jong 2011).

<sup>5</sup> Esto se hizo extensivo a los ejidos urbanos de los pueblos y sus inmediaciones a través de la división y transferencia de solares, quintas y chacras.

Las poblaciones indígenas asentadas en las fronteras de Pampa y Norpatagonia –insertas en las tramas de relaciones políticas, diplomáticas, comerciales, etc. que desplegó el gobierno de Buenos Aires (Bechis 2008 [1985]) y que conllevó el asentamiento y las prestaciones militares en órbita estatal (Ratto 2003, de Jong 2008)- actuaron en el marco de esa construcción de un mercado de tierras. Esto insinúa reconfiguraciones de la territorialidad indígena: cambios, innovaciones y persistencias con respecto al acceso y el uso del espacio, así como probablemente también a las representaciones e imaginarios sobre él.

El siguiente manuscrito aborda las iniciativas indígenas vinculadas al acceso y el uso de la propiedad de la tierra en la provincia de Buenos Aires, en este contexto. Especialmente, en lo referente a la metodología y las fuentes documentales disponibles para arrojar luz sobre ellas. Para desarrollar los objetivos se analizarán algunos de los recursos e instrumentos empleados por la población indígena para obtener la posesión y/o propiedad de fracciones de tierra en el ámbito rural y urbano, así como las modalidades de uso y explotación.

Las primeras investigaciones sobre este fenómeno identificaron una política de donaciones de tierras por parte del gobierno del Estado, especialmente durante la década de 1860, inmediatamente iniciada la venta de tierra pública: la etapa más decisiva del proceso de conformación de un mercado de tierras en Buenos Aires. Estas fueron las destinadas a la tribu de los caciques Pedro y Ramón Luis Melinao en 1863 en La Barrancosa, Bragado (Literas 2016); a Ignacio Coliqueo en 1866 en Tapera de Díaz, Los Toldos (Fischman y Hernández 1990); a Francisco Ancalao en 1866 en Bahía Blanca (Martinelli 2017); a Francisco, Martín y Manuel Rondeau en 1867 en Cruz de Guerra, Veinticinco de Mayo (Literas 2015a); a Andrés Raninqueo y Ramón Tripailaf en 1869 en La Verde (Literas y Barbuto 2016) y a Cipriano Catriel en 1872 en Azul- (Barbuto 2014) (ver imagen 1).

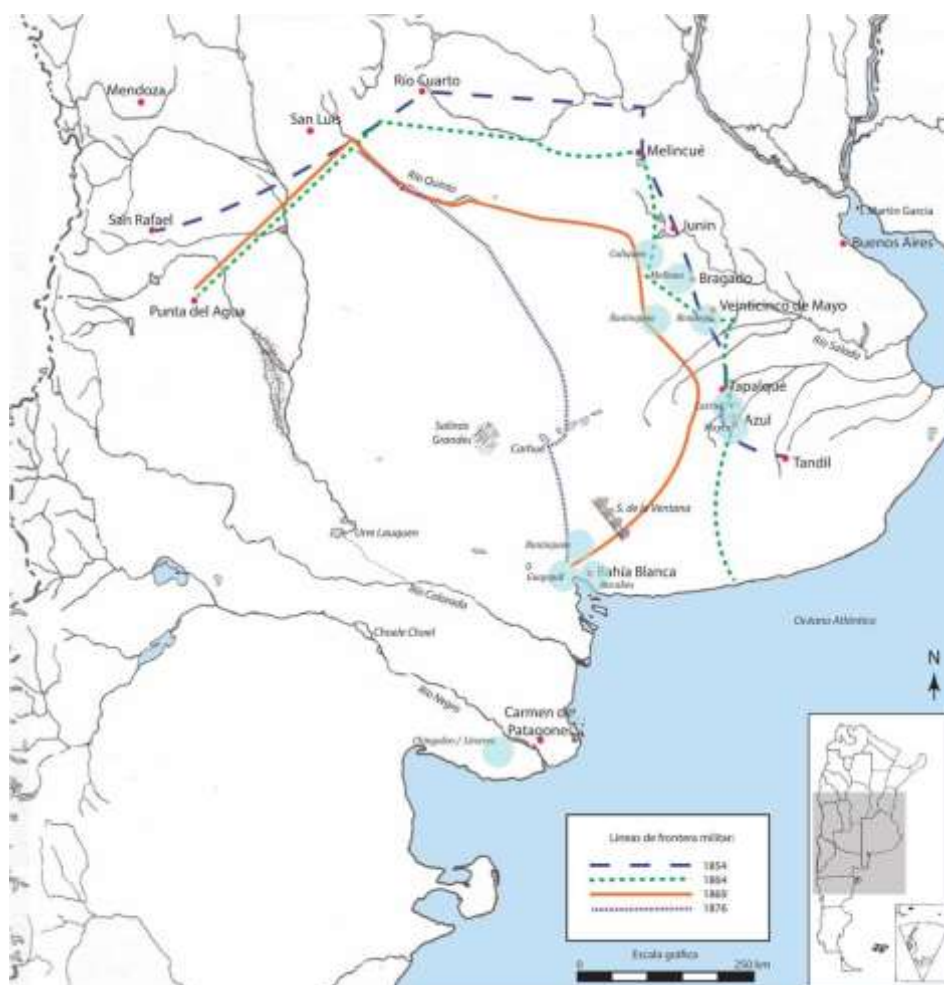
Estas donaciones fueron resultado de las exigencias y negociaciones de la política indígena. Fueron escasas en comparación con el marco más general de construcción del mercado de tierras y representan una cierta singularidad con respecto a otras experiencias indígenas en otros puntos del Estado argentino. Las donaciones fueron colectivas, encapsuladas en la fórmula de “al cacique y su tribu”, omitiéndose precisiones en torno a su distribución, escrituración y tributación –aunque prohibiendo su enajenación antes de los diez años-. Como se señaló hace tiempo, su razón fue la contraprestación por el servicio de armas de estos grupos (Hux 2007), en un contexto donde el Estado enfrentaba múltiples conflictos. No todas estas donaciones tuvieron el mismo éxito -muchas de hecho, quedaron truncas- y lo más importante, la propiedad no explica posesión ni menos aún su distribución y uso.

Estas iniciativas no se circunscribieron a la solicitud o gestión de donaciones en carácter de tribu, como puede sugerir una lectura ceñida a las leyes vinculadas al mundo indígena. También se emplearon estrategias vinculadas al arrendamiento y la compra, al compás de las leyes del Estado. Quizás uno de los ejemplos más claros fue el de los caciques Rondeau, que apelando a esos recursos legales negociaron y adquirieron fracciones a título particular en Veinticinco de Mayo y más allá de la frontera, que no fue de su uso exclusivo sino extensivo a otros miembros de la tribu. Las iniciativas de estos líderes tampoco se circunscribieron al ámbito rural. Fue extensivo a los ejidos urbanos y los solares, quintas y chacras de alrededores. Así sucedió mediante diferentes estrategias con el medio centenar de solares de la tribu de Mariano Maycá en Villa Fidelidad, Azul, en 1856 (Lanteri et al. 2011) y en la década siguiente con los nueve solares de la tribu de Rondeau en Veinticinco de Mayo (Literas 2015a), los pedidos de Ancalao y otros hombres de lanza en Bahía Blanca (Martinelli 2017) así como de capitanejos de la tribu de Melinao en Bragado (Literas 2016).



¿Cuál es el valor de concentrarnos en estas iniciativas? Que nos hablan de la reformulación y las características de la política y el liderazgo de los caciques así como de la territorialidad indígena en jurisdicción estatal, previa a las campañas militares de ocupación denominadas *Conquista del Desierto*. Esto es, las innovaciones y horizontes en la reformulación del liderazgo y la agencia socio-política indígena; los capitales y recursos para garantizar la relación con la tierra, en el marco de privatización y apropiación mercantil. A continuación tratamos la metodología y las fuentes documentales para indagar en la agencia indígena en la sociedad estatal en construcción, la reinención de la política de caciques y capitanejos y de hecho, incluso, adentrarnos en la cultura política indígena de entonces, a las representaciones e imaginarios durante la organización estatal y conformación del mercado de tierras.

IMAGEN 1. LAS FRONTERAS DE PAMPA Y NORPATAGONIA E INICIATIVAS INDÍGENAS DE ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.



Fuente: Literas y Barbuto (2016).

## II. METODOLOGÍA Y FUENTES

¿Cómo estudiar las iniciativas indígenas asociadas al acceso y uso de la tierra en las llanuras pampeanas, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX? Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la propiedad no explica posesión ni a la inversa. La titularidad jurídica de la solicitud y adquisición no necesariamente correspondió a su posesión efectiva y uso. Además, a la adjudicación no le subyacieron los mismos procesos sociales y políticos ni se tradujeron,

necesariamente, en iguales formas de distribución y uso. No es plausible trasladar mecánicamente la primera a una distribución fáctica del espacio rural. Más allá de lo anterior, estas iniciativas se enmarcaron en la organización y despliegue del Estado y la construcción de un mercado de tierras. Ello implicó, como se adelantó, el establecimiento y funcionamiento de una burocracia, de instituciones, instrumentos y recursos jurídicos y con ello, en consecuencia, de documentos y registros materiales.

Las principales fuentes documentales sobre el acceso y uso indígena de la tierra en las llanuras pampeanas son, en su mayor parte, de factura funcionarial. Constituyen un *corpus* heterogéneo de fuentes creadas por agentes del Estado y en menor medida por los propios líderes indígenas. Nuevamente nos colocan ante el dilema de cómo reconstruir prácticas y representaciones de sectores sociales en posiciones económicas y políticas subalternas, a partir de fuentes creadas “desde arriba” (Ginzburg 1999 [1976]). Estas fuentes son las leyes de donaciones de tierras labradas por los gobiernos nacionales y provinciales, las mensuras y planos catastrales de los campos, las escrituras y registros notariales de propiedad, documentación heterogénea de escribanías públicas y privadas, los sumarios e instrucciones judiciales, las planillas de registro de los censos, los registros vecinales, de empadronamiento y enrolamiento, las listas de revista militar, los balances de tesorería y de abasto municipal, las guías de campaña, los boletos de señales y además, las comunicaciones epistolares entre caciques, autoridades militares y políticas.<sup>6</sup>

### II.1 Posesión y propiedad: leyes, sumarios y escrituras

Como se adelantó, muchas de las propiedades indígenas en Buenos Aires, en la segunda mitad del siglo XIX, tuvieron su origen en leyes de donaciones del gobierno. Esto no implica que le hayan subyacido iguales procesos ni que hayan tenido mismos resultados. Estas normas jurídicas son solo el punto de partida de una de las formas indígenas de acceso a la tierra y que, efecto, permiten visualizar e identificarlas. Los sumarios labrados en la esfera judicial para resolver conflictos en los vecindarios son otro recurso idóneo para identificar y reconstruir algunos de esos procesos. Las escrituras -cuando se hicieron- tradujeron leyes y procesos en un documento dotado además de representaciones cartográficas y planos y registros anexos. La comparación de las donaciones de tierra a las tribus de Melinao (1863) y de Rondeau (1867) ilustran esta heterogeneidad de procesos subyacentes de algo que *a priori* podría considerarse dotado de las mismas características.

El origen de la donación de la tribu de Melinao radica en la disputa con el entonces juez de paz de Bragado, por la adjudicación del paraje La Barrancosa, que habitaba aquella y utilizaba para el pastoreo. El punto de partida fue el pedido de “desalojo del campo de que está en posesión por orden del Gobierno por haber sido concedido a D. Juan Estevan Trejo”<sup>7</sup>. Así, por intermedio de su hijo Luis Ramón y a nombre de la “tribu Araucana”, el cacique Melinao protestó en septiembre de 1860 ante el gobierno por La Barrancosa. Era parte de una extensión mayor,

---

<sup>6</sup> Archivo General de la Nación (AGN), Archivo General de la Dirección de Geodesia de la Provincia de Buenos Aires (AGDGPBA), Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires (AHPBA), Archivo Meinrado Hux (AH), Archivo de Actuaciones Notariales del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires (AANCEPBA), Archivo General de la Nación (AGN) y el Servicio Histórico del Ejército (SHE) y archivos municipales como el de la Biblioteca Municipal Francisco Ibarra de Veinticinco de Mayo (AVM) y el Archivo Municipal de Bragado (AMB).

<sup>7</sup> AHPBA, Escribanía Mayor de Gobierno (EMG), Leg. 45, Expte. 3270, El Cacique Pedro Melinao protestando contra la mensura practicada en un terreno situado en el Bragado concedido en arrendamiento a Don Juan E. Trejo, f. 1. En calidad de juez de paz, Trejo, entre otras funciones vinculadas a la política y economía local, supervisaba y certificaba el estado de las fuerzas del Ejército de Línea, la Guardia Nacional y la tribu de Melinao. Era una posición desde donde construir redes y vínculos clave a la hora de ejercer el poder. De él dependía la certificación de las condiciones de población y uso de las tierras -habilitando su compra-. El juez de paz era clave en la transferencia y concentración de tierra, muchas veces en propias manos. Una rápida revisión de los registros de propiedad confirma que Trejo adquirió tierras en diferentes puntos de la frontera.

conocida como los *campos de Pacheco*, que en el marco de las leyes de tierras de fines de la década de 1850 había sido expropiada por la cámara legislativa provincial, fraccionada y dada en arrendamiento a quienes demostraran ocupación efectiva o que eran baldías. Trejo había reclamado una porción de ellas -dos leguas<sup>2</sup>, 5.399,6 hectáreas- diciendo ser “poblador antiguo” de La Barrancosa. En abril de 1859, sin embargo, el gobierno de Buenos Aires había ordenado al ministro de Guerra dar a Melinao y su tribu un terreno público allí donde habitaran, aunque no había tenido curso efectivo.

El agrimensor Miguel Vaschetti midió y concedió el arrendamiento a Trejo, ubicando la población de la tribu en los márgenes del terreno en disputa. Fue la prueba para apoyar la solicitud de Trejo. En su informe, Vaschetti dio cuenta de los médanos, ríos, lagunas, fortines, poblaciones y caminos del área de unas 12 leguas<sup>2</sup> -más de treinta mil hectáreas- que incluían los *campos de Pacheco*, mientras los medía y amojonaba<sup>8</sup>. Además, identificó e informó de los intereses de pastoreo y labranza de los vecinos que concurrían como testigos e interesados en arrendar en carácter de pobladores “antiguos”. Por último, dijo que ellos y otros vecinos habían participado y convalidado la mensura. Sin embargo, Vaschetti nunca hizo referencia a Melinao ni la tribu. De hecho, su informe no ofrece explicaciones de la ubicación que les dio en el mapa que acompañó la mensura.

IMAGEN 2. MENSURA DE MIGUEL VASCHETTI.



Fuente: Literas (2016).

<sup>8</sup> AHPBA, EMG, Leg. 63, Expte. 4763/0, f. s/n.

En el litigio participaron las más altas autoridades nacionales y provinciales: el presidente de la república, los ministros de Gobierno y de Guerra, el gobernador y el fiscal de Buenos Aires así como el comandante de la frontera. Melinao se presentó en calidad de “Cacique Mayor de la tribu Araucana”<sup>9</sup> en su propio nombre y en el de “la tribu de mi mando”<sup>10</sup>, a través de la pluma de su hijo y escribiente Luis Ramón Melinao y un apoderado judicial. Recurrió a la entidad étnica y la representación cacical para la negociación y desde allí volcó la legitimidad de sus reclamos. Tanto él como Trejo apelaron a los factores que desde el punto de vista jurídico legitimaban derechos sobre la tierra: poblarlo y explotarlo mediante el pastoreo de hacienda. Además, aunque de diferente modo, evocaron algo que daba entidad de vecindad: el servicio de armas. A este sumario el cacique añadió documentos que avalaron las demandas de la tribu.

En septiembre de 1863 con la autorización de las cámaras legislativas provinciales el gobernador finalmente donó “al cacique Melinao y su tribu” la propiedad de la tierra en disputa. Entonces el apoderado de la tribu pidió al gobierno que intimara a “desalojar á los que se hayan ocupándolo”<sup>11</sup>, entre ellos a Trejo. Esta donación fue la primera de varias, a otras tribus de Buenos Aires. El uso del tipo de capitales sociales, políticos y simbólicos empleados en el litigio, no fue excepcional. Al contrario. Podemos imaginar que sentó precedente en el conjunto de instrumentos y recursos que hicieron a la agencia de los líderes indígenas en jurisdicción estatal. El resultado de las estrategias de ajuste y acomodamiento en el marco de las transformaciones y persistencias en las relaciones interétnicas de fuerza en las fronteras.

La donación a la tribu de Rondeau tuvo un origen muy diferente al de Melinao. Radicó en la concesión que el gobierno de Buenos Aires había hecho al comandante José Valdebenito, en calidad de oficial “Encargado de los Indios” en Veinticinco de Mayo (Literas 2014). Esto fue así porque muerto Valdebenito en 1859, el gobierno consideró a sus “herederos” los beneficiarios del arrendamiento del paraje:<sup>12</sup> eran los caciques Rondeau y específicamente Martín Rondeau en calidad de cuñado y albacea de Valdebenito. Los Rondeau reclamaron la concesión y las cámaras parlamentarias provinciales la hicieron efectiva en forma de donación a la tribu<sup>13</sup>. En la práctica, empero, la cuestión fue más compleja.

En 1865 el gobierno porteño había mensurado, subdividido y otorgado en arrendamiento los *campos de Ford y Baudrix*, una lonja pública de 34 leguas -más de 90.000 has.-, que desde el ejido urbano de Veinticinco de Mayo se extendía al suroeste, incluyendo Cruz de Guerra y Cruz de Guerra Nueva, donde la tribu se había asentado hacia 1834.<sup>14</sup> En este aspecto, es el mismo contexto que el de la tribu de Melinao y la parcelación y adjudicación de los *campos de Pacheco*. Entre los beneficiarios fueron incluidos, sin más precisiones, “los descendientes” de Valdebenito junto a vecinos de destacada trayectoria política, económica y militar. La adjudicación se hizo de acuerdo a la posición de las ocupaciones de los beneficiarios -como también había sucedido en

---

<sup>9</sup> AHPBA, EMG, Leg. 45, Expte. 3270, *El Cacique Pedro Melinao protestando...* f. 2.

<sup>10</sup> AHPBA, EMG, Leg. 45, Expte. 3270, *El Cacique Pedro Melinao protestando...* f. 10.

<sup>11</sup> AHPBA, EMG, Leg. 45, Expte. 3270, *El Cacique Pedro Melinao protestando...* f. 93.

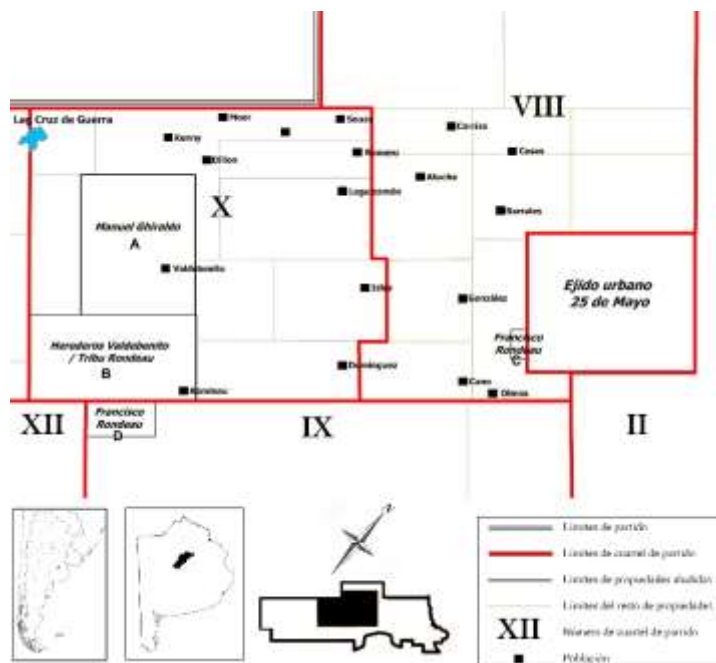
<sup>12</sup> AGDGPBA, Mensuras, 25 de Mayo, Leg. 55, *Casas, Borales, Atucha y otros*, 1866. Valdebenito había sido montonero pincheirano y posteriormente ascendió en la jerarquía político-militar fronteriza, transformándose en líder de destacada influencia entre los borogas. En esto influyó su unión conyugal con una de las hijas del primer cacique Mariano Rondeau -probablemente Felipa, hermana de Francisco, Martín y Manuel Rondeau-. Poco antes de morir, el fuerte de Cruz de Guerra se trasladó a sus campos y fue rebautizado Cruz de Guerra Nueva o fuerte Valdebenito. La relación entre Valdebenito y los Rondeau ilustra el papel del parentesco en la construcción de redes sociales y políticas, y el modo en que éstas colaboraron en la constitución y el fortalecimiento de posiciones de poder de unos y otros.

<sup>13</sup> Buenos Aires, Ley 512, 1 de octubre de 1867, *Concesión de tierras a los capitanejos Martín, Francisco y Manuel Rondeau y su tribu*.

<sup>14</sup> AGDGPBA. Mensuras, Veinticinco de Mayo, Leg. 55, *Casas, Borales, Atucha y otros*, 1866.

Bragado-. Sin embargo, esto había exceptuado a los sucesores de Valdebenito. A pesar de recurrir a la justicia, en 1860 el gobierno porteño había otorgado a un vecino de nombre Manuel Ghiraldo seis leguas cuadradas (imagen 3, fracción A) que incluían los campos concedidos años atrás a Valdebenito y donde se levantaba el fuerte Cruz de Guerra Nueva. Por esta razón la concesión se reubicó en un paraje aledaño, ocupado por Martín Rondeau (imagen 3, fracción B). La extensión otorgada fue de tres leguas -unas 8.000 has.-, la más extensa de los *campos de Ford y Baudrix*.

IMAGEN 3. PROPIEDADES DE LA TRIBU DE RONDEAU Y SUS CACIQUES.



Fuente: Literas (2015a).

El reclamo de los Rondeau para efectivizar la adjudicación de los terrenos de Valdebenito encontró eco en las cámaras provinciales de diputados y senadores: por ley otorgaron a Francisco, Martín y Manuel “y su tribu” las cuatro leguas de territorio “que solicitan en el lugar que están poblados”<sup>15</sup>. En 1869 Martín Rondeau se personó en nombre de la tribu pidiendo sin éxito escriturar el terreno. La solicitud fue reiterada en 1876 y 1878, hasta que en 1879 se otorgó la escritura.<sup>16</sup>

La donación muestra cómo los Rondeau emplearon alternativamente los medios jurídicos vigentes para acceder a la propiedad de la tierra. En calidad de parientes de Valdebenito, inicialmente solicitaron la cesión de las extensiones ocupadas por el fuerte donde muchos borogas, incluidos ellos, habían cumplido servicio, para usufructuarlas en arrendamiento. Era el primer paso estipulado por ley para comprar la propiedad. Fracasada esta operación y por discrepancias con otros parientes de Valdebenito, obtuvieron la donación como tribu “amiga” del

<sup>15</sup> Buenos Aires, Ley 512, 1 de octubre de 1867, *Concesión de tierras a los capitanejos Martín, Francisco y Manuel Rondeau y su tribu*.

<sup>16</sup> AANCEPBA. f. n° 828, 16 de septiembre de 1879, *Donación de terreno en el partido Veinte y cinco de Mayo a la Tribu del Cacique Rondeau*. Desde entonces ese terreno fue designado indistintamente “de la tribu de Rondeau” y “de los herederos de Valdebenito”. En 1881 la tribu obtuvo la adjudicación de la legua faltante. Por escasez de tierra pública en Veinticinco de Mayo, la fracción se ubicó en el partido vecino de Bolívar. AGDGPBA, Mensuras, Bolívar, Leg. 39, *Campo de propiedad de la Tribu India del Cacique Rondeau*, 1881.

gobierno. En definitiva, la donación fue un recurso accesorio al fallar la adjudicación del arrendamiento.

Como se dijo, la adquisición de donaciones no agotó las formas indígenas de acceso a la tierra en el ámbito rural. En la tribu de Rondeau, por ejemplo, al año siguiente de la donación los caciques solicitaron el arrendamiento de doce leguas de tierra pública en el partido Nueve de Julio, al exterior de la línea de frontera.<sup>17</sup> A pesar de que los caciques tramitaron juntos la solicitud, exigieron adjudicaciones individuales, divididas equitativamente y para explotarlas por separado. Además, el cacique Francisco Rondeau accedió a título individual a la propiedad de otras dos fracciones (imagen 3, fracción C y D). La primera fue un octavo de legua -337 has.- inmediata al oeste del ejido urbano de Veinticinco de Mayo, que subarrendaba a Gregorio Olmos para el pastoreo lanar y que compró en 1867.<sup>18</sup> La segunda fracción fue media legua -1.349 has.- aledaña a las tierras de la tribu, en 1877.<sup>19</sup> El primer caso es especialmente sugerente porque, similar a lo sucedido en la tribu de Melinao, dio lugar a un sumario que debió resolver un litigio.

Originalmente, Francisco Rondeau había solicitado la compra de media legua pero el gobierno no lo autorizó al afirmar que no era habitada por él. El arrendador había insistido en ello y para demostrarlo se refirió al escaso subarriendo que pagaba el cacique y la poca hacienda que tenía. Este vecino arrendaba el terreno desde 1860, aunque recién cuando fue mensurado en 1865 tomó posesión. Por entonces Rondeau poblaba un punto del terreno y quedó registrado en la mensura. Entonces, el cacique lo persuadió para quedarse, afirmando que era pobre y que le dejase “subsistir en el campo”. Para evaluar la posesión de Rondeau y la tierra que podía adquirir, el juez de paz realizó varias inspecciones. Observó que en esos campos existían dos poblaciones de varios ranchos, un amplio sector labranza que excedía el consumo doméstico y hacienda vacuna y lanar en diferentes puntos. Las inspecciones sugieren que esas tierras no eran de uso exclusivo del cacique. Allí habitaban más personas diferenciadas en unidades de convivencia. Rondeau y el arrendador litigaron en juicio verbal y el gobierno autorizó la compra de una porción menor a la reclamada por el cacique.

## II.2 *Distribución: mensuras, registros vecinales y censos*

Ni las leyes de donación, ni los sumarios judiciales ni aún las escrituras nos hablan de la asignación y distribución efectiva de la tierra. La mayoría de esas leyes no dijeron nada al respecto y lo dejaron librado a las poblaciones objeto de la adjudicación. En algunos casos, éstas procuraron establecer y/o modificar una distribución clara y esto generó documentación. A veces mediante correspondencia entre caciques y funcionarios estatales y documentos elaborados *ad hoc*; en otros a través de una mensura -plano y descripción que, como vimos fue clave aunque no decisivo en el litigio de la tribu de Melinao y el juez de paz de Bragado-.

La donación a los caciques Raninqueo y Tripailaf ilustra las tensiones y disputas en torno a la distribución de las tierras. En 1869 obtuvieron la donación de seis leguas para distribuir junto a sus dieciséis y nueve capitanejos respectivamente. Fue una experiencia breve, interrumpida por varios factores que exceden los alcances de este trabajo (Hux 2007). Sin embargo, uno de ellos es de nuestro interés: las tensiones entre los caciques por el fraccionamiento y la distribución de la tierra; quienes, huelga mencionar, se habían separado recientemente -junto a numerosos capitanejos- del cacique Coliqueo por desavenencias en virtud de los mismos factores.

<sup>17</sup> AHPBA. EMG, Leg. 132, Exp. 10791/0, *Francisco Rondeau y hermanos*, 1868.

<sup>18</sup> AGDGPBA, Mensuras, Veinticinco de Mayo, Leg. 148, *Francisco Rondeau*, 1868. AHPBA, EMG, Leg. 204, Exp. 14403/0, *Francisco Rondeau*, 1867.

<sup>19</sup> AGDGPBA. Mensuras, Veinticinco de Mayo, Leg. 125, *Francisco Rondeau*, 1878.

A pesar de la heterogeneidad en la política de donaciones, jugaron un papel relevante las jerarquías sociales y los volúmenes demográficos. La tierra fue otorgada a los caciques y “los jefes de familia de su tribu”<sup>20</sup> y debía ser distribuida en función de las personas que seguían a uno y otro cacique. De modo singular con respecto a otros casos, aquí el gobierno estableció el criterio: cuatro leguas cuadradas a Raninqueo y sus capitanejos; dos leguas cuadradas a Tripailaf y sus capitanejos. Como se adelantó, debía subdividirse en función de cada uno de los capitanejos de ambos caciques, en igual proporción. Estas diferencias en la cantidad de tierra -que tenía eco en la posición que uno y otro cacique tenía en la estructura militar provincial- así como que Raninqueo tuviera preferencia en el amojonamiento, fueron motivo de conflicto. Tras un primer amojonamiento del contorno de la cesión, se dividió la que sería otorgada a Raninqueo y a Tripailaf. Para ello, el agrimensor consultó a los caciques y dejó constancia del relevamiento de los capitanejos y miembros de las tribus. En primer lugar mensuró las tierras para Raninqueo y sus capitanejos. Posteriormente lo hizo en favor de Tripailaf y los suyos. Sin embargo, la porción sobrante de tierra les pareció a estos últimos demasiado larga y angosta, por lo que el agrimensor debió reformularlo. Raninqueo, Tripailaf y algunos de los capitanejos presenciaron la operación de mensura.

IMAGEN 4. PROPUESTA DE MENSURA EN TIERRAS DE RANINQUEO Y TRIPAILAF.

Distribución de la tierra donada al cacique Raninqueo y su tribu

Capitanejo N° 1	Capitanejo N° 2	Capitanejo N° 1	Capitanejo N° 2	Capitanejo N° 3	Capitanejo N° 4
Capitanejo N° 3	Capitanejo N° 4	Capitanejo N° 5	Capitanejo N° 6	Capitanejo N° 7	Capitanejo N° 8
Capitanejo N° 9	Capitanejo N° 10	Capitanejo N° 9	Capitanejo N° 10	Capitanejo N° 11	Capitanejo N° 12
Capitanejo N° 13	Capitanejo N° 14	Capitanejo N° 13	Capitanejo N° 14	Capitanejo N° 15	Capitanejo N° 16
Capitanejo N° 5					
Ramón Tripailaf		Andrés Raninqueo			

Fuente: "Nuevo Catastro de las tierras comunitarias en propiedad del Cacique Raninqueo y sus jefes de familia de su tribu por Ley de 19 de octubre de 1800. Area: 9 leguas cuadradas" (1800)

Fuente: Literas y Barbuto (2016).

Raninqueo, en calidad de cacique principal y teniente coronel de la tribu “amiga” de La Verde, escribió al gobernador de la provincia informándole que el comandante de la frontera y un agrimensor habían mensurado los campos donados. Además, le recordó la porción que debía adjudicarse a Tripailaf, aclarando taxativamente el criterio: “de las seis leguas cuadradas de campo correspond<sup>te</sup> a esta tribu sean divididas segun nuestras fuerzas y familias hallanadonos nosotros los casiques á conformarnos segun la proporcion de fuerzas y familias de cada cual”.<sup>21</sup> La

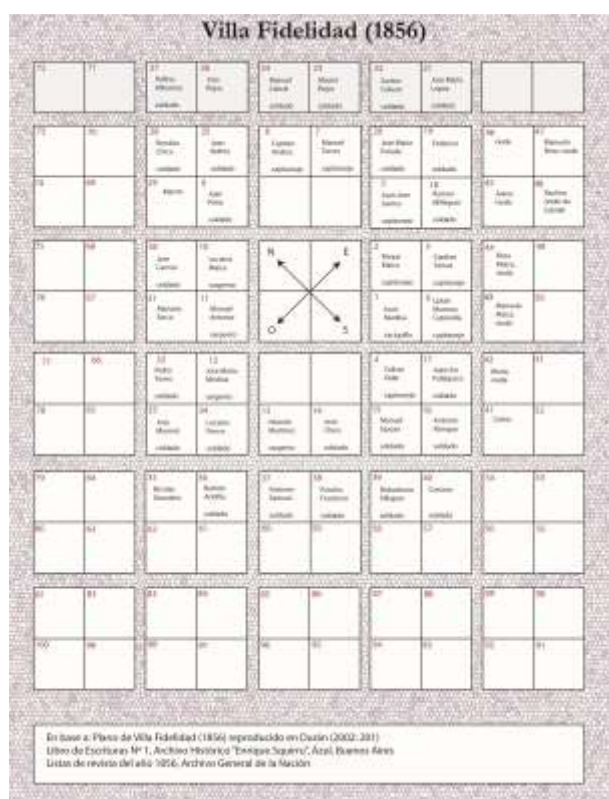
<sup>20</sup> AGDGPBA, Mensuras, Bolívar, Leg. 11, *Duplicado de la diligencia de mensura para el Cacique Raninqueo*, p. 1.

<sup>21</sup> AHPBA, EMG, Leg. 209, núm. 14.598, *Andrés Raninqueo*, p. 1.

mensura fue aprobada por el gobierno en marzo de 1870 y fue en esta coyuntura de tensiones donde sucedió la desarticulación del grupo y en consecuencia, la interrupción de la donación.

El caso de Raninqueo y Tripailaf es una singularidad. En la mayoría de ocasiones la adjudicación de propiedad rural y urbana se encapsuló en términos colectivos. Sabemos, por la declaración que hizo la viuda del cacique Francisco Rondeau -Marcelina Correa- al escriturar nueve solares urbanos donados por la municipalidad, que al menos desde 1860 una parte más que significativa de la tribu vivía allí y combinaba la residencia urbana y el trabajo rural.<sup>22</sup> El hecho de que un centenar de borogas haya sido censado en el ejido urbano correlativamente a los Rondeau y que ninguno haya sido titular de solicitud, donación o compra de solares o terrenos rurales permite suponer que en la villa se replicó la lógica de acceso al espacio que predominó en el ámbito rural: los borogas habitaron solares a través de la mediación titular de los caciques Rondeau. Según la ubicación que consta en las escrituras y las declaraciones de límites de otros vecinos, los solares eran adyacentes y estaban ubicados en torno a otro de Francisco Rondeau, al menos desde 1876.<sup>23</sup> En efecto, la adjudicación de este número de solares excedió ampliamente el promedio de las otorgadas al resto de vecinos. Es más, la adquisición ejidal a nombre de los caciques continuó hasta fines de siglo XIX.<sup>24</sup> En otros casos de adjudicación de lotes en el ejido urbano sí se individualizó la titularidad, como por ejemplo en la tribu de Maycá en Villa Fidelidad.

IMAGEN 5. DISTRIBUCIÓN DE LOTES EN VILLA FIDELIDAD.



Fuente: Literas y Barbuto (2016).

<sup>22</sup> AVM, Tierras, Escrituras, *Marcelina Correa*, 1886, Legs. 1, 2, 3, 4 y 5.

<sup>23</sup> AVM, Tierras, Escrituras, *Mariano Suárez*, 1876.

<sup>24</sup> AVM, Tierras, Escrituras, *Mariano Rondeau*, 1891; AVM, Tierras, Alambrados, *Mariano Rondeau*, 1895.



Ahora bien, para reconstruir la distribución de la tierra como lo hicimos para la tribu de Maycá -así como posteriormente su uso- necesitamos identificar a los integrantes de las poblaciones adjudicatarias de la donación; construir un registro de individuos para cruzarlo con otros. El primero, son los censos. El de 1869 fue el primero en Argentina; empresa simultánea y uniforme para identificar a los habitantes en jurisdicción estatal, registrando nombre, edad, nacionalidad, origen, ocupación e institucionalización educativa. Sin embargo, sólo en algunas ocasiones las tribus fueron identificadas como tales y tuvieron planillas de registro propias. Mayormente la población indígena fue censada como “argentina” y desmarcada de entidad étnica; incluso los que en su juventud habían habitado más allá de las fronteras o su edad trascendía la existencia de la república (Literas 2015b).<sup>25</sup>

Para un lector que desconociera el origen etnológico de los apellidos o no cruzase la información censal con otras fuentes, la presencia indígena sería invisibilizada. El censo se opuso a la etnización de la organización militar y precisamente en este ámbito se crearon fuentes que permiten visibilizar la presencia indígena: las listas de revista. Un registro periódico, celular y de pretensión exhaustiva de las tribus “amigas”. En él los funcionarios de la administración militar identificaron a cada cacique, capitanejo y hombres de lanza en los diferentes puntos de las fronteras. El análisis sincrónico y diacrónico de este *corpus* de fuentes permite reconstruir una parte más que significativa de la población indígena de Pampa y Norpatagonia en la segunda mitad del siglo XIX, incluso del siempre elusivo universo de mujeres, niños y niñas.<sup>26</sup> Otro registro similar a censos y listas de revista, son los registros vecinales, de empadronamiento para los comicios electorales y de enrolamiento. Estos se labraban en el ámbito municipal y al igual que los anteriores fueron de factura funcional y pretensión de exhaustividad -más allá de que en la práctica esto haya sido así-.

En definitiva estos registros habilitan la identificación individual de un número importante de la población indígena. En Veinticinco de Mayo, por ejemplo, el cruce de registros censales, militares y vecinales permite corroborar la ocupación efectiva de las tierras adquiridas a título particular por los caciques Rondeau.<sup>27</sup> En ellas fueron censadas treinta y dos personas, incluyendo cuatro *socios rurales* -todos de apellido Rondeau-, dos hacendados, dos puesteros y ocho jornaleros. Ninguno fue clasificado como propietario ya que ese título era detentado por Francisco Rondeau. El análisis permite ver cómo la ocupación excedió ampliamente a los Rondeau y que éstos no residían allí sino en el pueblo. También que cada uno de los socios tenía su propia hacienda, sobre la cual tomaba decisiones productivas o comerciales y percibían las correspondientes ganancias independientemente del resto. A su vez, hubo hacendados no indígenas que subarrendaban fracciones para explotación ganadera -práctica difundida al garantizar un ingreso monetario fijo-. Uno de los datos más interesantes, además, es que los Rondeau que sí vivían allí lo hicieron empleados como mano de obra estable para la cría ganadera y viviendo con mujeres criollas -mientras que los escasos jornaleros que también lo hicieron estuvieron casados con mujeres Rondeau-. Lo anterior insinúa la importancia del parentesco con los Rondeau para residir y explotar la propiedad. La ocupación excedió la titularidad,

---

<sup>25</sup> Esto no fue exclusivo del censo. El registro parroquial de matrimonios que en 1861 había calificado a “indígenas” naturales de “la Pampa”, diez años después lo hizo como naturales “del País”. AVM, Parroquia, *Registro parroquial*, 1861; AVM, Parroquia, *Registro parroquial*, 1871.

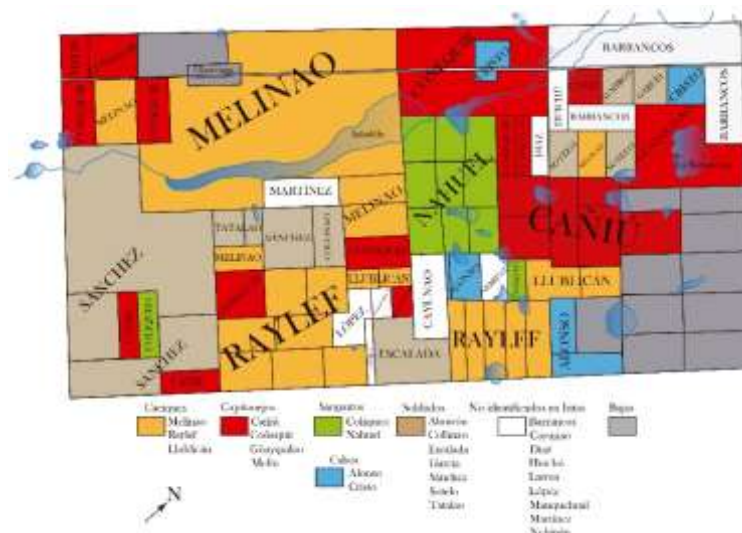
<sup>26</sup> Este trabajo está siendo realizado en colaboración con otros investigadores y sus resultados serán publicados en el transcurso del 2018.

<sup>27</sup> AVM, Población y elecciones, *Registro vecinal*, Cuartel 9, 1887. Por entonces su hijo Mariano Rondeau había heredado la propiedad. Firmó las definiciones de límites en las mensuras, pidió a la municipalidad modificar caminos vecinales que perjudicaban actividades de los establecimientos y tramitó la finalización de alambrados. AGDGPBA. Mensuras, Veinticinco de Mayo, Leg. 179, *Guillermo Valdez*, 1892; AVM, Tierras, Caminos, *Mariano Rondeau*, 1895 y 1898; Tierras, Alambrados, *Mariano Rondeau*, 1898.

configurando un cuadro social poblado y heterogéneo más frecuente de lo que suele pensarse. No sólo por la concurrencia de poblaciones de diferentes puntos geográficos y la superposición de adjudicaciones jurídicas con ocupaciones preexistentes, sino porque la multiplicación de asentamientos reafirmaba derechos en un contexto de frontera abierta y aún escasa aplicación del alambrado (Hora 2002).

Un ejercicio similar puede hacerse en la tribu de Melinao, triangulando mensuras, censos, registros vecinales y lista de revista. En 1906 la tribu modificó la mensura de sus tierras así como la división y amojonamiento de los lotes.<sup>28</sup> La ocupación de La Barrancosa conllevó fragmentación y solicitudes de títulos particulares de propiedad. El dato más significativo -y en consonancia con lo sucedido en las tribus de Coliqueo y Rondeau- fue la fragmentación y parcelación: 85 lotes de una treintena de familias se repartían unas 4.700 hectáreas. El tamaño medio de estos lotes fue escaso, de aproximadamente 50 hectáreas; algo que difícilmente permite el pastoreo y la agricultura más allá de la subsistencia, sobre todo considerando que según otros registros, las parcelas eran ocupadas por muchas más personas que el titular. Además, el tamaño de los lotes fue irregular. Esto y la posesión diferencial de número de lotes, se replicó en el área total bajo titularidad de cada una de estas familias. Ahora bien, si la titularidad no explica distribución ni ocupación, tampoco explica uso y explotación.

IMAGEN 6. DISTRIBUCIÓN TIERRAS DE MELINAO, 1906.



Fuente: Literas (2016).

### II.3 Uso y explotación: boletos de señales y guías de campaña

Tal como se advirtió, pueden pasarse por alto ciertos aspectos del acceso y uso indígena de la tierra si solo observamos las leyes de donación, las compras y arrendamientos o incluso la reconstrucción de sus formas de distribución. Significativa información proviene de la tramitación de las guías de campaña y los boletos de señales de marca para ganado y una diversidad de registros locales creados para instrumentar la recaudación impositiva. Ahora bien, es preciso recordar también que no todas las actividades productivas y comerciales fueron registradas y que ni siquiera todas las actividades se hicieron en la esfera mercantil.

<sup>28</sup> AGDGPBA, Mensuras, Bragado, Leg. 100, *Duplicado de la dirigencia de mensura Pedro Melinao y otros*, 1906.

Las guías de campaña son los registros labrados en el ámbito más capilar de la organización política de las llanuras pampeanas –los juzgados de paz- con motivo de identificar las *marcas* empleadas por los vecinos para el ganado vacuno, caballar y ovino. Los boletos de señales de marca son los documentos emitidos en función de esa identificación, que debía solicitar y emplear el propietario y aceptar y registrar el juzgado de paz para habilitar la cría, transporte y comercio de animales. Estas herramientas también fueron empleadas por la población indígena de la provincia de Buenos Aires.

En el caso de la tribu de Rondeau, el primer boleto fue solicitado por el cacique Martín Rondeau para la cría de ovejas en 1867, inmediatamente después de la donación de tierras.<sup>29</sup> Las solicitudes se repitieron a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, presentadas primero por los caciques Martín y Francisco Rondeau primero, Mariano Rondeau después. Las mismas sugieren una intensa actividad pastoril en las propiedades de los Rondeau y de la tribu, la combinación de la explotación vacuna y lanar, la adquisición de ganado en remates públicos a testamentarias de vecinos y la venta regular y significativa para el abasto de los corrales de Veinticinco de Mayo - que, hay que agregar, durante un tiempo estuvo a cargo de un miembro de la tribu-. También nos habla de circulaciones de ganado entre las diferentes propiedades indígenas: al menos entre las tierras de los Caneullan, en Bolívar, y de los Rondeau y entre las pertenecientes a la tribu de Melinao y de Coliqueo.

El análisis de las marcas, además, arroja otras observaciones. En primer lugar, que simultáneamente los Rondeau concentraron la administración económica de las tierras donadas a la tribu y de las adquiridas a título particular. En segundo lugar, que en dichos campos existió un destacado tránsito comercial ganadero interétnico, constatando no sólo la integración indígena en la economía local sino una ocupación productiva que excedió a los miembros de esta. En las transacciones veladas en los boletos se incluyeron numerosas marcas ganaderas que superaron a las solicitadas a nombre de los Rondeau y demás miembros de la tribu. En tercer lugar, que los Rondeau representaron a los miembros de la tribu ante las autoridades locales, hecho que se correspondió con formas de medianería de la explotación ganadera. Los pedidos de boletos de señales de los Rondeau acompañaron el de otras personas que tenían hacienda en sus campos o los de la tribu. En las tribus de Catriel, Coliqueo y Meliano también se usaron estos instrumentos para la cría y comercialización de ganado.<sup>30</sup> De hecho, en estos casos tuvo una mayor difusión, excediendo ampliamente la gestión y administración de los caciques, algo que puede sugerir diferentes grados de intervención y mediación de los líderes.

IMAGEN 7. MARCAS DE GANADO LANAR PROPIEDAD DE LOS CACIQUES FRANCISCO RONDEAU, MARIANO RONDEAU Y FRANCISCO CANEULLAN.



Fuente: Literas (2015a).

Hay otro ámbito con respecto a la tierra que alude a la administración y gestión en materia impositiva. Ese fue otro terreno de reformulación y actualización del liderazgo indígena que fue adquiriendo mayor gravitación a medida que nos acercamos a fines del siglo XIX. Un liderazgo que debió forjarse y mantenerse en el marco de los novedosos conflictos, relaciones de fuerza y

<sup>29</sup> La información sobre la actividad ganadera, proviene de AVM. Tesorería, *Movimiento caja municipal*, 1867; Ganadería, *Boleto de señales*, 1877, 1880, 1883, 1889, 1895 y 1896; *Guía de campaña*, 1893; *Hacienda en corral de abasto*, 1894.

<sup>30</sup> AMB, varios libros, *Guías de campaña* y *Marcas de hacienda*.

márgenes de actuación que perfilaron la incorporación indígena en el ámbito bonaerense. Los caciques, en numerosas ocasiones, bregaron ante las autoridades del Estado para hacer efectivo y mantener un principio establecido en diferentes y heterogéneas fuentes aunque no establecido claramente en ninguna regulación jurídica: que las tierras indígenas estaban exentas de gravamen.

En el caso de la tribu de Melinao, por ejemplo, en 1875, a más de diez años de la donación, el nieto del cacique homónimo Pedro Melinao escribió al Monseñor Federico Aneiros para que mediase ante el gobierno provincial para ser exceptuados del pago de la Contribución Directa que demandaba el Juez de Paz. Al igual que el cacique que lo había precedido, Luis Ramón Melinao, durante años había oficiado de escribiente e intercedido en gestiones, negociaciones y trámites ante funcionarios políticos y militares del Estado en favor de los intereses de la tribu. En efecto, Hux (2007) dijo de él -a quien llamó el “último cacique” de la tribu de Melinao- que no era un “guerrero” como sus ancestros sino un estanciero, agricultor y principalmente querellante judicial.

### III. CONCLUSIONES

Los archivos conservan un conjunto heterogéneo, fragmentado y disperso de recursos documentales para abordar el acceso y uso de la tierra indígena, en jurisdicción del Estado argentino, en el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX. Constituyen un *corpus* de fuentes que nos hablan de las iniciativas de caciques, capitanejos y familias en el contexto de construcción de un mercado de tierras en las llanuras pampeanas. En definitiva, elementos para saber en qué consistió la agencia indígena.

Los recursos e instrumentos empleados por la población indígena asentada en Buenos Aires para obtener la posesión y/o propiedad de fracciones de tierra en el ámbito rural y urbano, así como las modalidades de uso y explotación, fueron múltiples y diferentes. Las leyes, los sumarios judiciales y las escrituras de tierras son recursos idóneos para identificar las donaciones, compras, arrendamientos y sub-arrendamientos en las que participó población indígena a título particular y colectivo (“al cacique y su tribu”), en el ámbito rural y urbano, con respecto a campos, chacras y solares en diferentes partidos de la provincia de Buenos Aires e incluso más allá de la línea militar de fronteras. No todas estas iniciativas tuvieron el mismo éxito -muchas de hecho, quedaron trunca- y a su vez, la propiedad no explicó en ningún caso su posesión ni menos aún la distribución y el uso. Para ello, debimos dar un paso más e identificar y analizar otras fuentes: registros vecinales, censos, mensuras, guía de campaña, boletos de señales, etc.

El análisis del acceso, la distribución y el uso indígena de la tierra esboza un panorama heterogéneo donde es difícil aún esgrimir generalizaciones. La singularidad de cada caso y la diversidad de procesos, factores y resultados no debe, empero, obturar miradas comparativas. Es precisamente el ejercicio comparativo como método -una mirada que vaya de lo particular a lo general-, lo que identifica y pone en valor las particularidades y rasgos en común. Nos habla de la reformulación y las características de la política y de la territorialidad indígena en jurisdicción estatal, previa a la *Conquista del Desierto*. Esto es, las innovaciones y horizontes en la reformulación de la agencia socio-política indígena; los capitales y recursos para garantizar la relación con la tierra, en el marco de privatización y apropiación mercantil.

### IV. BIBLIOGRAFÍA

Barbutto, Lorena (2014). “Iniciativas criollas y territorios indígenas: los proyectos de tierras para los indios amigos de Azul y Tapalqué (1860-1870)”. *XI Congreso Argentino de Antropología Social*. Rosario, 23 a 26 de julio de 2014.

Bechis, Martha (2008 [1985]) “Geopolíticas indias en el área araucana alrededor de 1830”, en Bechis, Martha, *Piezas de etnohistoria del sur sudamericano*, Madrid, CSIC, pp. 37-52.

de Jong, Ingrid “Las alianzas políticas indígenas en el período de organización nacional: una visión desde la política de Tratados de Paz (Argentina 1852-1880)”, en Quijada, Mónica – editora—*De los cacicazgos a la ciudadanía. Sistemas políticos en la frontera, Río de la Plata, siglos XVIII-XX*, Berlín, Ibero-Amerikanisches Institut, pp. 81-146.

de Jong, Ingrid (2008) “Funcionarios de dos mundos en un espacio liminal: los “indios amigos” en la frontera de Buenos Aires (1856-1866)”, en *Revista CUHSO*, Vol. 15, núm. 2, pp. 75-95

Fischman, Gustavo y Hernández, Isabel (1990) *La ley y la tierra. Historia de un despojo en la tribu mapuche de Los Toldos*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Ginzburg, Carlo (1999 [1976]) *El queso y los gusanos. El cosmos, según un molinero del siglo XVI*, Barcelona: Muchnik Editores.

Hora, Roy (2002) *Los terratenientes de la pampa Argentina. Una historia social y política, 1860-1945*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Hux, Meinrado (2007) *Caciques y capitanejos de las llanuras del Plata*. Manuscrito.

Infesta, María Elena (2006) *La pampa Criolla. Usufructo y apropiación privada de tierras públicas en Buenos Aires, 1820-1850*. Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Lanteri, Sol; Ratto, Silvia; de Jong, Ingrid y Pedrotta, Victoria (2011) “Territorialidad indígena y políticas oficiales de colonización. Los casos de Azul y Tapalqué en la frontera sur bonaerense (siglo XIX)”. *Antiteses* 4 (8): 729-752.

Literas, Luciano (2016) “De litigios, recursos y sumarios. La propiedad de la tierra en la tribu de Melinao (Buenos Aires, segunda mitad siglo XIX)”. *Memoria Americana* 24 (2). En: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/memoria-americana/article/view/9752>.

Literas, Luciano (2015a) “De donaciones, arrendamientos y compras. Acceso y uso de la tierra de los 'indios amigos' (la tribu de Rondeau, segunda mitad siglo XIX)”. *Publicar* XIII (XVIII). En: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/view/5213/6199>.

Literas, Luciano (2015b) “Indicios e hipótesis sobre la presencia boroga en las fuentes documentales durante la organización estatal argentina (segunda mitad siglo XIX)”. *Quaderns*, 20 (2), pp. 1-19.

Literas, Luciano (2014) “¿Vivir entre dos mundos? Parentesco y política en la vida de José Valdebenito, “Encargado de los Indios” en Cruz de Guerra (1830-1859)”. *Corpus* 4 (2).

Literas, Luciano y Barbuto, Lorena (2016) “¿Enclaves étnicos en territorio estatal? La propiedad indígena de la tierra en la campaña bonaerense (segunda mitad del siglo XIX)”. *Segundo Congreso Internacional Los Pueblos Indígenas de América Latina, siglos XIX-XXI. Avances, perspectivas y retos*. Santa Rosa (La Pampa), 20 a 24 de septiembre.

Martinelli, María Laura (2017) “Construcción estatal e ‘indios amigos’: el acceso a la tierra de la tribu de Ancalao en el enclave fronterizo de Bahía Blanca”. *Memoria Americana* 25 (1).

Ratto, Silvia (2003) “Una experiencia fronteriza exitosa: el Negocio Pacífico de Indios en la provincia de Buenos Aires (1829-1852)”. *Revista de Indias*, Vol. LXIII, núm. 227, pp. 191-222

Sabato, Hilda (1989) *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre lanar. 1850-1890*. Buenos Aires, Sudamericana.

Valencia, Marta (2005) *Tierras públicas, tierras privadas. Buenos Aires, 1852-1876*. La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

**COMPLEJIDADES SOCIO AMBIENTALES  
Y POLÍTICAS EN EL PARQUE NACIONAL ISIBORO  
SÉCURE (TIPNIS)**

LEMA ICASURIAGA, GABRIELA MARÍA

# COMPLEJIDADES SOCIO AMBIENTALES Y POLÍTICAS EN EL PARQUE NACIONAL ISIBORO SÉCURE (TIPNIS)

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando tomamos como ejemplo la abertura de una carretera que atraviesa el TIPNIS boliviano, lo hacemos pensando en la complejidad que este caso presenta para dilucidar algunos aspectos de la realidad actual de países de América Latina en el contexto regional y mundial. Abordar aspectos del momento presente ya es de por sí un gran desafío, repleto de armadillas que facilitan análisis superficiales sobre la apariencia de los hechos, mientras las dimensiones fundamentales y condicionantes son solapadas en los velos de la historia.

Abandonaremos el inmediatismo para hurgar en aspectos de nuestra historia temprana y desvendar el papel y la función de los usos dados al territorio en nuestra América a partir de su incorporación al sistema mundo capitalista y también la remanencia de formas de apropiación territorial que aún mantienen características ancestrales, anteriores al “choque entre dos mundos”<sup>1</sup>.

Será a partir de la invasión ibérica que el territorio, que pasará a llamarse América, asume la forma valor de acuerdo con los parámetros y exigencias económicas de las monarquías en crisis. Considerada por los invasores como tierra virgen y sus pobladores como salvajes, la extracción de riquezas y la explotación de la fuerza de trabajo de los nativos llevaron al desarrollo de las ideas fundacionales de la “primera modernidad” y posibilitaron el enriquecimiento de España y Portugal y su entrada al sistema-mundo moderno capitalista (Wallerstein e Quijano, 1992). Justificativas místico religiosas permitieron ejercer la explotación nativa hasta su casi extinción y la extracción de riquezas expandió la monetización de las relaciones comerciales en el resto del mundo. Con la incorporación del nuevo continente los circuitos comerciales se extendieron por el océano Atlántico, encontrando por lo menos otros dos circuitos, el de Tenochtitlán y el de Tawantinsuyo.

Este último, que ocupaba buena parte de la región andina (actualmente una faja territorial que abarca los países de Colombia al sur, Ecuador, Perú, Bolivia y norte de Chile y Argentina) correspondía al Imperio Incaico, que mismo siendo una organización política análoga a una aristocracia, se fundaba en una economía colectiva y consideraba la tierra y todos los demás recursos naturales como fuentes comunitarias de vida y preservación para todos los habitantes. Mariátegui (2004) llamará esta forma organizativa de “comunismo incaico”, trabajo y usufructo colectivo de la tierra y de sus productos.

Lo que se pone en discusión en este trabajo es un determinado concepto de desarrollo que ha prevalecido en América Latina, a pesar de las enormes resistencias de poblaciones locales y de los avances legales y tecnológicos, producto de amplias discusiones y debates en distintas esferas consultivas y deliberativas tanto nacionales, como regionales y mundiales.

La relación entre desarrollo y protección de la naturaleza, sus recursos y productos, ha estado presente en las agendas de todos los encuentros multilaterales de los organismos mundiales desde que la humanidad se deparó con la finitud de los recursos esenciales a la vida. La relación hombre/naturaleza está presente de manera conflictiva desde los albores de la humanidad, como elemento central de la sobrevivencia del hombre en el planeta, pero la

<sup>1</sup> “Choque entre dos mundos” fue la denominación atribuida por Adolfo Colombres (1989) a la colonización ibérica en ocasión de las conmemoraciones de los quinientos años de ese hecho histórico. Ni descubrimiento, ni encuentro, sustenta este autor, invasión es el término utilizado por los movimientos indígenas al arribo y saqueo perpetuado por los europeos en estas tierras.



toma de conciencia sobre los límites de la explotación desenfrenada de los recursos naturales y de la capacidad limitada del planeta para soportar el aumento exponencial de los desperdicios del modo de vida que adquirió la humanidad, son mucho más recientes.

No nos detendremos en analizar los argumentos de aquellos que aún resisten en entender las urgencias para revertir el modelo de explotación que prevalece hoy en. Nos interesa traer para el debate una discusión sobre la preservación del hábitat a partir de posiciones que aún se consideran en las trincheras de la defensa de un otro desarrollo. Tomamos como referencia la comprensión de conflicto socioambiental de Svampa (2011) que lo aborda a partir del análisis de las asimetrías de poder entre actores que sustentan intereses y valores divergentes que se manifiestan como contradicciones en las formas de acceso y control de los recursos naturales.

## II. AMÉRICA LATINA EN EL NUEVO/VIEJO CICLO DE ACUMULACIÓN CAPITALISTA

América Latina y el Caribe han sido históricamente la fuente inagotable de recursos y productos de un modo de producción que se sustenta, desde su génesis, en la explotación desenfrenada de la fuerza de trabajo y en la depredación ilimitada de recursos naturales, inclusive estimulando el avance tecnológico para aumentar y acelerar la depredación con vistas a lucros crecientes y acumulación de riquezas concentradas en un número cada vez menor de individuos.

Lo cierto es que toda la región que denominamos Latinoamérica ha estado sometida de forma periférica y subordinada a los diferentes momentos del desarrollo capitalista, lo que significa que a través de diferentes formas de imposición, que van de la violencia directa ejercida por el poder bélico a la diplomacia de acuerdos internacionales, las enormes riquezas naturales son explotadas en función de necesidades de producción y consumo de los países situados en el centro de poder del capitalismo mundial, así como también ha sido receptáculo de mano de obra excedente, de esos mismos centros, en todos los ciclos de depresión y crisis por los que pasó el capitalismo en sus quinientos años de existencia.

Colonialismo y desarrollo capitalista caminan juntos desde que la historia del “nuevo” continente comenzó a ser escrita y muchas de sus características fundantes permanecen, aunque sus manifestaciones sean más sutiles y encubiertas por el manto del desarrollo que aún domina no solo la explotación material sino también, y quizá de manera más dramática, la construcción de la subjetividad de nuestras sociedades locales. Desarrollo y progreso inscritos en una supuesta línea del tiempo que se distancia de un pasado arcaico y primitivo, son el corolario del concepto de modernidad forjado por sociedades que consiguieron salir de la escasez y la miseria a costas de las riquezas y del sometimiento de otras sociedades, justificando toda su hazaña conquistadora y colonial en un patrón de poder que sustenta su posición jerárquica frente al mundo (antiguo y nuevo).

Esta forma específica de racionalidad que avanzará en los siglos siguientes y se tornará mundialmente hegemónica, sobreponiéndose y desconociendo como válidas todas las otras formas de conocimiento y saberes existentes (Quijano, 2005) es fundamental para entender las formas antagónicas de relación, uso y apropiación de la naturaleza entre sectores sociales que, a pesar de haber sido sometidos a los embates del poder colonial y marginalmente incorporados al sistema capitalista hegemónico, continúan defendiendo lo que restó de sus territorios ancestrales convictos por una cosmovisión que no pudo ser extinta a pesar de la persistencia de la colonialidad del poder.

En este sentido sustentamos que la posibilidad de extinguir las resistencias aún presentes en varios países del continente, y no faltan ejemplos que lo demuestren, se hacen

más visibles con la incorporación de gobiernos más próximos a las demandas de esos sectores sociales. Dicho de otro modo, la abertura a los diversos gobiernos progresistas que conquistaron el poder con apoyo de sectores sociales hasta el momento relegados de la escena política, resultó en un paso más para avanzar en un proyecto de desarrollo que profundiza los lazos de dependencia y subalternidad con los centros del capitalismo mundial.

En el contexto de América Latina, el gobierno de Evo Morales está en sintonía con la asunción de otros gobiernos de la región inscritos en lo que se ha dado a llamar “gobiernos progresistas”, que mismo teniendo algunas características comunes difieren en varios aspectos. Uno de los trazos comunes es haber llegado al poder paralelamente a un nuevo ciclo de acumulación que renueva la esperanza desarrollista en un cuadro mundial de aumento de los precios de materias primas tan abundantes en estos países. La posibilidad de sortear las crisis económicas mundiales valiéndose de la exportación de productos primarios (*commodities*) para mantener ciertas ventajas en la balanza de pagos, es un elemento presente en la política económica de estos países. Otro elemento común y necesario para comprender mejor el caso en estudio es la creación de tratados y avances de mercados comunes entre los países de la región, entre ellos la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que como su nombre indica busca articular esfuerzos comunes para conectar una ambiciosa red de infraestructura de transporte y comunicaciones en América del Sur y otras obras de gran envergadura como hidroeléctricas y gasoductos<sup>2</sup>.

### III. AUTONOMÍA INDÍGENA Y PRESERVACIÓN AMBIENTAL EN EL TIPNIS

Tomamos el TIPNIS en Bolivia como caso de estudio por considerar este país una de las experiencias más emblemáticas de América Latina en relación a los procesos políticos, sociales y ambientales que se sucedieron en las últimas décadas. Los indígenas, relegados al margen de la sociedad nacional durante siglos, emergen en el escenario boliviano luchando por un proyecto social propio. País de mayoría indígena, Bolivia tiene entre un 60 y 80% de población descendiente de varias etnias y tradiciones culturales, entre las que predominan los quechuas y aymarás llegando a ser más de 90% de la población en algunas áreas rurales, pero también muy presentes en áreas urbanas<sup>3</sup> (Makara, 2013). Desde 1994 la reforma constitucional reconoce el Estado boliviano como plurinacional, con la presencia de naciones sub estatales y de la nación estatal, siendo la primera identificada con las diferentes naciones indígenas y la segunda unificadora de toda la población del país (idem.).

Bolivia entra en los años 2000 atravesada por conflictos y tensiones entre un proyecto oligárquico burgués, que dominaba la escena política y económica del país y un proyecto político popular con gran participación indigenista de múltiples etnias.

Es el movimiento indígena organizado que permite la llegada al gobierno a Evo Morales, de la etnia aymará, que asume su primer mandato a la presidencia del país en 2006 en una disputa tensionada con las fuerzas oligárquico burguesas. La base social y electoral del nuevo gobierno se asienta en una propuesta de conciliación nacional que contempla tanto las demandas indigenistas y el reconocimiento de sus autonomías, como también en

2 El IIRSA prevé un total de 10 ejes de infraestructura de desarrollo para facilitar la circulación de las materias primas que sustentan la economía de estos países, sin dudas un elemento clave para mantener y desarrollar el exitoso modelo productivo. La carretera a través del TIPNIS es una de las piezas clave para componer un corredor de comunicación, correspondiente al eje Perú - Bolivia - Brasil que permitiría, entre otras cosas, re direccionar el flujo de las exportaciones de Brasil por el Océano Pacífico.

3 Se estima la existencia de 36 etnias diferentes en el actual territorio boliviano.

expectativas de fortalecimiento de un Estado centralizador y regulador en torno de un liderazgo personalista (Svampa, 2013, p.2).

Las bases sociales de apoyo que permitieron ganar por amplio margen las dos elecciones, encontraron en este líder, indígena y sindical, un baluarte de las tradiciones ancestrales, defensor de la cosmovisión opuesta a la visión eurocéntrica de desarrollo, largamente impuesta para someter ese pueblo. De esa amalgama de intereses y creencias surge un acuerdo plurinacional por la defensa intransigente del medio ambiente y de los recursos naturales, que tiene como principio articulador la preservación de la “Pachamama” o Madre Tierra, como principio y fin de la vida, en contraste con la visión occidental de uso y apropiación de la naturaleza, sometida a los intereses productivos y especulativos de los hombres.

La visión indigenista de la naturaleza, sus recursos y sus productos, es antagónica al sistema de producción imperante, sus recursos y sus productos. Propone una reconstrucción de la organización económica y social que tiene como referencia el pasado incaico, cuya célula productiva era el ayllu, que permaneció como espacio de protección indígena hasta el periodo de la independencia colonial boliviana cuando la elite nacional (criolla) despojó definitivamente el indio de sus tierras, como señala Mamani “Al establecerse la república boliviana, la república de indios fue suprimida legal y formalmente desconociéndose su organización social y política así como sus gobiernos tradicionales”. (Mamani, 2013:12)

Por eso el apelo a la reconstrucción del territorio con base en los registros ancestrales<sup>4</sup> significa para los pueblos indígenas el reconocimiento y el camino para la restauración del ambiente natural y los medios de vida que la tierra proporciona. Los Ayllus entienden que este es el camino para superar las inequidades sociales, económicas, culturales y políticas que sirvieron como base a todos los regímenes de poder colonial.

Mismo después de la promulgación de la Constitución de 2009, que significó un gran avance para el reconocimiento del Estado plurinacional y de una nueva institucionalidad para la consolidación de las entidades territoriales indígenas como garantía de su libre determinación y autogobierno, se hacen más nítidas las contradicciones y dificultades para hacer efectivos los pactos sociales articulados con la base de sustentación del gobierno.

El conflicto en torno del TIPNIS es ejemplo de esas contradicciones que retomamos en secuencia histórica para comprender las varias dimensiones del caso analizado y la multiplicidad de actores e intereses que lo componen:

Se trata de un área de cerca de 1.236.296 ha (12.363 km<sup>2</sup>) localizada en zona de alta diversidad biológica, considera de protección ambiental desde 1965<sup>5</sup> y declarada tierra indígena en 1990 mediante Decreto Supremo 22610, a partir de ese momento se reconoce el área como “Asentamiento Ancestral” de los pueblos *Mojeño, Yuracaré, y Chiman*, como espacio socioeconómico para su desarrollo<sup>6</sup>. Esta área también alberga una de las mayores reservas

<sup>4</sup> Las fuentes para recuperar la historia indígena son la oralidad de los viejos y el q'ipi (vulto), un tejido hecho por las mujeres que contiene los títulos de composición y venta de tierras y todos los datos correspondientes al Allú y que es cargado por las autoridades indígenas como símbolo de responsabilidad comunitaria.

<sup>5</sup> Este decreto estableció los límites del parque: por el norte, los departamentos de La Paz, Beni y Cochabamba, siguiendo por el curso de los ríos Natusama y Sécore hasta la confluencia de este con el Isiboro; por el Sur, por el curso de los ríos Yusama e Isiboro hasta la confluencia con el río Chipiriri; por el Este, de las juntas del río Chipiriri por la cuenca del río Isiboro hasta su unión con el río Sécore junto al puerto General Esteban Arce; por el Oeste, mediante las aguas divisórias de las cordilleras del Sejeruma y Mosetenes.

<sup>6</sup> Este Decreto amplió los límites para abarcar toda el área externa de los ríos Isiboro y Sécore, incorporando las comunidades allí asentadas y estableció, en su artículo 5º, el trazado de una “línea roja” como límite entre la zona de protección estricta y zonas de usos múltiples.

de agua dulce de América Latina. Es el hábitat tradicional de pueblos indígenas amazónicos de etnias variadas que viven en condiciones de casi total aislamiento del mundo “civilizado” y extraen lo necesario para su sustento directamente de la naturaleza, son recolectores, pescadores y artesanos.

El Chapare es un distrito del municipio de Cochabamba, que colinda al sur con el territorio del TIPNIS, y que desde los años de 1960 se convirtió en área de colonización de población andina, también de origen indígena, promovida por el gobierno para realojar la mano de obra desempleada de las minas de estaño. Esta colonización aumentó notoriamente hasta los años 80 con el incremento de los plantíos de coca, convertidos en principal producto agrícola como explicaremos con más detalles en el próximo ítem. En la década siguiente, con el mayor control y la criminalización del comercio ilegal hubo disminución del avance de la coca y fomento a la diversificación productiva, principalmente con la banana y el palmito, pero también con la madera, provocando áreas de deforestación.

Desde 1997 el TIPNIS es considerado Territorio de Comunidades Originarias y comienzan a realizarse algunos estudios para la regularización de las diferentes regiones y usos del territorio, proceso que da inicio a varios conflictos por la forma de tenencia de la tierra. Para las comunidades originarias la tierra es de uso colectivo y sus reivindicaciones están orientadas a la defensa del ecosistema y sus formas de sobrevivencia. Pero también están los colonos, que reivindican la propiedad con titulación de sus haciendas y defienden la diversificación de sus producciones, principalmente los plantíos y comercialización de la coca, a lo que nos referiremos más adelante. Entre indígenas originarios y colonos también existe una gama de intereses, por veces comunes y por otras contradictorios, que hacen más compleja la comprensión del caso en cuestión.

El tema de la tenencia de la tierra se tensiona aún más en 2009, cuando debido a presiones de los colonizadores Evo Morales entrega títulos de demarcación a los pueblos originarios que acaban por reducir la extensión total del TIPNIS en casi 200 mil hectáreas próximas al Chapare.

La construcción de una carretera, que tendría su punto de partida en Villa Tunari, localizada en el Chapare, en la entrada suroeste del TIPNIS, atravesando el territorio indígena hasta San Ignacio de Mojos, ciudad situada al noroeste del parque, perteneciente al municipio de Beni, y geográficamente situada en un entroncamiento de mitad de camino entre la frontera con el estado brasileño de Rondonia y la ciudad capital boliviana, La Paz; comienza a ser trazada en el año de 2008, a partir de acuerdos de financiamiento entre los gobiernos brasileño y boliviano con préstamos del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDS).

No nos detendremos en los detalles del préstamo ni en posibles conjeturas sobre los intereses de ambos países para establecer este acuerdo, aunque nos parece importante resaltar que para su aprobación no hubo exigencias de cumplimiento de los acuerdos internacionales de los que son signatarios ambos países, como el Convenio 169 sobre “protección a los pueblos indígenas y tribales” de la Organización Internacional del Trabajo, que obliga a que se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas, en especial la propiedad de sus tierras, los recursos naturales, conocimientos ancestrales, su autodeterminación y la consulta previa en cualquier situación que pueda violar sus derechos.

Problemas con las comunidades originarias y de licencias ambientales atrasaron la construcción de la obra y el gobierno boliviano se vio obligado a substituir parte del equipo técnico gubernamental que no aceptó firmar las licencias ambientales exigidas, lo cual también implicó en atrasos.

Las movilizaciones de las comunidades originarias se fortalecieron en ese espacio de tiempo, realizando inúmeras manifestaciones y pedidos al gobierno para la suspensión de la obra, en especial para el segundo tramo de la carretera que atravesaría el territorio indígena. El ápice de los conflictos fue en 2011, cuando los pobladores del Tipnis caminaron por 65 días contra el proyecto de construcción de la carretera San Ignacio de Mojos-Villa Tunari. Partieron de Trinidad (Beni) con dirección a La Paz y fueron sorprendidos con una brutal represión en Chaparina<sup>7</sup>. Con la llegada de la columna a la sede de Gobierno se logró que el presidente Evo Morales promulgase la Ley 180, que instituyó la intangibilidad al Territorio Indígena y suspendió el proyecto para el camino.

Un año después el tema se relocaliza a través de una Consulta Previa que se lleva a cabo en 2013 de la cual resulta una supuesta “aceptación” de los pueblos originarios a la construcción de la carretera<sup>8</sup>. No obstante, el préstamo concedido por el BNDS en el marco de los acuerdos del IIRSA ya no estaba de pie y habría que aguardar otros recursos para su implementación.

En 2017 un nuevo impulso del gobierno central presenta a la cámara de diputados un proyecto de ley de “Protección, desarrollo integral y sustentable del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré”, que contempla apertura de caminos vecinales, carreteras, sistemas de navegación pluvial, aérea y otras obras de infraestructura. Abriendo un nuevo ciclo de embates con los indígenas que se declaran en situación de emergencia.

Razones plausibles existen de ambos lados del conflicto: si por un lado abrir la carretera y otras vías de comunicación en el TIPNIS es una forma de integrar el país y sentar la presencia del Estado en la Amazonia boliviana, evitando su control y explotación por parte de grupos mafiosos, narcotraficantes, ganaderos, madereros; también es real que la carretera causará un impacto negativo a la preservación del hábitat, costumbres y formas de vida de los grupos indígenas originarios. Una de las dimensiones presentes en el conflicto es el apoyo explícito del gobierno a los colonos del Chapare que defienden el trazado y la construcción de la carretera. Considerando que la principal fuente de recursos de esa población es la hoja de coca, cuyo cultivo, consumo y comercialización es altamente polémico y de por sí conflictivo nacional e internacionalmente, a seguir intentamos desvendar algunos aspectos para facilitar su mejor comprensión.

#### IV. LA PRODUCCIÓN DE COCA: ENTRE PRÁCTICA SAGRADA Y CRIMINAL

La hoja de coca, o “planta sagrada” es consumida por la población indígena del altiplano desde mucho antes de la colonización hispánica. Es parte de varios rituales sagrados del Imperio Inkaico y hay, inclusive, registros anteriores de su consumo medicinal y ritual. Después de la colonización hispánica y del sometimiento de las poblaciones de América, los indígenas pasaron a utilizarla como estimulante para enfrentar las condiciones inhumanas de trabajo forzado. Era una planta encontrada en la naturaleza, cuidada y reverenciada por sus propiedades curativas y por su carácter sagrado.

La región selvática del Chapare, fue colonizada por campesinos indígenas estimulados por el gobierno en la segunda mitad del siglo XX, más específicamente durante

<sup>7</sup> Conocido como “masacre de Chaparina” fue la represión policial más brutal contra población civil desarmada, hombres, mujeres y niños, sorprendidos por las fuerzas armadas en uno de los acampamentos de la marcha pacífica que se dirigía a La Paz para expresar su descontentamiento con la construcción de la carretera.

<sup>8</sup> Algunos movimientos sociales y sindicales contestaron la forma como se procesó la Consulta.

el gobierno dictatorial posterior a la revolución de 1952<sup>9</sup>. Hasta entonces la coca no era cultivada en gran escala, ni ocupaba un lugar de destaque en la economía del país. No obstante, después de la crisis mundial de los años 1970, Bolivia se ve arrastrada a una grave crisis económica, cierre de minas que ocupaban parte de la mano de obra rural y fuerte migración campo ciudad. Es en ese contexto que la plantación de coca para exportación, principalmente a los EUA, se convierte en el principal producto de exportación y muchos campesinos se dedicarán al monocultivo de la coca que pasó a ser el principal producto de exportación boliviana durante los años 1971 a 1982, último periodo de los gobiernos dictatoriales.

Entre la hoja de coca y la cocaína hay un proceso de industrialización química para la extracción del producto alucinógeno y ese proceso no es realizado por los productores bolivianos y sí por los importadores, inclusive afamados laboratorios farmacéuticos que utilizan esta materia prima para fines medicinales. Mismo reconociendo este hecho, los Estados Unidos, principales compradores y consumidores de cocaína para fines recreativos a nivel mundial, forzaron la creación y financiaron una estructura militar de control y erradicación de los cultivos ilegales. Posteriormente el gobierno boliviano establece una ley (ley 1008 de 1988) que reconoce el uso tradicional de la coca y demarca la diferencia de su uso ilegal, así como establece áreas de cultivo permitido y áreas de cultivo restringido.

Una de las áreas de erradicación del cultivo fue el Chapare, acompañado por propuestas alternativas de desarrollo local e indemnizaciones, pero también de criminalización y violencias contra los productores. Lo cierto es que el cultivo de coca en la región se vio estimulado por el alza de precios del producto y por la escasa participación de otros productos alternativos para el mercado. Las tentativas de erradicación de los posteriores gobiernos<sup>10</sup> generaron reacciones por parte de los productores cocaleros, que demostraron gran capacidad organizativa, conquistando espacios de destaque en los principales sindicatos nacionales y movilizandose sectores importantes de la población.

En este movimiento reivindicativo se construye la figura del líder Evo Morales, en un primer momento como una referencia sindical y posteriormente en la formación del MAS como partido político que irá representar el movimiento cocalero en las disputas electorales a partir de 1995, conquistando cargos a nivel municipal y de representación nacional, hasta ganar las elecciones presidenciales de 2005.

La recuperación de este proceso es importante para entender que la base electoral del actual gobierno boliviano es indígena, campesina y cocalera, lo que significa compromisos políticos que acompañan todo el periodo de los gobiernos (2006 y 2009) de Evo Morales hasta el presente.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La carretera por el TIPNIS se ha convertido en símbolo alrededor del cual gravita un complejo entramado de sujetos, asuntos e intereses que disputan el territorio con valoración

<sup>9</sup> La Revolución boliviana de 1952 fue resultado de un proceso histórico de negación de las clases populares por parte de las oligarquías que condujeron el Estado y las riquezas de Bolivia. La Revolución que en un primer momento era vista como la restitución de la institucionalidad política y la aceptación del resultado electoral de 1951, se transformó en un movimiento popular de masas que derrocó el Estado oligárquico, a pesar de que los sectores políticos más radicales fueron sometidos por la organización y dinámica de un Estado moderno colonial, se sentaron las bases para la organización sindical y la ampliación de los espacios de decisión política que pasaron a incluir sectores hasta entonces silenciados.

<sup>10</sup> En 1998, el gobierno de Hugo Bánzer, mediante el Plan Dignidad, se propuso reducir la producción de coca al nivel cero en cinco años. (Makara, 2013)

divergente respecto de los recursos naturales, lo que significa diferentes concepciones al respecto de la naturaleza que se sustentan en visiones antagónicas sobre desarrollo.

Están presentes en este conflicto cuestiones eminentemente ambientales abordadas desde ópticas muy diversas y complejas. Como mencionamos en este trabajo, derechos indígenas consagrados en convenios internacionales y en la Constitución Política del Estado boliviano; una dimensión político partidaria presente en intereses de los grupos de apoyo y de oposición al gobierno; una dimensión económica, que mismo imbricada en la anterior, tiene sus propias especificidades e inclusive confronta grupos indígenas de diferentes etnias.

Como apunta Svampa, las ambivalencias y contradicciones aparecen en las posiciones adoptadas por el presidente boliviano, que al mismo tiempo que defiende una dimensión preservacionista y de reivindicación eco-territorial “hacia afuera”; conduce internamente su práctica de gobierno por una lógica “nacional productivista que refleja la consolidación del paradigma extractivista” (Svampa, 2011: 424). Al violar la ley de intangibilidad del TIPNIS, se somete el territorio a las exigencias de la acumulación ampliada del capital que se expresa a través de la reducción de los recursos naturales a materias primas para las industrias extractivas de hidrocarburos, minerales, madereras en detrimento de la protección del ecosistema y de las comunidades indígenas de la amazona.

Parece que el Estado colonial, republicano y neoliberal que se intenta suprimir con la nueva Constitución boliviana, aún no abandona las prácticas de poder entre grupos de interés que continúan oscilando entre una retórica del Buen Vivir que alcance a todas las naciones que constituyen el país, su población y riquezas naturales, y la funcionalidad del inmediatismo del desarrollo nacional colonial que retoma la explotación desenfrenada de ecosistemas con finalidades de acumulación de riquezas en todo el mundo.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Alanoca Paco, Jesús Reynaldo (2017): 7 claves para entender el nuevo conflicto del Tipnis, Santa Cruz de la Sierrra, [www.eldeber.com.bo/06/08/2017](http://www.eldeber.com.bo/06/08/2017) (acceso en 23/5/18)

Cáritas Ecuador (2018): El secreto del proyecto carretera TIPNIS, Quito, agosto 2, 2017, [www.repam.org](http://www.repam.org) (acceso en 12/1/18)

Colombro, Adolfo (org.) (1989): 1492 – 1992: A los 500 años del choque entre dos mundos, balance y perspectivas; Buenos Aires, Ediciones del Sol.

Fuser, Igor (2018): Os 10 eixos do IIRSA, *Le Monde Diplomatique*, 19/05/2018.

Makara, Gaya. (2013) Volveré y seré millones: el movimiento indígena boliviano, En: Natividad Gutiérrez Chong (coordinadora) *Etnicidad y Conflicto En Las Américas, Volumen II: Violencia y Activismo Político*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales.

Mamani Condori, Carlos (2013): El Qullasuyu en el camino de su reconstitución. *Visión política y marco filosófico del CONAMAQ*, La Paz, Bolivia.

Mariátegui, José Carlos (2004): *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, 1ª edición, Buenos Aires, Gorla.

OIT (2014): *Convenio 169*; Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe disponible en: <http://www.ilo.org> (acceso en 27/12/2016)

Prada Alcoreza, Raúl (2017): *La farsa del comediante*. 29/08/2017. <https://voluntaddepotencia.wordpress.com> (acceso en 09/10/2017)

Quijano, Aníbal (1992): "Colonialidad y Modernidad-racionalidad". In: BONILLO, Heraclio (comp). Los conquistados. Bogotá: Tercer Mundo Ediciones; FLACSO.

Quijano, A y Wallerstein, I. (1992): La americanidad como concepto, o América en el moderno sistema mundial, En: Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, Catalunya.

Stefanoni, Pablo (2017): Algunas claves del conflicto del TIPNIS, Rebelión, 02-10-2011 (acceso en 15/3/18)

Svampa, Maristella (2011): Modelo de desarrollo y cuestión ambiental en América Latina: categorías y escenarios en disputa, En: Wanderley, Fernanda (coord.) El desarrollo en cuestión, reflexiones desde América Latina, La Paz, Plural Editores, UMSA/OXFAM.

Svampa, Maristella (2013): Bolivia, modelo 2013, en perspectiva, [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info) (acceso en 23/4/2018)



# **EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA: RESISTIR CON ALEGRÍA**

ROBERTAZZI OTERO, MARGARITA  
MARCELA, CAZES

# EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA. “RESISTIR CON ALEGRÍA”

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo es producto de resultados obtenidos y elaborados en el marco de proyectos de investigación UBACyT que, desde 2002, viene llevando a cabo un equipo de trabajo del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires, interesado en las problemáticas de la falta de trabajo como problema y las dificultades en el acceso a la vivienda digna. Más puntualmente, el actual proyecto, que se encuentra en etapa de finalización, se denomina: “Movimientos Sociales que resisten la exclusión: alternativas y dificultades en los procesos de construcción y transformación ciudadanas” (Código 20020130100830BA), enmarcado en la Programación Científica UBACyT 2014-2017 y dirigido por Margarita Robertazzi.

Entre los objetivos generales se trata de identificar y comparar movimientos sociales urbanos y sus formas de lucha por el espacio y/o el territorio, así como analizar la ausencia/presencia/modalidad de políticas de Estado aplicadas a cubrir las demandas de derechos económico sociales en la regulación de tales conflictos.

El método es cualitativo; el tipo de estudio es exploratorio-descriptivo y el diseño participativo, consiste en un estudio de casos múltiples intencionalmente seleccionados (Archenti, 2007; Stake, 1998). Las técnicas son cualitativas: observaciones participativas, de tipo etnográficas; relatos de vida; entrevistas, individuales y colectivas, y relevamiento de fuentes secundarias (Denzin & Lincoln, 1994, 2012). El procesamiento de los datos consiste en análisis de contenido (Bardin, 1986) y análisis crítico del discurso (Iñiguez-Rueda, 2003a). Se implementa la Investigación-Acción Participativa (I-AP), de acuerdo a las particularidades de cada caso y al tipo de relación establecida entre agentes internos y externos (Montero, 2006)

En la indagación que se describe, se estudian los procesos psicosociales, psicopolíticos y psicoculturales de grupos y movimientos sociales que luchan por distintos espacios y/o territorios, entendiendo a este último como la expresión de la espacialización del poder y como producto de las relaciones de cooperación y/o conflicto que allí se despliegan. En cambio, la lucha por un recurso -por ejemplo, el agua- es un movimiento socioespacial, dado que no modifica la configuración del lugar ni reterritorializa, es decir no transforma las relaciones sociales y las formas de organización.

Toda relación social se expresa como territorialidad y el territorio no es sólo el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado, sino del poder que despliegan múltiples actores sociales: individuos, grupos y organizaciones; empresas locales, nacionales y multinacionales. La actividad espacial de los actores/agentes es diferencial y, por lo tanto, su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual. De ese modo, se superponen distintas territorialidades (locales, regionales, nacionales y mundiales), con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes también diferentes. La realidad geosocial es cambiante y permanentemente produce nuevas formas de organización territorial (Fernández, 2005).

El sentido de pertenencia e identidad (Arfuch, 2005; Montero, 2004a), el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía (Merklen, 2005; Pautassi, 2012), sólo adquieren existencia real a partir de su expresión territorial.

La perspectiva metadiscursiva de la investigación que se ejecuta se inscribe en el Paradigma de la Construcción y Transformación Críticas, de modo especial en la Psicología Social Latinoamericana (Montero, 2004a, 2006) y en la Psicología Social Histórica Psicoanalítica (Malfé, 1994; Robertazzi, 2005), con sus características de diálogo fructífero con el resto de las ciencias sociales en particular y de las ciencias en general.

Este artículo está referido a uno de los casos en estudio: la Cooperativa de Vivienda “Nuevo Horizonte”, más conocida por “Gascón”, puesto que está ubicada en la calle del mismo nombre bajo el número 123, en el barrio de Almagro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Más puntualmente, se atiende a objetivos específicos, tales como: describir el tipo de patrimonio en disputa; identificar la forma que toma el proceso de resistencia; sus dimensiones de utilización, politización, semiotización y fantasmaticización del espacio. Por cuestiones vinculadas con la extensión, este texto aporta solamente al primero de los objetivos generales.

## II. PERSPECTIVA TEÓRICA

La Psicología Social Latinoamericana, en sus tres ya clásicos enfoques, la Psicología Social Comunitaria, la Psicología Social y Política de la Liberación y la Psicología Social Crítica (Montero, 2004b), así como la Psicología Social Histórica Psicoanalítica, pueden comprenderse en el contexto más amplio de la denominada crisis de las ciencias, un momento de fuerte cuestionamiento a los modos de producir conocimientos, así como de crucial debate sobre la relevancia social de los estudios (Iníguez-Rueda, 2003b; Robertazzi y Ferrari, 2014).

Esas psicologías con sensibilidad social se caracterizan por su origen pluridisciplinario, en función del carácter complejo de los fenómenos que estudian, pertenecientes a un campo donde se entrecruzan aspectos psicosociológicos, culturales, políticos, económicos, entre otros, sin que ello suponga necesariamente eclecticismo (Montero, 2004a).

De acuerdo con la psicóloga social venezolana que se cita, la Psicología Social Comunitaria -cuando también es crítica y liberadora- asume las relaciones entre las personas y el ámbito en que viven; se orienta hacia el cambio social y subjetivo; se dirige al desarrollo comunitario, partiendo del supuesto que el poder está en manos del colectivo que debe poder controlar los procesos que causan su sufrimiento y malestar, a la vez que propone la formación de ciudadanía y el fortalecimiento de la sociedad civil. Esta modalidad de ciencia aplicada, por su carácter transformador y preventivo, produce reflexión, crítica y teoría; asimismo está atravesada por una perspectiva de derechos económicos sociales vulnerados.

El caso en estudio, la cooperativa “Nuevo Horizonte”, podría definirse como una comunidad geográfica, así como también funcional (Serrano-García, 1992), porque sus integrantes comparten, no solo el ámbito que habitan, sino también la lucha por el derecho a la vivienda digna. Tal conflicto por un patrimonio urbano interpela al conjunto de las ciencias y no puede dejar indiferente a un campo disciplinar que se interese por la salud mental de los semejantes. En la perspectiva de Fiasché (2003), hay una estrecha relación entre el espacio que se habita y la salud integral, lo que también incluye a la salud mental. La psicopatología que propone -vinculada a la cultura y, por lo tanto, al psicoespacio- conceptualiza el modo en que la materialidad en la que se despliega la vida de familias y personas configura el mundo interno e incide en el padecimiento y la enfermedad mental a la que podrían verse expuestos.

Varios autores ya contextualizaron, desde una perspectiva histórica-teórica, los aspectos deficitarios del hábitat urbano en Argentina (Cravino, 2006; Sánchez, 2013). Diferentes grupos sociales, especialmente, los más vulnerables, se han visto desplazados a partir de las cíclicas crisis

económicas y políticas que vivió nuestro país. Una de ellas –no la única- fue especialmente dramática, hacia fines de la década de los '90, pero debe tomarse en cuenta que se trató de un corolario de más de treinta años de decadencia ininterrumpida.

En publicaciones anteriores, este equipo de investigación ha definido tres dimensiones que determinan consecuencias organizadoras o devastadoras sobre el psiquismo: Estado, ciudad y mentalidad, articuladas con la concepción de los Derechos Humanos (Robertazzi, Ferrari, Pertierra & Bazán, 2009).

Desde el punto de vista histórico, la importancia de las ciudades y de la vida urbana se vincula con la modernidad<sup>1</sup> y la mentalidad burguesa, fundamento de la concepción del individuo como ciudadano.

Romero (1993) destaca que la creación de un mundo urbano, integrado por una red de ciudades, puede ser considerada la primera gran creación del mundo burgués y un modelo de relación donde la ciudad manda, neutraliza y somete al mundo rural. Propone, entonces, considerar dos mentalidades en relación: la urbana y progresista y la mentalidad rural tradicionalista. Para el citado autor, a diferencia de la mentalidad rural, propia de personas que se encuentran inmersas en la rutina cotidiana, la mentalidad burguesa es la que transforma la vida en proyecto, proporcionando una imagen dinámica de la realidad. En rigor, todo el mundo urbano puede ser visto como una creación: como forma física, estructura social y concepción de la vida. La especificidad de la invención burguesa no es la ciudad física antigua, sino el tipo de pensamiento que luego se crea en la ciudad.

Asimismo, las migraciones direccionan grandes masas poblacionales del campo a la ciudad (Hobsbawm, 1994; Robertazzi, Ferrari, Pertierra & Bazán, 2009), por desplazamiento de millones de individuos que abandonan lugares de residencia, bajo la presión de necesidades extremas: hambre, guerras, persecuciones políticas y/o búsqueda de un estilo de vida ciudadano. Cargados de miedos, anhelos, fantasías, esas personas esperan encontrar espacios para salvar su integridad personal y familiar, aliviar frustraciones y realizar sus proyectos, encontrando, frecuentemente, discriminación y estigmatización.

Tales desplazamientos producen consecuencias en los territorios receptores, movimientos de fronteras, cambios de formas y funciones, para albergar a los recién llegados. En algunos casos, se ponen en juego representaciones, conscientes e inconscientes, acerca de la propia visión de la relación interétnica (Bauman, 2005, 2009; Chambers, 1994), pero también se produce una tensión entre las mentalidades urbanas y rurales (Romero, 1993). El concepto de “matriz inconsciente específica” (Todd, 1996), en cada sociedad, determina la visión del extranjero y el destino que tendrá. Las sociedades occidentales que más explícitamente afirman su tolerancia ideológica no son forzosamente las que mejor aceptan las diferencias antropológicas, así como la diferencia entre mentalidades co-existentes.

### III. BREVE DESCRIPCIÓN DEL CASO EN LA PERSPECTIVA DE SUS PROTAGONISTAS

Según una de los principales referentes de la Cooperativa de Vivienda “Nuevo Horizonte”, allí habitan, aproximadamente, entre ciento ochenta y ciento noventa personas en total, de acuerdo con el último censo realizado por ellos mismos.

<sup>1</sup> Asimismo, con las proto-modernidades: Antigua Grecia e Imperio Romano.

En “Gascón”, tal como ellos mismos se nombran, el hábitat -que aún sigue estando en disputa- era solo una cáscara de hormigón abandonada cuando fue expropiado en 1969 -junto con otras locaciones- durante la dictadura del Gral. Juan Carlos Onganía. Recién, cuando el clima político comenzó a cambiar, hacia 1983, ese espacio abandonado comenzó a habitarse con las primeras familias, es decir, treinta años atrás. Desde entonces, las familias de Gascón trabajaron duro para hacer más habitable, seguro y confortable el espacio (Cazes & Robertazzi, 2012).

Esta referente, una de las caras visibles de “Gascón”, califica de este modo a los/as habitantes de la cooperativa:

“Y contándote de... de... de dónde venimos y... la mayoría somos del norte, somos de Salta, la mayoría, la mayoría de... de las familias son de Salta<sup>2</sup> Y después, bueno, hay... este... habrá algún extranjero que es de... por ejemplo... hay uno que es de Chile, hay otra que es de... Paraguay, eh... hay una señora que es de Bolivia... y... otro de Uruguay... y... Uruguay... ¡ah, y de Perú!, son... esas familias nomás que están, como es... después son todos parte... son todos del norte, mayoría de Salta.

Un primer análisis global de este enunciado puede hacerse desde el punto de vista genérico, dado que se trataría de una descripción o narrativa, sin embargo, algunos aspectos vinculados con la enunciación llevan a poner en duda ese modo de concebirlo, pues se presentan como claramente argumentativos (Ducrot, 2001).

Este fragmento de discurso tuvo como escenario el comedor de la cooperativa, sitio en el cual trabaja la cooperativista y desde donde se dirigió a integrantes del equipo de investigación y a un grupo de estudiantes estadounidenses, interesados en conocer la problemática de la vivienda en el Tercer Mundo. En tal contexto, resultaba sencillo inferir que estos dos colectivos, destinatarios directos de sus palabras, apoyaban indudablemente las luchas de la cooperativa de vivienda, sin embargo, es notable la reiteración y el énfasis respecto del lugar de origen de los habitantes: el norte de la Argentina, la provincia de Salta.

Dicha recurrencia, considerada a su vez dentro del contexto de reciprocidad y mutuo reconocimiento en que transitaba la entrevista, invita a explorar las vertientes de interlocución que el discurso actualiza. En efecto, y en la medida en que los destinatarios presentes no son cuestionados, resulta posible analizar los atributos de los destinatarios ocultos del enunciado. En esta vía, puede postularse que dicho relato constituye a su vez una forma de respuesta y refutación respecto del lugar común en el que abrevan las representaciones y las prácticas discriminatorias de las que individual y colectivamente son objeto, como lo es la descalificación intercultural. La lucha por el hábitat, por ende, se despliega también en el escenario en que se disputan las identidades.

Tal enunciación parece argumentar a los fines de contrarrestar el lugar común de la xenofobia, de la discriminación hacia las personas extranjeras, cuando su alternativa es buscar amparo y hábitat en nuestro país. Si se dejan de lado los discursos políticamente correctos, no puede dudarse que tales presupuestos están presentes tanto en la sociedad civil como en los agentes del Estado. Los enunciados que se analizan, desde el punto de vista de la enunciación, sostienen que, en Gascón, son tan pocos las personas extranjeras que casi perderían visibilidad, es más, hay que hacer memoria para recordarlas, es decir, prácticamente no se notan. Asimismo, podría concluirse que, mediante estas estrategias discursivas, el relato busca la coincidencia con

2 El uso de la letra cursiva indica que se trata de la transcripción del discurso oral de los protagonistas.

la mentalidad urbana burguesa (Romero, 1993), el modo de pensamiento propio de la vecindad de Gascón, así como el que puede atribuirse a estudiantes, investigadores y docentes.

Este perfil sobre las familias que habitan la cooperativa de vivienda se completa con la cantidad de niños y niñas, ahora ya adolescentes, que están siempre presentes en los dichos y las acciones de las personas entrevistadas en la cooperativa:

Sí, hay, hay muchos chicos, hay... este, hay, bueno, ahora ya... algunos adolescentes y... en total serán casi ochenta, casi ochenta...

El modo de marcar el paso del tiempo y el crecimiento de quienes antes transitaban la niñez, pero ahora viven su adolescencia, es también la manera de afirmar que hace ya mucho tiempo que viven en Gascón, que esa es su casa, es decir el lugar donde se crían los niños y las niñas. A la vez, ya se analizó oportunamente el modo en que las fantasías de salvación, más específicamente la fantasía de *salvar a un niño*, es un argumento recurrente en los discursos de las personas que se encuentran afectadas por urgencias habitacionales y que luchan por la vivienda digna (Malfé, 1991; Robertazzi, Ferrari, Pertierra & Siedl, 2010).

Otro fragmento de discurso descriptivo/narrativo/argumentativo está referido a su identidad como trabajadores/as, lo que les hace posible pagar impuestos y servicios e identificarse con el lugar común, social y culturalmente compartido, que sostiene que la vivienda se paga con el trabajo. El siguiente segmento discursivo, esta vez gravitando alrededor del trabajo como vector de ciudadanía, grafica la tensión existente entre la identidad de los cooperativistas y la representación polémica en base a la cual son naturalizadas y legitimadas sus condiciones de exclusión:

Y... y bueno, la... la mayoría tiene su trabajo... obviamente que hay gente que va de... mínimo. Y bueno...este... por ejemplo... hay, por supuesto, gente que gana menos de lo que... hay algunos feriantes, hay algunos que... este... pero todos tienen trabajo, changarines, así que es trabajo independiente, pero la mayoría... podemos... al menos nosotros pagamos nuestros impuestos, pagamos todo lo que tenemos que pagar.

Este contraargumento que toma distancia del supuesto que sostiene que quienes ocupan viviendas son vagos, porque no quieren trabajar, a la vez remite a una cuestión moral, en sentido popular, tal como lo planteaba Thompson (2001). Esa cultura del trabajo y del esfuerzo es también un producto de origen burgués, del que la locutora se apropia para legitimarse y legitimar al resto de los habitantes, lo que también la acerca a la mentalidad urbana ya mencionada.

El trabajo aparece aquí enlazado a la noción de ciudadanía, a la participación en los intercambios sociales y al ejercicio de los derechos y responsabilidades, confrontando de este modo con las representaciones estigmatizantes que, precipitando en la imagen del desempleo, les adjudican una identidad social negativa. La disputa no se agota en la refutación del estereotipo asociado a la falta de trabajo; tampoco en el modo en que esa imagen se desliza hacia la de la falta de iniciativa para el trabajo: se proyecta, más decisivamente, a interpelar las connotaciones pasivizantes de tales representaciones, oponiéndoles la propia actividad, que de este modo excede el plano estrictamente laboral; versus la indolencia atribuida, el trabajo aparece testimoniando la capacidad individual y colectiva de actividad y agencia.

#### IV. RESISIR CON ALEGRÍA EN LA COOPERATIVA DE VIVIENDA “NUEVO HORIZONTE”

El equipo de investigación estuvo presente en distintas actividades de resistencia organizadas por los integrantes de la cooperativa. En todas ellas el clima fue muy festivo, siempre con música, ya sea en vivo o no. Las empanadas y los choripanes, así como los cantos y los bailes producían un efecto de alegría. En esos momentos de convocatoria, participaban gran cantidad de familias, dos o tres generaciones, desde niños hasta viejos que allí habitan. La presencia de artistas, de otros cooperativistas, de organizaciones de la sociedad civil, de docentes y estudiantes era una explícita muestra de apoyo a Gascón en sus luchas por la vivienda digna. Así lo relata la misma entrevistada:

Nosotros resistimos y... la venimos peleando, todo pacíficamente, todo por justicia, todo legal. En ningún momento... fuimos ni siquiera a la Casa de Gobierno a tirar... bombitas de colores [se ríe], ¡nada!, eh... fuimos todos pacíficos, nosotros que... siempre quisimos dialogar, hacer una mesa de... de consenso, de... de... acuerdo... eh... en ningún mom... Acá mismo hacemos los festivales que... nuestro lema es Resistir con alegría ¿entendés? Eh... tanto como... que vienen, por ejemplo, los músicos... eh... Sara Hebe... eh... ¿entendés? chicos que vienen... folklore, todo eso, o de cumbias, que vienen... este... a apoyarnos, vienen ad honorem, no, no, no, no nos cobran nada, vienen para... para... plegarse a nuestra lucha. Eh... o sea que, desde ese lado, nosotros en ningún momento nos fuimos tampoco a tomar ni la Legislatura ni la Casa de Gobierno, ni nada. El único corte que hicimos, que fue bravo, fue cuando tuvimos el... el... la carta de desalojo. Hasta que hubo un amparo. Cuando entró el amparo nosotros nunca más tom... hicimos nada que perjudique a nadie. Igual que lo... que acá, acá tratamos de vivirlo mejor posible tanto de los vecinos y con todo. Es más, tenemos apoyo de... de... todos los vecinos y organizaciones y bueno...

Este discurso, a la vez que describe la forma que adquiere el proceso de resistencia, construye el ethos (Amossy, 1999) de quien enuncia en nombre del grupo Gascón. Se trata de personas pacíficas, dialoguistas, buscadoras de consenso, dado que no son ocupantes ilegales, son como el resto de los vecinos y las vecinas de Almagro, un barrio de clase media de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A diferencia de otros colectivos que coinciden en la misma lucha, quienes habitan Gascón no ocupan por la fuerza, pues los asiste la legalidad y la justicia de su reclamo. Justamente por eso es que reciben tantos apoyos, fundamentalmente del vecindario, pero también de los que ofrecen sus servicios ad honorem.

Aquello que la locutora califica como un corte de calle “bravo” solo ocurrió frente a lo que la perspectiva freiriana califica como “situación límite” (Montero, 2006). Podrían discutirse largamente los efectos –ya sea positivos o negativos- que genera esa modalidad pacífica y dialoguista, en todo caso, queda clara su subordinación a un tipo de mentalidad burguesa y urbana.

#### V. CONCLUSIONES

La culpabilización social de las víctimas de desamparo y desterritorialización tiene una gran incidencia sobre el posicionamiento de las personas o grupos y sus –siempre limitadas- posibilidades de elección. La naturalización de situaciones que son producto de prácticas humanas lleva a considerar inevitables o inamovibles condiciones de precariedad extremas en la vida de personas, grupos familiares y comunidades, lo que produce formas de integración débiles

(Fiasché, 2003). En cambio, las acciones de protagonismo activo y crítico refuerzan nuevos lazos sociales que dan como resultado formas sólidas de integración y prácticas sociales novedosas de resistencia (Robertazzi, Ferrari, Pertierra & Siedl, 2009).

El problema de la vivienda forma parte de una cuestión más amplia, como es la distribución y apropiación del espacio, lo que también implica el derecho a habitar el espacio urbano, es decir quiénes y por qué tienen derecho a vivir en la ciudad (Robertazzi, Ferrari, Pertierra & Bazán, 2010).

La modalidad de resistencia y organización de la cooperativa de vivienda que aquí se analiza, así como los eventos y actividades a través de las cuales dan cauce a la expresión de sus reclamos, permiten identificar una nueva vertiente de confrontación respecto de las tramas argumentales que usualmente aparecen cuestionando la legitimidad de su lucha por el territorio, disociándola de las prácticas de ciudadanía. En la medida en que la figura del ocupante ilegal representa privilegiadamente la herramienta de descalificación de su lucha de varios años, los cooperativistas emprenden una labor de definición y afianzamiento de la propia identidad y reivindicación de la experiencia colectiva, a través de la impugnación de aquella figura. Ahora bien, esta tarea no se circunscribe al campo de disputa que se despliega en instancia judicial y a través de la denuncia de la indiferencia y hostilidad por parte de los funcionarios del Estado de la ciudad, sino que se juega a su vez mediante prácticas de producción de lazo social orientadas a la articulación vecinal. Los festivales y festejos realizados convocando a la participación de los vecinos y abiertos a la comunidad, así como los múltiples apoyos que reciben los cooperativistas por parte de diversos actores sociales, al tiempo que testimonian el respaldo a la legitimidad del reclamo por su derecho a una vivienda digna, otorgan entidad y reconocimiento a la condición de ciudadanía que tal reclamo vehiculiza. En otros términos: la vinculación con los vecinos, la visibilización de su situación, el explicitación de la indiferencia estatal (cuando no el avasallamiento de sus derechos) resultan algunas de las formas mediante las cuales se desbarata la imagen del ocupante ilegal, pero no meramente en forma negativa (a través del rechazo de dicha representación), sino más fundamentalmente a través de la promoción activa de la propia identidad colectiva.

En las investigaciones que este equipo lleva a cabo interesa también llegar a conocer los efectos concretos que las políticas públicas y sus prácticas tienen sobre personas también concretas en cuanto a un posible proceso de inclusión social, en lugar de analizar simplemente las reglamentaciones, leyes y resoluciones. En el caso que aquí se estudia, debe considerarse central la posición del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, que ya ha vetado la legalidad otorgada unánimemente por la Legislatura a la Cooperativa “Nuevo Horizonte” en dos oportunidades. Los argumentos que sostienen el veto, así como otros que intentan justificar la inacción de distintos agentes del Estado, son débiles, no hay siquiera esfuerzos por argumentar. Es por eso que los habitantes de Gascón saben que el mayor problema es que el gobierno municipal se niega a tener viviendas sociales en Almagro, un barrio de clase media, por lo tanto, instrumentan estrategias discursivas, con las que enfrentan la discriminación.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amossy, R. (1999). *L'ethos au carrefour des disciplines*. En R. Amossy (ed.), *Images de soi dans le discours. La construction de l'ethos*. Lusane: Delachaux et Niestlé

Archenti, N. (2007). Estudio de caso/s. En A. Marradi; N. Archenti & J. Piovani, *Metodología de las ciencias sociales* (pp. 237-298). Buenos Aires: Emeccé.



- Arfuch, L. (2010). *La entrevista, una invención dialógica*. Buenos Aires: Paidós.
- Bardin, L. (1986). *El análisis de contenido*. Madrid: Akal.
- Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós.
- (2009). *Múltiples culturas, una sola humanidad*. Buenos Aires: Katz editores.
- Cazes, M. & Robertazzi, M. (2012). Encuentro entre dos culturas: una reflexión ética. *Memorias del IV Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XIX Jornadas de Investigación. Octavo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR* (pp.79-84). T4. Buenos Aires: UBA, Facultad de Psicología.
- Cravino, M. (2006). *Las villas de la ciudad, mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UGS.
- Chambers, I. (1994). *Migración, Cultura, Identidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Denzin, N. & Lincoln, Y. (eds.). (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Denzin, N. & Lincoln, Y. (comps.). (2012). *Paradigmas y perspectivas en disputas. Manual de Investigación Cualitativa*. Vol. II. Buenos Aires: Gedisa.
- Ducrot, O. (2001). *El decir y lo dicho*. Buenos Aires: Edicial.
- Fiasché, A. (2003). *Hacia una psicopatología de la pobreza*. Buenos Aires: Madres de Plaza de Mayo.
- Hobsbawm, E. (1994). *La historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Iñiguez-Rueda, L. (2003a). *Análisis del discurso. Manual para las Ciencias Sociales*. Barcelona: UOC.
- (2003b). La Psicología Social como Crítica. *Revista Interamericana de Psicología*, 37, (2), 221-238.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003*. Buenos Aires: Gorla.
- Fernandes, B. (2005). Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. *Observatorio Social de América Latina*. Buenos Aires, v. 16, p. 273-284.
- Malfé, R. (1994). *Fantásmata. El vector imaginario de los procesos e instituciones sociales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- (1991, septiembre). Psicología Social Psicoanalítica. *Revista Argentina de Psicología*, XII, 30 (Lo Institucional).
- Montero, M. (2006). *Hacer para transformar. El método en la psicología comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.
- (2004a). *Introducción a la Psicología comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos*. Buenos Aires: Paidós.
- (2004b). Relaciones entre Psicología Social Comunitaria, Psicología Crítica y Psicología de la Liberación: Una respuesta latinoamericana. *Psyche*, 13, (2), 17-28.

Pautassi, L. (2012). Marginaciones sociales y enfoque de Derechos Humanos. En *PIUBAMAS, Universidad y políticas públicas. El desafío ante las marginaciones sociales* (pp. 55-63) Buenos Aires: EUDEBA.

Robertazzi, M. (2005). Aportes de autores argentinos a la Psicología Social: El Psicoanálisis en ámbitos psicosociales, en N. Varas Díaz e I. Serrano García (eds.), *Psicología Comunitaria: reflexiones, implicaciones y nuevos rumbos* (pp. 127-143). Hato Rey: Publicaciones Puertorriqueñas.

Robertazzi, M. & Ferrari, L. (2014). Elementos de Sociología de la Ciencia. Contribuciones a la Psicología Social. Controversias. Ficha de cátedra. Recuperado de

[http://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/informacion\\_adicional/obligatorias/036\\_psicologia\\_social2/bibliografia.html](http://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/informacion_adicional/obligatorias/036_psicologia_social2/bibliografia.html), el 25 de abril de 2014.

Robertazzi, M.; Ferrari, L.; Pertierra, L. & Siedl, A. (2010). Urgencias habitacionales, fantasías de salvación y retorno del desamparo. *XVII Anuario de Investigaciones de la Facultad de Psicología* (pp.241-251). T. I. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología, Secretaría de Investigaciones.

Robertazzi, M.; Ferrari, L.; Pertierra, L. & Bazán C. (2009). Derecho de ciudadanía, derecho a habitar el territorio urbano. *XVI Anuario de Investigaciones de la Facultad de Psicología* (pp. 277-286). T. I. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología, Secretaría de Investigaciones.

Romero, J. L. (1993). *Estudio de la mentalidad burguesa*. Buenos Aires: Alianza.

Sánchez, S. (2013). “Salir adelante” y “venir bien”. *Estrategias habitacionales y medios de vida en los hoteles, inquilinatos, pensiones y conventillos de la Ciudad de Buenos Aires en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Concentra.

Serrano-García, I. (1992). Nivel Comunitario. En I. Serrano-García & W. Rosario-Collazo (coords.). (1992). *Contribuciones puertorriqueñas a la psicología social comunitaria* (pp. 521-594). San Juan de Puerto Rico: EDUPR.

Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudios de casos*. Madrid: Morata.

Thompson, E. P. (2001). History from below, en D. Thompson (comp.), *The Essential* (pp. 481-490). Nueva York: The New Press.

Todd, E. (1996). *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*. Barcelona: Tusquets.

**UN ENFOQUE MARXISTA DE LA FORMACIÓN  
SOCIAL Y ECONÓMICA EN BOLIVIA:  
LA IMPORTANCIA DE LOS GRUNDRISSE  
Y DE LA FORMA COMUNIDAD**

GLADSTONE LEONEL JÚNIOR

# UN ENFOQUE MARXISTA DE LA FORMACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA EN BOLIVIA: LA IMPORTANCIA DE LOS GRUNDRISSE Y DE LA FORMA COMUNIDAD

## I. INTRODUCCIÓN

La formulación de determinados parámetros para la reflexión social es una etapa inconclusa de cualquier análisis a realizar. Parar en ese punto es satisfacerse con los elementos proporcionados por la teoría, sin siquiera constatarlos en la realidad.

Antes incluso de eso, cabe apreciar la información debatida en un escenario concreto. Escenario ese, poseedor de un proceso histórico propio, con peculiaridades políticas, económicas y sociales que caben ser destacadas. El escenario de esta investigación es Bolivia.

Este país, clavado al centro de América Latina, merece destaque por los relevantes acontecimientos históricos y, a principios del siglo XXI, por los cambios incautados en el ámbito institucional a partir de las luchas populares. La realización de un recorte temporal servirá para tratar de algunas cuestiones que ayudan a entender la actualidad boliviana hasta el momento de la promulgación de la Constitución del ahora Estado Plurinacional de Bolivia en 2009.

Un autor que proporciona una gran ayuda para comprender el panorama político boliviano es el intelectual marxista, nacido en Oruro, René Zavaleta Mercado. El desarrollo de las ciencias sociales en Bolivia deriva mucho de ese autor, incluso las categorías que trabajó, facilitaron la comprensión de las particularidades de la formación del pueblo boliviano, a ejemplo de la noción de nacional-popular. Él aborda ese concepto considerándolo posible, sólo, al traer a la luz las figuras de los mineros e indígenas en contraposición a la elite señorial racista (ZVALETA MERCADO, 2008).

Zavaleta utiliza la crisis como método principal de aprehensión de la realidad social boliviana. Esto se ve fácilmente en sus trabajos, que se destaca por el clásico "Las masas en noviembre"(2009), el cual remite a las movilizaciones populares que marcan el período final de la dictadura en el país en los años 1979.

Las reflexiones de ese momento final de la década de los 70 en Bolivia se pueden hacer a través de los bloques históricos. Zavaleta Mercado apunta el conflicto existente entre el bloque dominante que poseía la hegemonía en el período dictatorial, formado por sectores de las fuerzas armadas que componían el gobierno. El bloque que traía un proyecto distinto presentó una alianza del campesinado bajo la dirección del proletariado minero cuya bandera principal era la concreción de principios y las elecciones democráticas en la sociedad. La crisis social sirvió para debilitar el bloque dominante, que se fragmentaba en su interior, hasta el punto de que algunos sectores de la burguesía dejar de apoyarlo deslegitimando fuertemente su actuación. "Desde la Revolución de 1952, momento máximo de autodeterminación de las masas en Bolivia, hubo una confiscación constante de la libertad popular", apunta Rafaela Pannain (EN EL PRELO). La autodeterminación de las masas, se hacía presente, a partir de aquella formación social "abigarrada", como diría Zavaleta Mercado, permitiendo la convivencia de esparcos capitalistas junto con actividades precapitalistas.

La producción comunitaria o parcelaria en la Bolivia alta, por ejemplo, no sólo es distinta en su premisa temporal agrícola a la oriental, por el número de cosechas y las *consecuencias organizativas* del trabajo del suelo, sino también a la minera, que es ya la supeditación o subsunción formal en acción. El único tiempo común a todas estas formas es la crisis general que las cubre, o sea la política. La crisis, por tanto, no sólo revela lo que hay de nacional en

Bolivia, sino que es en sí misma un acontecimiento nacionalizador. Los tiempos diversos se alteran con su irrupción. Tú perteneces a un modo de producción y yo a otro, pero ni tú ni yo somos los mismos después de la batalla de Nanawa; (...) (ZAVALETA MERCADO, 2009, p. 216).

El autor boliviano llama la atención de esa diferenciación del modo de producción en el seno social aymara, para lo que Álvaro García Linera tratará como forma comunitaria o forma comunidad (2008). Esta convive con el modo de producción capitalista dependiente en Bolivia y la crisis fue el eslabón que unificó el universo compuesto por la clase trabajadora junto a esa clase comunal, dando un carácter nacional y popular al movimiento de las masas a finales de los años 70.

La composición de la sociedad boliviana permitirá comprender la dinámica de las luchas populares. El mismo García Linera, actual vicepresidente de Bolivia, trata de esa composición enfatizando la diferenciación de regímenes civilizatorios existentes, algo que va más allá de la mera diferenciación del modo de producción. Pues, integra "la matriz cognitiva y los procedimientos de autoridad que regulan la vida colectiva [...] pudiendo atravesar varios modos de producción". (2008: 231). Para él serían cuatro tipos básicamente. El moderno mercantil industrial, que se enfoca en los individuos con actividades orientadas al mercado (minería, industria, actividades asalariadas, comercio ...) ya los servicios en general, representando alrededor del 20 al 30% de las personas involucradas en el país. El segundo grupo es de aquellos que desarrollan la actividad mercantil de forma artesanal o incluso dentro de la dinámica campesina (desde campesinos arrendatarios de tierra hasta artesanos). Este segmento social compone aproximadamente el 68% del empleo urbano caracterizado por la informalidad. En el tercer grupo está la civilización comunal y su forma propia de funcionamiento y desarrollo, caracterizado por la gestión comunal de la tierra y familiar que posee sus propias instituciones y autoridades. Por último, la civilización amazónica, con su carácter itinerante de producción y siendo el grupo que sufrió la mayor ausencia histórica del Estado (GARCIA LINERA, 2008, p.22-234).

Una sociedad en la que sólo, aproximadamente  $\frac{1}{4}$  de la población participa directamente del proceso productivo debe mirar también a otros posibles sectores capaces de componer la vanguardia compartida responsable del proceso transformador en Bolivia más allá del proletariado. Aunque sea comprensible su centralidad, debido a la presencia del propio proceso de dependencia del capital.

## II. LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIAL EN BOLIVIA: LA IMPORTANCIA DE LA CARACTERIZACIÓN DE LA FORMA COMUNIDAD

En su obra clásica, *La potencia plebeya*, García Linera trata de diferenciar las formas de organización de los luchadores del pueblo boliviano. Esto permite verificar los instrumentos que tendrán mayor capacidad de enfrentamiento a las estructuras capitalistas y coloniales, además de indicar cuáles tendrán mayor capilaridad y capacidad de movilización en la sociedad boliviana.

La forma sindicato es el tipo clásico de organización proletaria en el mundo, y no sería diferente en Bolivia. En esa situación, se podrá encontrar concretamente con la subsunción real de los trabajadores al capital, permitiendo la organización del movimiento sindicalista. Esta forma organizativa gestionará aquellos que actúan en la producción masiva de bienes y posibilitan una mayor acumulación de capital (GARCIA LINERA, 2008, p. 276).

La forma sindical posibilitó la autoorganización de los trabajadores y configuró un espacio de ejercicio pleno de participación y construcción democrática directa en las

decisiones de las categorías. Dado que se construye una cultura que busca consensos y democracia asamblea en ese ambiente. Este carácter daba el tono de la actuación y de la toma de decisiones sindicales. De la misma forma, que en otros países de América Latina, el reconocimiento de los sindicatos ocurre a finales de los años 30 y comienzos de los 40 del siglo XX. La creación de legitimidad con el reconocimiento del Estado y los contratos con tiempo indefinido, garantizando un mayor vínculo de los trabajadores a su función laboral, (GARCIA LINERA, 2008: 277-280) contribuyó al éxito de la forma sindical en la organización de la organización parte de los trabajadores bolivianos.

Ante esta coyuntura, esa forma de organización de la clase trabajadora asumió el liderazgo de las luchas y unificó las acciones centrales de actuación de los trabajadores, constituyendo el instrumento principal de una vanguardia política. La revolución nacional de 1952 tuvo éxito y derrotó a la oligarquía boliviana a partir de esa fuerza político-organizativa, donde la estructura sindical se configuró como polo aglutinador de las luchas populares, capaz de dirigir las masas en aquel período histórico.

Pocos días después de la Revolución surge la COB - Central Obrera Boliviana - que contribuye a la consolidación de ese proceso. La COB todavía sería, a lo largo de algunas décadas, la principal voz de la sociedad boliviana.

A principios de la década de los 80, con el fin de la dictadura y restablecimiento del régimen democrático, el entonces presidente, Victor Paz Estenssoro, firma el decreto 21.060 de 1985, el cual preveía un radical recorte en los gastos del Estado. Como señala Sue Iamamoto, esa medida "[...] causó la dimisión de 23 mil mineros (el 80% del total). El decreto marcó el inicio del período neoliberal de reformas estructurales en el país "(2011, p. 39).

En esa época se inicia el debilitamiento del Estado con la creciente política de privatización y se debilita la lucha sindical, sobre todo de la COB como instrumento de protagonismo político en la dirección de las masas. Los trabajadores desempleados pasan a componer las grandes bolsas de trabajo informal de las grandes ciudades o regresan al campo. Sin embargo, llevan consigo la forma organizativa y disciplina política sindical, las cuales sirven en un momento posterior para fomentar las luchas en el período de crisis neoliberal.

Otra forma de organización popular que cabe destacar es la forma comunidad. Además de los sindicatos, buena parte de indígenas campesinos se organizan en *ayllus*<sup>1</sup> a partir de la forma comunidad, sobre todo aquellos que viven en el altiplano andino. La estructura civilizatoria, cultural, política y tecnológica son distintas de las practicadas, en general, por los campesinos, y más distintas aún de los trabajadores urbanos. El ejercicio de poder comunal y descentralizado son reivindicaciones históricas de esos grupos sociales frente al Estado.

La CONAMAQ - *Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasusyu* - a partir de 1997, busca reconstituir esos territorios ancestrales con la recuperación y estímulo a los *ayllus* existentes y sus formas comunitarias de funcionamiento.

Los comuneros en general<sup>2</sup>, a diferencia de los campesinos, trabajan en propiedades colectivas y no tienen como objetivo inmediato la mercantilización de su producción. Una

<sup>1</sup> Se establece un modo de organización tradicional andina, proveniente de los antepasados incas, caracterizado por la utilización de una determinada porción de tierra, cultivada, por regla general, de forma colectiva en territorio común, siendo algunos de ellos, vinculados al mercado urbano.

<sup>2</sup> "Otras comunidades en cambio, algunas ubicadas en las provincias de Franz Tamayo, Muñecas, Bautista Saavedra, Loayza, pese a los cambios de 1952, no han logrado la plena consolidación de la base para cualquier autonomía económica, la soberanía de la posesión territorial, y entonces mantienen vínculos de dependencia con hacendados o sus descendientes que aún controlan el poder comercial y político local. Sin embargo, la mayoría de las comunidades-*ayllus* que han sostenido las movilizaciones son estructuras

buena parte de la producción de los *ayllus* sirve para el abastecimiento de las comunidades a través de las relaciones corrientes entre las familias de la localidad.

Si bien es creciente la parte del producto familiar que se incorpora al mercado y del consumo que se necesita complementar con productos urbanos, no estamos ante campesinos plenamente mercantilizados ni ante comunidades resultantes de la mera agregación de propietarios privados. La comunidad se presenta como una entidad social de vínculos tecnológicos, formas de circulación de bienes y personas, transmisión de herencia, gestión colectiva de saberes y recursos, sedimentación de experiencias, funciones políticas y proyección de porvenir que se antepone y define a la propia individualidad. El mercado de tierras que lentamente se viene practicando en el altiplano, está regulado por compromisos y responsabilidades comunales; la fuerza de trabajo no circula de manera prioritaria como mercancía y si bien existen formas primarias de mercantilización recubierta por la ideología de la reciprocidad, la principal fuente de abastecimiento de fuerza productiva son las redes parentales (...) (GARCIA LINERA, 2008, p. 309-310).

Al analizar el funcionamiento del capitalismo dependiente en América Latina, se nota que el modo de producción dominante, además de exploratorio, posee un carácter racista, proveniente de la herencia colonial. Al encontrar esta estructura con la estructura de la forma comunidad, se observará una composición civilizatoria completamente diferente y sus variadas dimensiones, además de no ser concebida desde un criterio racista para su reproducción.

La propia democracia comunal demuestra estas diferencias. Los comuneros encaminan sus acuerdos construyendo consensos a partir de un horizonte de acción común. Así, ellos crean un carácter vinculante al cumplimiento de esos acuerdos por los sujetos colectivos e individuales, teniendo valor de norma lo establecido (GARCIA LINERA, 2008: 323). No es necesario que un representante, en nombre de la comunidad, cree una norma en un ambiente institucional para que sea cumplida y tenga validez. Es la posibilidad de construir un "sujeto colectivo de derecho", capaz de instaurar nuevas prácticas políticas, abrir espacios sociales inéditos, así como crear y afirmar derechos (SOUSA JÚNIOR, 1997). El modo democrático desarrollado en los *ayllus* extrapola los mecanismos liberales de democracia y enfrenta el carácter monista dado a las normas jurídicas.

La lógica organizativa aliada a los saberes producidos *in locu* permite avanzar en las movilizaciones, cuando preciso, y crea un sentimiento de pertenencia al modelar la subjetividad colectiva a través de la reproducción cultural y de las luchas populares históricamente tocadas por esos grupos que viven en los *ayllus*.

Por más que actúe en un sistema propio, con una dependencia diminuta en relación a la reproducción del capital, Zavaleta Mercado (2009, p. 216) destaca que en los momentos de crisis general, comunitarios o no, todos son alcanzados de alguna forma. Sea en el ámbito político o económico revelando, entonces, el aspecto nacional del Estado, que el autor también trabaja.

Esta relación del modo de producción dominante y la existencia de otros que se reproducen en espacios como los ejemplificados en los *ayllus*, a través de la forma comunidad, sirve para comprender, incluso, las formas de minar las estructuras del capitalismo periférico desarrollado en un Estado liberalmente montado. Marx ya apuntó a esa posibilidad al final de la vida, en los años 1881, al abordar sobre el potencial comunista de las comunas agrarias en Rusia (1982) en la carta que escribe a la Vera Zassúlitch. De esa forma, extrapola la idea

productivas, culturales y de filiación que combinan modos de organización tradicionales con vínculos con el mercado (...)" (GARCIA LINERA, 2008, p. 309)

de camino único, y apunta una no linealidad de la historia, enfatizando la "posibilidad de un retorno transformado de elementos de una comunidad precapitalista en condiciones superiores -es decir, universales-comunistas". No se trata de un retorno agrario nostálgico, sino una posibilidad actual, en un escenario de universalización del capitalismo y cambio desigual internacional, de rearticular comunismo y comunidad (BOSTEELS, 2013, p. 101).

### III. ASPECTOS DE LA ESTRUCTURA CAPITALISTA BOLIVIANA EN EL SIGLO XX Y XXI: LOS GRUNDRISSE COMO REFERENCIA PARA UNA MIRADA MARXISTA

La lógica capitalista en Bolivia no es movida, en gran parte, por una estructura industrial. La mayoría de los trabajadores y trabajadoras no están subsumidos directamente al capital. Como ya se ha señalado en el punto anterior, no pasan del 30% a los trabajadores que componen la masa mercantil industrial del país.

Zavaleta Mercado elabora en uno de sus clásicos, *Lo nacional-popular en Bolivia*, la manera de estructuración histórica del capitalismo boliviano. Une la inserción de la economía del país a la lógica imperialista y dependiente, estimulada por el capital, al destacar la fase de extracción de estaño y plata, aliado al aristocrático reaccionarismo agrario (2008: 87). Ambas actividades son de fundamental importancia para que las economías centrales efectúen el intercambio desigual, manteniendo a Bolivia como un país pobre y exportador de commodities.

En cuanto la acumulación originaria, que se dirige hacia la construcción del mercado generalizado, se puede decir que es también un momento constitutivo de la nación en el sentido capitalista. (...). La expansión del latifundio y el triunfo estatal del libre cambio sin duda configuraban un momento de tal acumulación. (ZAVALETA MERCADO, 2008, p. 164).

Las inversiones junto al capitalismo periférico boliviano reforzaban esa postura dependiente frente a los países de los grandes centros económicos. Además, la acumulación originaria posibilitó la creación de un proletariado compuesto básicamente por indígenas y mestizos, amparado en la dominación racial manifestada a través del desarrollo capitalista.

Bolivia no tuvo su economía plenamente desarrollada por el capitalismo. Allí permanecieron intactas innumerables estructuras comunitarias de funcionamiento propio, las cuales se mantuvieron en buena parte de la existencia histórica, sin ninguna relación con el mercado. Hoy, la mayoría ejerce alguna relación de intercambio y complemento con la economía capitalista urbana, pero aún poseen autonomía frente a ese mercado capitalista por el nivel y modo de vida que llevan, como destacado en el tópico anterior.

En el siglo XIX, Marx al esbozar las líneas generales de lo que sería su obra clásica, *El Capital* (1983), trae impresiones generales sobre el dinero, el propio capital y la forma de manifestación y desarrollo del modo de producción. Estas notas que tratan de la crítica a la economía política, escritas en 1857-1858, se conocieron como los *Grundrisse* (2011).

Un tema en particular interesa a la investigación ya desarrollada. El que trata de las formas que precedieron a la producción capitalista. La creciente ampliación del mercado mundial y la constante necesidad de expansión del capitalismo para superar las crisis creadas por él mismo, hizo que Marx estuviera atento a la reproducción social y económica en Asia y, en alguna medida, en América. El intelectual comunista presenta las condiciones para el trabajo y caracteriza el momento de la desvinculación del trabajador y trabajadora de la tierra para generar fuerza de trabajo para el capitalismo. La tierra, siendo el medio y la base material



de trabajo, de aquel que poseía una pequeña propiedad o de la propiedad comunitaria, a partir de las experiencias asiáticas.

Nessas duas formas, os indivíduos não se relacionam como trabalhadores, mas como proprietários – e membros de uma comunidade que ao mesmo tempo trabalham. A finalidade desse trabalho não é criação de valor – embora eles possam realizar trabalho excedente para trocá-lo por trabalho alheio, i. e., produtos excedentes –; ao contrário, a sua finalidade é a conservação do proprietário singular e de sua família, bem como a da comunidade como um todo. (MARX, 2011, p. 388)

Estas dos formas de funcionamiento, incluso con el desarrollo del modo de producción capitalista, se mantienen a gran escala. La actividad campesina basada en la agricultura familiar e inserción en el mercado, tanto como la actividad indígena-comunitaria, aún fuerte en los altiplanos andinos, están presentes en la configuración "abigarrada" de funcionamiento de la sociedad boliviana.

El excedente producido pertenece tan sólo a ese campesino o a la comunidad que lo produjo. En esa comunidad el avance de las prácticas agrícolas puede fomentar el surgimiento de manufacturas locales y creación de autosuficiencia conteniendo las condiciones necesarias para la mayor producción y reproducción de la vida (MARX, 2011, p. 389). Esto se verifica en la organización de la forma comunidad y su relativa autonomía frente al mercado boliviano. Así, la producción de excedentes puede ser distribuida en esas o fuera de esas comunidades, sin afectar, y buena parte de las veces, sin ser afectado, por la estructura hegemónica del modo de producción capitalista establecido<sup>3</sup>.

Estas comunidades no tienden a una incorporación automática a la lógica del modo de producción hegemónico. Las actividades desarrolladas desde una lógica precapitalista<sup>4</sup> de producción y de otro régimen civilizatorio ocurren en los días actuales, sin el rancio "feudal" o "atrasado" que se situaba cuando Marx analizaba esa cuestión. Él no estudió a los pueblos indígenas y sus características desde la realidad andina, mucho menos los conflictos sociales allí corrientes, la relación con el Estado y la élite, las contradicciones presentes, entre otras cuestiones fundamentales.

Una vez mantenida la estructura civilizatoria de las comunidades que habitan los *ayllus*, desde la forma comunitaria, se crean condiciones diferenciadas de producción en la actualidad. Las formas de asociación y control de la producción pueden ser perfeccionadas, las condiciones actuales de tecnología y desarrollo son otras, muy diferente de lo que era en la época de Marx, la presencia masiva del proletariado, productor directo de riqueza y potencial aliado de las comunidades en la lucha frente a las medidas políticas y económicas que alcanzan esos grupos traen un panorama distinto.

Este escenario no indica una desaparición natural de ese modo de vida comunitario con el desarrollo de la sociedad. Esto se dará, tan sólo, con la posibilidad de imposición predatoria del modo de producción capitalista dependiente sobre esas comunidades, algo que aún no se ha logrado en gran medida en Bolivia. De la misma forma, imaginar que el desarrollo de la sociedad, incluso de los *ayllus* que viven en forma comunitaria, sólo ocurrirá con la inserción capitalista en esas comunidades para una posterior ruptura socialista es repetir una ortodoxia vulgar, negadora del materialismo histórico dialéctico y entorpecida

<sup>3</sup> "Pero el hecho de que la historia preburguesa, y cada fase suya, también tiene su economía y una base económica del movimiento, en el fondo, es la simple tautología de que la vida de los seres humanos desde siempre estuvo basada en la producción de una u otra manera, en la producción social, cuyas relaciones llamamos justamente de relaciones económicas." (MARX, 2011, p. 400-401). Como se ha destacado, las relaciones económicas no necesariamente capitalistas.

<sup>4</sup> O un socialismo indígena.

por una colonialidad del saber, sin igual. La dirección de la lucha de clases tiende a mostrar hacia dónde seguirán esas comunidades.

Al tratar el proceso de acumulación primitiva del capital se producirá una separación entre productor directo y los medios de producción. Algo que, como visto, ocurrió parcialmente en Bolivia. Esta separación será fundamental para el avance del modo de producción capitalista. Una de las condiciones para la expansión del capital es la verificación de la subsunción real o formal del trabajo a él. Esto indicará el alcance y su potencial de desarrollo.

De acuerdo con el enfoque que Marx hace de la categoría, la subsunción formal ocurre después del momento de la separación entre productor directo y propietario, estando el primer subordinado al último a través de la venta de su fuerza de trabajo a cambio de salario. Subordinación que, por regla general, está amparada en la violencia e imposición de la explotación. Este es el momento en que el valor de uso se transmuta en valor de cambio y el sistema capitalista gana el aliento extrayendo predominantemente del trabajador plusvalía absoluta<sup>5</sup>. Karl Marx definirá la categoría como "la forma general de todo el proceso capitalista de producción; pero es al mismo tiempo una forma particular, a la par del modo de producción específicamente capitalista [...]" (1978a, p. 51).

Así, la expropiación de los trabajadores / las posibilitará a los propietarios o poseedores directos de los bienes de producción, la extracción de plusvalía a través de esa subsunción formal y la retribución salarial, obviamente, menor que el valor generado con el trabajo.

En el transcurso del avance capitalista, las fuerzas productivas también se desarrollan y agregan valor al capital constante con la inserción tecnológica. Por lo tanto, surgen las máquinas que sustituyen, en parte, el trabajo de los asalariados. A partir de ese punto se inicia la extracción de la subsunción real del trabajo. Pues, la relación de explotación ocurre del trabajador asalariado como consecuencia de la acción de la máquina extrayendo, entonces, la plusvalía relativa<sup>6</sup>.

Enquanto o trabalho em máquinas agride o sistema nervoso ao máximo, ele reprime o jogo polivalente dos músculos e confisca toda a livre atividade corpórea e espiritual. Mesmo a facilitação do trabalho torna-se um meio de tortura, já que a máquina não livra o trabalhador do trabalho, mas seu trabalho de conteúdo. Toda produção capitalista, à medida que ela não é apenas processo de trabalho, mas ao mesmo tempo processo de valorização do capital, tem em comum o fato de que não é o trabalho quem usa as condições de trabalho, mas, que, pelo contrário, são as condições de trabalho que usam o trabalhador: só, porém, com a maquinaria que essa inversão ganha realidade tecnicamente palpável. (MARX, 1978b, p.43).

El sistema capitalista que se desarrolla genera una mayor concentración de renta y riqueza, y el movimiento del capital acaba posibilitando la concentración de mercados y la formación de oligopolios, como alertó Lenin en su obra sobre el imperialismo ([1917]1984). El efecto de este escenario potencializado es una mayor miseria y exclusión social en el globo, mientras menos personas se vuelven más ricas.

Se observa que en Bolivia existe un parque industrial limitado y con ello una subsunción real poco efectiva. En el capitalismo boliviano prevalece la producción de

<sup>5</sup> La plusvalía absoluta se caracteriza cuando se explora más a los trabajadores para la acumulación y reproducción del capital.

<sup>6</sup> La plusvalía relativa, debido al incremento tecnológico, permite una mayor producción en un mismo tiempo gastado. Por lo tanto, no hay aumento de valor, el grado de explotación del trabajador se mantiene, pero habrá un número mayor de mercancías producidas que sin los aparatos tecnológicos intensivos.

plusvalía absoluta, a través de la subsunción formal del trabajo al capital, pues se trata de un país, aún hoy, gran extractivista de commodities minerales y agrícolas, además de tener un reducido valor de la fuerza de trabajo<sup>7</sup>. Una vez que la economía capitalista periférica alimenta a las economías centrales, se crea una dependencia impuesta en ese intercambio desigual impulsado por las políticas imperialistas.

Sin embargo, ya se ha señalado que parte de la producción boliviana no sirve al mercado automáticamente, sino que fomenta los *ayllus*, a través de la forma comunidad. Algunas veces, la producción que excede a las necesidades comunitarias se dirige al mercado consumidor. Así, en general, en lugar del valor de cambio fomentado por el capitalismo, se trata de ejercicio del valor de uso con la producción de bienes que forman parte de la necesidad comunal y es socializado en aquel medio. "El valor es ya una propiedad social incorporada al producto, el trabajo a cambio es la actividad viva fundadora de esa propiedad, pero exterior a la corporalidad del producto" (LINERA, 2009, p.49). Luego, el trabajo ejercido en los *ayllus*, no son reificados por no estar subsumidos al capital, sino tan sólo para producir valor a partir de la necesidad del producto para la comunidad. El valor será determinado por el proceso social responsable de su producción.

Es importante atentarse que la territorialidad social de cada ayllu es regida por la propia comunidad y no por otros *ayllus* o confederaciones de *ayllus*. Se constituyen como diversas naciones formadas, básicamente por el pueblo aymara. Además, la propiedad familiar existente dentro de los *ayllus*, no reproduce la propiedad privada moderna del capitalismo. Es decir, aun cuando las familias sean responsables del uso de la tierra, en lugar del uso comunitario, la tierra existe como patrimonio familiar dirigido a la comunidad, diferenciándose de la propiedad privada de la tierra que tendrá su producción transformada en mercancías.

Esta forma de funcionamiento de los *ayllus*, nos hace pensar en formas no sólo antiguas y anteriores al capitalismo, sino post-capitalistas. Dado que la forma capitalista busca siempre la expansión, una alternativa al capitalismo debe ser universal. Los mecanismos de funcionamiento de los *ayllus*, en que no hay una sumisión del trabajo al capital y, consecuentemente, del valor creado, apuntan a una posibilidad que parte de la base de la sociedad y tendrá condiciones de enfrentar el capital desde que sea susceptible de universalización, o es decir, teniendo condiciones de expandirse. Las relaciones de trabajo tienden a una línea ética entre las personas y concebida conforme a las variables presentadas por la naturaleza, sin la lógica de extracción cruda, de la misma forma que los avances tecnológicos son comunitarios y atienden esos principios de solidaridad y comunión ambiental.

La producción comunal tiene sus temporalidades técnico-productivas que son subsumidas socialmente a la producción establecida. Por lo tanto, es importante el ritual colectivo para una producción consciente y deseada, satisfaciendo a la comunidad sin entrar en fricción con la naturaleza, ni con los dioses que espiritualizan el ambiente (LINERA, 2009, p. 300). Para los pueblos aymara, la pachamama es considerada ser sagrado, por eso la tierra no es tratada de la misma manera que en el modo de producción capitalista. Los territorios de los *ayllus* son así no pasibles de medición pecuniaria, pues permiten una relación interactiva entre hombre/mujer-naturaleza-espíritu, desde una cosmovisión construida socialmente en aquel medio.

<sup>7</sup> El problema no está restringido a la ausencia de industrialización, sino también en la reducción del valor de la fuerza de trabajo boliviana, de sus respectivos salarios esenciales para la supervivencia de los trabajadores.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Ciertamente la comprensión de la cuestión económica está ligada a la formación del pueblo boliviano ya sus construcciones sociales. No se puede ignorarlas, de la misma forma en que no se debe dejar de considerar la estructuración peculiar del desarrollo capitalista en Bolivia.

Lo que se buscó fue presentar la estructura económica organizativa de los *ayllus* como una posibilidad existente y que está más allá del capital. También existen *ayllus* insertados en la dinámica del mercado, incluso con un grado de dependencia, que compromete el funcionamiento de la comunidad una vez no realizada la venta de excedentes, según destaca García Linera en su clásico, *Forma valor y forma comunidad*.

En unos casos, la estructura interna de un tipo de comunidad es tan estable y cohesionado que le ha permitido sobrevivir con ligeras transformaciones por cientos de años, hasta ser lentamente disgregada, utilizada, fragmentada y explotada por el colonialismo capitalista contemporáneo, como sucede con la comunidad aymara-qhiswa hasta nuestros días. En otros casos, por propio desarrollo interno, han surgido jerarquías y divisiones irreconciliables e incontables que han diferenciado, en primer lugar, el ámbito de lo público y lo privado; según las especificidades históricas, esto puede dar lugar en ciertos casos a una lenta sustitución de la propiedad comunal por la propiedad privada a medida que se produce la autonomización del control comunal sobre la familia constituida. (2009, p. 353).

La intención no es construir una visión idealizada y romántica de procesos concretos que poseen diversos problemas para mantener un modo de producir y vivir relativamente autónomo a la dinámica del mercado. Pero, por otro lado, es demostrar que existen alternativas posibles, como esa economía comunitaria, que ocurren paralelamente a la expansión del capital y no presentan signos de desaparición. Además, a pesar de hegemónico, el capitalismo es algo que está en movimiento imponiéndose, pero también sufriendo resistencias y adaptándose al avance de las luchas, pudiendo en determinado momento histórico, ser roto.

La supervivencia de esas experiencias será posible solamente con el fortalecimiento de la unidad entre los *ayllus*, que en algunos momentos se ha revestido en organización sindical, robusteciendo la producción comunal, que no debe limitarse a la comunidad y avanzando en esa dinámica creadora comunitaria como un proyecto para además del ámbito regional. El contexto de la lucha de clases forjará el destino de la clase comunal.

#### V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSTEELS, Bruno. *El marxismo en América Latina*. Nuevos caminos al comunismo. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2013.

GARCIA LINERA, Álvaro. La crisis del estado y las sublevaciones indígena-plebeyas. In: TAPIA, Luis; GARCÍA, Álvaro; PRADA, Raúl. *Memorias de octubre*. La Paz: Muela del Diablo, 2004, pp.27-86.

\_\_\_\_\_. *La potencia plebeya*. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia. La Paz: Prometeo libros/Clacso, 2008;

\_\_\_\_\_. *Forma valor y forma comunidad*. Aproximación teórica-abstracta a los fundamentos civilizatorios que preceden al Ayllu Universal. La Paz: Clacso/ Muela del Diablo, 2009;

IAMAMOTO, S.A.S. *O nacionalismo boliviano em tempos de plurinacionalidade: Revoltas antineoliberais e constituinte (2000-2009)*. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

INE, Instituto Nacional de Estadísticas. *Bolivia: exportaciones*. 2012. Disponível em: <http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=50101>. Acesso em: 24 abr. 2014.

LENIN, Wladimir Ilytch. *Imperialismo, fase superior do capitalismo*. 1917. Editorial Avante, Edições Progresso: Lisboa, 1984. Disponível em: <http://marxists.anu.edu.au/portugues/lenin/1916/imperialismo/index.htm>. Acesso em 16 ene. 2014.

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. *O novo constitucionalismo latino-americano: um estudo sobre a Bolívia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. In: MARX, Karl. Trad. Edgar Malagodi. 2. ed. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1978a. p. 101-132. (Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. Livro I, Capítulo VI (inédito) In: *O Capital*. São Paulo: Ciências Humanas. Ltda, 1978b.

\_\_\_\_\_. *Primeiro projeto de resposta à Carta de Vera Zassúlitch*. 1881. Trad. José Barata-Moura. Editorial Avante, Edições Progresso: Lisboa, 1982. Disponível em: <http://marxists.org/portugues/marx/1881/03/vera.htm>. Acesso em: 15 ene. 2014.

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política*. Vol. I, tomo I. Trad. Regis Barbosa e Flávio Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. Trad. Mário Duayer e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

PANNAIN, Rafaela Nunes. Crises Políticas. O descompasso entre o poder político e a sociedade. In: \_\_\_\_\_, EN PRELO;

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. Ética, Justiça e Direito. In: *Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos*. Ed. Vozes. Petrópolis: 1997;

ZAVALETA MERCADO, René. *Lo nacional-popular en Bolivia*. 2 ed., La Paz: Plural Editores, 2008.

\_\_\_\_\_. Las masas en noviembre. In: *La autodeterminación de las masas*. compilador Luis Tapia Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009.

# **EL MUNDO SALITRERO DEL DESIERTO DE ATACAMA Y SU PROTECCIÓN PATRIMONIAL**

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ PIZARRO  
GAMES DÍAZ, LARRY

# EL MUNDO SALITRERO DEL DESIERTO DE ATACAMA Y SU PROTECCIÓN PATRIMONIAL

## I. INTRODUCCIÓN

Aproximarse a lo que constituye en la actualidad el patrimonio industrial y residencial del mundo salitrero, significa considerar tres dimensiones: 1.- la monumentalidad patrimonial de las oficinas salitreras en su conjunto lo arquitectónico residencia; 2.- el entorno natural con su configuración peculiar y lo pertinente a lo tecnológico y 3.- los testimonios del periodo salitrero localizados en las ciudades puertos de Antofagasta, Taltal y Tocopilla.

En cuanto a lo primero, debemos considerar lo que constituyó el mundo salitrero. Este comenzó en el hinterland de la ciudad de Antofagasta, en 1866, y dio lugar al área geográfica salitrera más importante, el denominado cantón boliviano o central, que agrupó al mayor número de oficinas salitreras y las más importantes del ciclo salitrero histórico. Seguidamente, en la década de 1870 se conformaron los cantones de Taltal y Aguas Blancas, al sur de Antofagasta, y en la década de 1890 surgió el cantón del Toco (Bermúdez, 1963,1984). En este encuadre de la evolución de las actividades productivas, hay que considerar que el mundo salitrero tuvo dos fases principales: la del ciclo clásico o histórico, entre 1880 y 1926-1930 bajo la égida tecnológica y laboral del modelo Shanks, que introdujo Santiago Humberstone, y el ciclo terminal, que podemos situarlo entre 1934 y 1982, que es el resultado de la crisis dual, la financiera de New York y la salitrera de 1930, que significó reordenar la industria salitrera, a través de la denominada Covensa con el predominio de dos oficinas salitreras que laboraron bajo el modelo Guggenheim, las de María Elena y Pedro de Valdivia, con la desaparición paulatina de las usinas que siguieron laborando bajo el modelo Shanks y sus innovaciones, hasta clausurar sus faenas Pedro de Valdivia en 1982, quedando en la actualidad solo la de María Elena, totalmente desdibujada sobre lo que constituyó una oficina salitrera (González, 2017).

Oscar Bermúdez Miral, el principal historiador del salitre, en la década de 1960 llamó la atención sobre la falta de precisión de la ubicación de las primeras oficinas salitreras del cantón boliviano (Bermúdez, 1967)

Respecto a lo segundo hay que considerar la calidad de los suelos y su conformación geológica y las diversas teorías que han explicado la presencia del nitrógeno en el nitrato de sodio y por consiguiente la ley del caliche (Kaempffer, 1914; Semper & Michels, 1908; Falcón et.al, 2014).

En tal sentido, el salitre se encuentra por lo común sobre los 500 metros de altitud hasta los 2.600 metros de altura, formado en la depresión intermedia, entre la cordillera de la costa y los inicios de la precordillera andina.

Las capas de un terreno salitral comprenden:

Estratas de Tapa:	Chuca Panqueque Costra
Estrata Útil:	Manto de caliche
Estrata de Asiento:	Conjelo Banco Coba (Macuer, 1930)

La calidad de la ley del terreno determinó los costos/beneficios de la explotación del salitre por una empresa y en particular de una oficina salitrera. Si exceptuamos a María Elena, surgida en 1926 y todavía en funcionamiento, y a Pedro de Valdivia, 1932-1982, el promedio de vida útil de una oficina salitrera fluctuó entre 15-18 años. Los modelos tecnológicos conjugaron sistemas laborales como también de transporte, energético y medios productivos.

El tercer elemento se refiere al paisaje salitrero, donde además de las ruinas de la oficina ofrece un entorno natural- con las denominadas *tortas* salitreras y la remoción de los *mantos de costras*-y las manifestaciones del uso de la tecnología- las *chimeneas* fueron las características del modelo Shanks conjuntamente con las *carretas*, *barretas*, etc- que delatan el uso de una mano de obra extensiva y el uso de la tracción animal, a diferencia de este modelo, el Guggenheim, va a mostrar el uso de los *camiones*, las *palas mecánicas*, el uso de la electricidad.

En ambos fue esencial el empleo del transporte ferroviario, con la diferencia de las locomotoras de vapor a Diesel en la diferenciación de los sistemas.

El periodo salitrero en su conjunto estableció la fisonomía del desarrollo urbano de las ciudades puertos, evidenciado en los muelles de Antofagasta, Taltal y Tocopilla, como también en el rumbo arquitectónico de su paisaje citadino evidenciando el paso de las colonias europeas más influyentes, la británica y la alemana, en sus casas comerciales, oficinas administrativas, etc.

En este marco, nos interesa analizar las diversas dimensiones de la normativa chilena sobre el patrimonio monumental referido a la industria salitrera, cuya evolución en la fundamentación de declaración de monumento nacional guarda relación con los regímenes políticos que se observaron en Chile, desde el Estado de Compromiso (1970-1973), en su vertiente gubernamental de la Unidad Popular y la frustrada construcción del “socialismo a la chilena” que encabezó el Presidente Allende; la dictadura militar surgida en 1973 y que se extiende hasta 1990 y el retorno a la restauración al sistema democrático, en 1990. Junto con la evolución legal se fueron incorporando nuevas nomenclaturas para la protección patrimonial que recorren la historia de los últimos cuarenta años de preocupación por el rescate y preservación de los rastros monumentales del ciclo minero más influyente en la historia de Chile.

## II. EL CUIDADO DEL PATRIMONIO Y SUS NOCIONES ESENCIALES.

El Consejo de Monumentos Nacionales, organismo público creado en 1925, es la entidad que está encargado por ley para cautelar el patrimonio tanto natural como cultural de Chile.

En efecto, la primera legislación que se refirió para proteger los bienes culturales del país fue el decreto 3.500 de 19 de junio de 1925 del Ministerio de Justicia que en su artículo 10 se encargó de establecer una Comisión Gubernativa que dio lugar al DL 651 de 17 de octubre de 1925 (A), que creó el Consejo de Monumentos Nacionales<sup>1</sup>. En el tema que nos interesa, el Consejo asigna diversas tipologías para el resguardo legal, desde el Monumento Histórico, Zonas Típicas y Santuarios de la Naturaleza. Esta clasificación proviene del año 1970, a raíz de la promulgación de la ley 17.288 de monumentos nacionales (B).

En su artículo 1, la ley declara:

<sup>1</sup> Las referencias a las normas legales, cuando sean necesarias, se indicarán con LETRAS, y las sesiones de la Comisión de Monumentos Nacionales (CMN) con NÚMERO, de manera secuencial ambas.



“Son monumentos nacionales y quedan bajo la tuición y protección del Estado, los lugares, ruinas, construcciones u objetos de carácter histórico o artístico”

En tal sentido, de acuerdo con el CMN, los monumentos históricos son “los lugares, ruinas, construcciones y objetos de propiedad fiscal, municipal o particular que por su antigüedad, se han declarados como tales por decreto supremo, dictado a solicitud y previo acuerdo del Consejo” (art.9). En esta perspectiva, el CMN tiene una Comisión de Patrimonio Histórico que acoge las solicitudes de declaratoria sobre bienes muebles, aunque también hace las solicitudes sobre bienes inmuebles.

Un aspecto importante en la configuración del paisaje calichero, fue el entorno que rodeó al conjunto de edificios que supuso la oficina salitrera.

En su artículo 29, la ley de monumentos nacionales señaló:

“Para el efecto de mantener el carácter ambiental y propio de ciertas poblaciones o lugares donde existieren ruinas arqueológicas, o ruinas y edificios declarados Monumentos Históricos, el Consejo de Monumentos Nacionales podrá solicitar se declare de interés público la protección y conservación del aspecto típico y pintoresco de dichas poblaciones o lugares o de determinadas zonas de ellas”.

En lo concerniente a zonas típicas, deben considerarse en esta categoría aquellas “agrupaciones de bienes inmuebles urbanos o rurales, que constituyen una unidad de asentamiento representativo de la evolución de la comunidad humana, y que destacan por su unidad estilística, su materialidad o técnicas constructivas”. Guardan relación por su cercanía con algún monumento histórico, dando un cierto “carácter ambiental propio”. Empero, la ley determina distintos tipos de zonas típicas, a saber, pueblo tradicional, centro histórico, entorno de monumento histórico, área y conjunto que, por su especificidad debe ser declarado por la Comisión de Patrimonio Arquitectónico y Urbano de la CMN. En su artículo 30 manifiesta expresamente que:

“Para hacer construcciones nuevas en una zona declarada típica o pintoresca, o para ejecutar obras de reconstrucción o de mera conservación, se requerirá la autorización previa del Consejo de Monumentos Nacionales, la que sólo se concederá cuando la obra guarde relación con el estilo arquitectónico general de dicha zona, de acuerdo a los proyectos presentados”.

Otro aspecto vinculado con el paisaje salitrero es el de los denominados santuarios de la naturaleza que en la legislación chilena derivó en la creación el año 2010 del Ministerio del Medioambiente, con lo que se reformó el artículo 31 de la ley de monumentos nacionales, estableciéndose el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, encargado de proponer nuevas áreas protegidas. En este predicamento, los santuarios de la naturaleza son “sitios terrestres o marinos que ofrecen condiciones y posibilidades especiales, o únicas, para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o ecológicas, cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado”.

Cabe anotar que una oficina salitrera fue definida por Aníbal Echeverría y Reyes como “el conjunto de edificios, maquinarias y terrenos que conforman una unidad en la elaboración del salitre” (Echeverría, 1929)

### III. EL RESCATE MONUMENTAL CALICHERO O LA VISIBILIZACIÓN PATRIMONIAL Y SOCIAL DEL MUNDO SALITRERO.

Entre el periodo que se extiende entre 1925 a 1970 ningún lugar del norte chileno, esencialmente minero y salitrero, desde la guerra del Pacífico (1879-1883), mereció ser examinado para su protección cuando se trató de un periodo histórico en sus diversas manifestaciones tangibles en el amplio desierto de Atacama. La excepción notable fue la incorporación de Roberto Montandón, un fotógrafo suizo muy vinculado a visualizar el paso de la arquitectura en el tiempo. El reparó en las iglesias coloniales localizadas en la precordillera andina del desierto de Atacama, entre fines de 1948 y mediados de 1951, donde se declaró monumentos nacionales a los templos de San Pedro de Atacama, Chiu-Chiu, Caspana y Peine Viejo (Montandón, 1951).

Hubo que transcurrir cerca de medio siglo para que la oficina Chacabuco fuese declarado monumento nacional, según el D.S. 1.749 de 26 de julio de 1971. Aunque en 1970 habían sido puestas bajo protección las oficinas Santa Laura y Humberstone, en la provincia de Tarapacá. Es importante la fundamentación de la declaratoria de ambas oficinas salitreras durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (C):

“Que es indiscutible la conveniencia de dejar testimonio que perpetúe la gesta salitrera que tuvo una trascendental importancia en la historia económica del país. Que la conservación de algunas oficinas salitreras no solo obedece a un motivo romántico sino al sentimiento de gratitud hacia los pioneros, industriales y obreros que, en lucha dramática y tesonera contra del ambiente natural, forjaron en su época una enorme riqueza que permitió un amplio desarrollo nacional, Que la declaración de Monumento Histórico de las Oficinas Salitreras Santa Laura y Humberstone, tiende a salvar de la destrucción a estos testigos materiales de la epopeya del salitre, que forma parte del patrimonio histórico, económico y cultural de Chile”.

El Estado protegía todas las instalaciones del proceso industrial, campamentos, casas habitación y cualquiera otra construcción “que hubiese en el perímetro de las oficinas”.

Es muy posible que, además de la conciencia histórica que se había forjado sobre el ciclo salitrero desde la década de 1950, haya gravitado que el Presidente Frei vivió en Iquique entre 1935-1937 y pudo sopesar la importancia del pretérito salitrero *in situ*. Un panorama del periodo se encuentra en Llagostera, González, Gaytán (2013)

A partir de la protección patrimonial de Chacabuco se acrecentó el interés regional. Y esto pone de manifiesto dos particularidades. Una, la intervención de las instancias fiscales más ligadas a la temática monumental y a la perspectiva cultural y, dos, la preocupación de personas como instituciones regionales en justipreciar la relevancia de la protección del pasado histórico.

Las circunstancias de la declaración merecen algunas líneas. En primer lugar, las solicitudes de declarar monumento nacional a la oficina salitrera Chacabuco contaron con varios escritos de instituciones que abogaron por tal resolución. Se pueden indicar al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Universidad de Chile, sede Antofagasta y a la Comisión Coordinadora para la Zona Norte de Corfo (Conorte)<sup>2</sup>, mediante oficios 3362, de 13 de julio de 1970 y 165 de 18 de agosto de 1970, y los de 3 de abril de 1971 (no se consigna el número de oficio) y 36, de 28 de abril de 1971.

<sup>2</sup> Es muy posible que en la adhesión de Conorte, haya influido Gerardo Claps Gallo, que estaba al frente de este organismo. Claps Gallo, fundó la Universidad del Norte, en 1956, cuando estaba en la Compañía de Jesús

En segundo lugar, el acta del CMN que analizó los méritos fue extraviada junto a otras que correspondieron al año 1970, por lo que en la primera sesión del CMN del año 1971, verificada el 9 de junio, se resolvió ratificar las resoluciones tomadas desde el 4 de febrero de 1970 donde hubiese constancia de oficios. En este contexto se aprobó oficiar al ministro de Educación la declaración de monumento nacional de la Oficina Salitrera en cuestión (1)

En tercer orden, la llegada del gobierno de la Unidad Popular encabezado por el Presidente Salvador Allende reforzó la petición a favor de la monumentalidad de la principal oficina salitrera del modelo Shanks, toda vez que el periodo salitrero marcó la fase de toma de conciencia del obrero industrial minero, el proletariado salitrero, sus organizaciones sindicales y el origen del Partido Comunista en su líder Emilio Recabarren. Se debe resaltar que las oficinas salitreras eran de propiedad privada y solo mediante la formación de SOQUIMICH, bajo la administración de Eduardo Frei Montalva, el Estado entró de lleno a la propiedad salitrera ya en absoluta decadencia en 1969 y con la nacionalización del salitre bajo el gobierno de Salvador Allende, en 1971, el Estado asumió el control de toda la actividad salitrera.

Señalemos de paso, que la Universidad del Norte estableció su Centro de Documentación, en 1971, acopiando diversos archivos salitreros de la región de Antofagasta (Dides, Ardiles, Padilla, 1971). Ese mismo año, la Universidad del Norte, a través del Centro de Investigaciones Históricas, estableció el “Proyecto de Investigación sobre Historia Social del Norte Grande” en su sede de Arica, a cargo del profesor Enrique Reyes Navarro, quien publicó su libro *El Desarrollo de la Conciencia Proletaria en Chile (El Ciclo Salitrero)* (Navarro, 1971).

En sesión de 6 de septiembre de 1972 se hizo saber al CMN los inicios de la restauración de la Oficina Chacabuco (González, 2007). En ello se vincularon la oficina de Bienes Nacionales de Antofagasta, en orden a la entrega del monumento nacional a la Dirección de Arquitectura para tales efectos. Empero, el CMN señaló que la declaratoria de Monumento Nacional no modificaba la tenencia de un bien y, por consiguiente, la Sociedad Química y Minera de Chile, SOQUIMICH, hizo entrega simbólica de Chacabuco en dicho lugar, a través del Sub-Gerente de la Sociedad al Arquitecto provincial de Antofagasta y siendo testigo Roberto Montandón.

Sin embargo, SOQUIMICH solicitó posteriormente autorización para retirar elementos que formaba parte de la infraestructura productiva. Esta consistía retirar tres calderas y su reemplazo por otras tres “del mismo tipo y dimensión”, además de cañerías, planchas de fierro, herramientas. Esto obedecía a las dificultades de importar este material por la situación política y económica que vivía el país. Montandón planteó la inconveniencia de autorizar el despojo de material rodante pues afectaba “para la rehabilitación museográfica de la Oficina”. El CMN autorizó el reemplazo de las calderas, el retiro de elementos de fierro que no mermaran el “interés museográfico-industrial”, bajo la supervigilancia de Montandón (2).

Como Monumento Nacional Chacabuco fue modificado por el D.S. 536 de 7 de noviembre de 1989, donde se incorporó a esta categoría “las tortas de ripio”. Esto fue de resultas de una propuesta de Roberto Montandón, planteada en la sesión de 4 de octubre de este año. En aquella reunión, Montandón expuso la protección de las “tortas de ripio” de todas las ex oficinas salitreras declaradas monumentos históricos. Dada la imposibilidad material de fijar los límites de las salitreras, se optó, por la opinión del Vicepresidente Mario Arnello, por considerar que en la declaratoria de monumentos históricos estaban incluidas las tortas para ambas provincias salitreras.

De este modo, el agregado de lo “natural”-aun construido artificialmente- se aparejó a una totalidad de paisaje salitrero.

La oficina salitrera Chacabuco tuvo otra función durante la dictadura militar: fue usado como campo de concentración, durante los años 1973-1975, “uno de los más grandes del país y el principal de la zona norte del país”, con más de 1.300 prisioneros, lo que se tradujo en otra “mirada” para su preservación monumental. De este modo, el CMN, mediante Decreto 600, de 15 de enero del 2018, acogió la solicitud del directorio de la Corporación Memoria Campo de Prisioneros Políticos de Chacabuco de denominarlo “Sitio de Memoria”.

En el citado decreto se ponderó a la Oficina Chacabuco con los siguientes valores que realizaron su significado en la historia social, económica y arquitectónica de Chile y de las regiones salitreras (Tarapacá y Antofagasta):

“Modelo de organización de la ciudad industrial, por la integración y delimitación del conjunto, demarcando las áreas residencial, de equipamiento, industrial y de esparcimiento; expresión de un gran esfuerzo de inversión para explotar a gran escala y de manera más eficiente el salitre...constituyendo la última erigida con el sistema Shanks; su magnitud, tamaño y complejidad, su diseño urbano y la acentuación de la diferenciación de las viviendas de los trabajadores, según su oficio específico, así como su estado de conservación, le confieren excepcionalidad dentro del conjunto de oficinas salitreras cuyos vestigios se han preservado en la actualidad; durante los años 1973-1975 el sitio fue un campo de prisioneros de la dictadura militar...el principal campo de prisioneros del país tras el cierre del Estado Nacional; uno de los recintos de su tipo con mayores testimonios y producción audiovisual en torno a la vivencia del recinto de detención; su preservación en el tiempo es una contribución a la educación en la promoción de los Derechos Humanos del conjunto de la sociedad”.

De este modo, fueron protegidos como “Atributos de Memoria”, determinados lugares dentro del perímetro del campo de prisioneros, a saber:

El pabellón 14, donde funcionó el Consejo de Ancianos y se halla el bajorrelieve de la iglesia Chacabuco; las canchas de formación, la pulpería, los comedores, la iglesia evangélica, la iglesia católica, la zona de la biblioteca y el diario mural, las esculturas efectuadas por Orlando Valdés,” Caliche” y la zona utilizada como campo minado.

Así, la Oficina Salitrera Chacabuco vio transformarse su categoría de Monumento Nacional en Monumento Histórico “Oficina Salitrera y Campo de Prisioneros Chacabuco”.

La transformación de las categorías en la oficina salitrera Chacabuco nos revela no solo la naturaleza de su creación sino también la desnaturalización de su sitio, la adición de la transformación de la naturaleza por el hombre- las tortas de ripio- para finalmente conjugar su conjunto en un Monumento Histórico que recoge la dualidad de su historia social y la incorporación del entorno con la usina industrial y residencial que fue en el tiempo salitrero.

Dentro de los conjuntos salitreros patrimoniales, se deben mencionar dos más: lo referido a la Oficina María Elena y lo concerniente a la Oficina Pedro de Valdivia, ambos del cantón del Toco y ejemplos del modelo Guggenheim.

Sin embargo, las circunstancias históricas habían cambiado. La antigua SOQUIMICH en manos del Estado había sido privatizada durante la dictadura quedando en manos del yerno de Augusto Pinochet, por lo que ambas oficinas salitreras del cantón del Toco, habían pasado a manos particulares. Consideraciones políticas debieron ser ponderadas en cuanto a poner bajo la protección del Estado el patrimonio que representaban ambas instalaciones calicheras.

En agosto de 1995 el Alcalde de María Elena, la Cámara de Diputados, el director Nacional de Turismo y otros particulares oficiaron al CMN para que la Oficina Pedro de Valdivia

fuese declarado Monumento Histórico. La visita de Roberto Montandón refrendó la pertinencia de la petición y el Consejo aprobó declararla, dado el “patrimonio histórico y arquitectónico de Pedro de Valdivia, el cual integra una parte representativa de dicha oficina salitrera” (3). Mediante Decreto exento 269, de 12 de abril de 1996 “se declaró Monumento Histórico un sector de la Oficina Salitrera Pedro de Valdivia”. Ese mismo año fue des poblada completamente.

En la sesión de 4 de septiembre de 1996 (4), se examinó la denuncia del señor Patricio Espejo respecto por qué el “Consejo que se le informe por qué no se protegió toda la Oficina Salitrera Pedro de Valdivia con la declaración de Monumento Histórico y denuncia que la empresa SOQUIMICH sigue desmantelándola”.

En esta misma reunión, se hizo constar que el Alcalde de María Elena y los Concejales impugnaron la denuncia puesto que la Oficina Pedro de Valdivia no ha sido declarada Monumento Histórico y solicitaron que se declararan monumentos históricos otros edificios públicos-Teatro, Iglesia, Escuela- donde en algunos “se ha invertido recursos fiscales para su restauración”.

El Decreto 400 de 22 de noviembre de 1999 declaró Monumento Histórico los edificios del Barrio Cívico de la Oficina María Elena. Fase de decadencia de la Oficina Salitrera (Rodríguez, Miranda, Mege, 2005). Bajo esta noción de Barrio Cívico se consideró lo siguiente:

“Que, la Plaza de Armas es el centro del Campamento, dividido en ocho jardines, con igual número de pasillos que permiten el acceso desde cualquier punto; al frente se levanta la Iglesia San Rafael Arcángel, a su lado el actual local de un parvulario, que originalmente fueran los Baños Públicos; por el frente el imponente edificio de la ex Pulpería y el Mercado, construido en los albores de 1940. En el otro extremo de la Plaza de Armas se localiza el edificio del Teatro, inaugurado el 07 de febrero de 1948 y el edificio de la Sede Sindical, construido en 1945.

En frente a la Plaza de Armas y con su construcción original se encuentra la ex Escuela Consolidada, construida en 1960.

Que, el Barrio Cívico de la Oficina María Elena constituye el único testimonio existente de la vida de un campamento salitrero, con setenta y cuatro años de historia”. Los rasgos arquitectónicos de esta oficina han sido examinados por Garcés (1999)

Tres años después, dado el valor del conjunto de la Oficina Pedro de Valdivia, ahora deshabitada e inactiva, se consideró que la categoría de protección asignada no cubría el perímetro total de la localidad. En efecto, por Decreto 412 de 2 de diciembre de 1999, se consideró declarar “ZONA TÍPICA el entorno de la Oficina Salitrera Pedro de Valdivia”, en razón:

“Que, es necesario preservar y difundir el patrimonio de la cultura pampina que identifica una parte de la historia del país, otorgando genuino valor que merecen aquellos lugares que son testimonio real de nuestro pasado regional, todo lo que debe ser transmitido a las nuevas generaciones”,

La secuencia cronológica de documentos vistos en el CMN, nos revela una insistencia entre los años 1997- principalmente político parlamentario de la senadora de la Concertación de Partidos por la Democracia, oficialista, Carmen Frei Ruiz-Tagle, hermana del Presidente de la República, el diputado opositor Carlos Cantero Ojeda, el Intendente Regional César Castillo Lilayú, el Alcalde de la Municipalidad de María Elena, Carlos Lambert- y de 1998, del Gerente Comercial de SOQUIMICH Patricio Contesse.

Podría argüirse que la coincidencia de preservar el patrimonio salitrero en el mundo político reflejaba el sentir de la sociedad regional.

Un último conjunto vinculado a la industria salitrera- y con la figura de Roberto Montandón que lo solicitó, en sesión de 5 de septiembre de 1990 (5) - fue la declaración de Monumento Histórico las ruinas del pueblo de Pampa Unión, “el más importante de los pueblos de la pampa salitrera (que) llegó a tener una población estable de más o menos cinco mil habitantes y cumplió un papel humano descollante en el contexto social y económico de la época... (y) sus ruinas (son) testigo mudo de la inolvidable lucha del hombre con el desierto”. El Decreto- el 716- de declaratoria de Monumento Histórico fue rápido: el 17 de octubre de 1990. Posteriormente, el 26 de junio de 2008, se fijaron los límites del área protegida, a través de la elaboración de un plano a cargo de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas y el CMN.

A estos conjuntos de arquitectura salitrera, de carácter productivo y residencial, se agregaron aquellos que focalizaron su atención en preservar determinado sector de una Oficina Salitrera o a rescatar parte de sus ruinas. Fue importante el rol que jugaron las universidades regionales tradicionales.

En lo primero se debe indicar, la acción llevada a cabo por la Universidad de Chile, sede Antofagasta, del traslado de la plaza completa de la Oficina José Francisco Vergara, considerada por el CMN, como “una obra de arquitectura urbana de la Oficina salitrera del mismo nombre, como lugar de actos cívicos, reunión social y centro recreativo” (D). Esto se ejecutó en base, al oficio del Vicerrector de Extensión y Comunicaciones de la Universidad de Chile, de 5 de noviembre de 1980 (6).

Este rescate del pretérito salitrero también fue llevado a cabo por la Universidad del Norte que, comenzó a reunir diversos elementos vinculados tanto a la industria salitrera como a la época del caliche en la ciudad de Antofagasta. Por lustros se consideró, en el caso de la Universidad del Norte, que instalar aquellos objetos al interior del campus de su Casa Central, en Antofagasta, era suficiente garantía. Últimamente, los dispersos artefactos han sido regularizados, por medio de la solicitud de un particular, a efecto de la protección legal y su correspondiente inventario. La carreta calichera, “de armazón de madera y tolva de hierro”, el carro Krupp, “un carro de volteo de dos partes de ruedas”, la locomotora marca Orenstein & Koppel, “máquina a vapor con tender, entregada en Chile en 1910 de la Compañía de Salitres de Antofagasta”, Decreto 135, de 27 de abril de 2015 (E).

En cuanto a lo segundo, esto se ejemplifica en la Oficina Salitrera “Lastenia” que el 15 de enero de 2018 por Decreto 600 fue designada como Monumento Histórico:

“Que, la Oficina Salitrera Lastenia Salinas, denominada originalmente “La Salinas”, fue una de las oficinas más importantes del Cantón Central o Bolivia, potenciado a raíz del desarrollo del Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia. En ella, en 1872, el ingeniero sueco Charles Wilson montó la primera planta industrial de destilación o desalación solar, para la transformación de agua salada en potable, de la que se tenga registro. Las ruinas de la Oficina Lastenia Salinas se ubican al sur de la torta de ripio de Chacabuco, e incluyen su cementerio, así como el de la Oficina Salitrera Chacabuco, que se emplazó en sus cercanías”. La información sobre la planta desaladora venía siendo estudiada por Nelson Arellano Escudero (2011), de la que, presumiblemente, la fundamentación del decreto fue deudora.

Es dable mencionar que, en la mirada patrimonialista regionalista, ha habido un acentuado interés por proteger, ahora, edificios y objetos existentes en las ciudades portuarias salitreras y diversos testimonios de la arquitectura industrial en el desierto de Atacama.

Así, por ejemplo, en Taltal, se ha protegido la Locomotora N° 59 a petróleo, “importada en 1906 por el ferrocarril Salitrero a Taltal” (Decreto 1221, de 10 de mayo de 1979) y el “muelle signado con el N° 2”, que declarado Monumento Histórico en 1983, fue corregido en cuanto a su numeración en julio de 1988.

En pleno desierto de Atacama, se declaró Monumento Histórico el Tranque Sloman, “un valioso exponente de la ingeniería, que testimonia una expresión destacada del esfuerzo que realizaron los impulsores de la industria salitrera” incluyendo las obras complementarias de compuertas, canales y tubo de alimentación de turbinas (Decreto 433, de 15 de enero de 1980). El tranque está asociado a las inversiones en la industria salitrera del cantón del Toco, del empresario alemán Henry Barends Sloman, el mismo que hizo construir la Chilehaus en Hamburgo, construido por Fritz Höger en 1924, que fue declarado por la UNESCO patrimonio de la humanidad, el 5 de julio de 2015.

De igual modo, fue erigido como Monumento Histórico la Estación Ferroviaria de Baquedano y sus dependencias (Casa de Máquinas, Tornamesas, Maestranza y antigua Casa de Fuerza, Casa de Máquina en desuso y material rodante consistente en una serie de Locomotoras claramente identificadas) (Decreto 1639, de 16 de julio de 1985).

Protección que alcanzó a la “locomotora a diésel, construida por Hudswell. Clarke and C.Ltda, de Leeds, Inglaterra, entre los años 1929 y 1930” fue la primera locomotora de su tipo importada por Chile, que se encuentra en la ex Oficina Salitrera Rica Aventura, Provincia de Tocopilla, en la Región de Antofagasta (Decreto 489, de 29 de septiembre de 1989).

En Antofagasta, se acogió a protección por el CMN como Monumento Histórico en la categoría de zona típica o pintoresca “Las Casas del Ferrocarril de Antofagasta”, observándose en ellas un valor histórico, “representativas del auge del puerto de Antofagasta con posterioridad a la Guerra del Pacífico, cuando este territorio pasa a ser chileno y crece debido a la explotación del salitre jugando el ferrocarril un rol primordial”, y un valor arquitectónico, constructivo y urbano, “ejemplo del patrimonio arquitectónico industrial, pues fueron en su origen parte de un Company town. Su arquitectura incorporó nuevas tecnologías y patrones de producción en serie, con materiales y estilos importados desde el hemisferio norte que se adaptaron al clima del norte de Chile” (Decreto 374, de 21 de junio de 2013).

#### IV. CONCLUSIONES

El proceso de la intervención del Consejo de Monumentos Nacionales en la defensa del patrimonio salitrero en las tres vertientes, que hemos indicado, comenzó con la intervención del Estado en los medios de producción salitrera, principalmente las Oficinas Salitreras, cuando formó la Soquimich y posteriormente con la nacionalización, cuando afectó a los grandes centros de producción que ya estaban en decadencia.

Aquello estuvo relacionado con el momento histórico que vivió el país, en sus tres dimensiones: el avance historiográfico comenzado con la corriente marxista, que encabezaron Marcelo Segall, Julio César Jobet y Hernán Ramírez Necochea en la década de 1950, que rescató la épica salitrera en sus dimensiones social y económica; la formación del imaginario social regional nortino que vinculó su mayor esplendor urbano y del desarrollo comercial con el ciclo

salitrero (Brunet, 2006; González, 2014) y tercero, la coincidencia de los gobiernos transformadores de la segunda mitad del siglo XX, el de Frei Montalva y de Allende Gossens, en vincular sus procesos tanto reformistas como revolucionarios con la etapa germinal del cambio de la sociedad y las ideologías fundantes que, de una u otra manera, reconocieron en el pasado calichero una etapa primordial de la historia de Chile.

Después del rescate de los grandes centros salitreros-las Oficinas Salitreros- devino la atención de preservar diversos lugares y objetos, sea de carácter tecnológico-industrial, o de impronta arquitectónico residencial, localizados en el desierto de Atacama como en la costa en los puertos de Antofagasta y Taltal.

Este proceso de conservar los vestigios de una identidad nacional y de un patrimonio regional marchó simultáneamente con las modificaciones legales que ampliaron las nociones fundamentales en la tipología del patrimonio.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Arellano Escudero, Nelson. 2011. “La planta de desalación de agua de las Salinas (1872). Literatura y memoria de una experiencia pionera”, *Quaderns d’ historia de l’Enginyeria*, volum XII, pp. 229-251.

Bermúdez Miral, Oscar.1963. *Historia del salitre desde sus orígenes hasta la Guerra del Pacífico*. Ediciones Universidad de Chile.

Bermúdez Miral, Oscar. 1967.“Las oficinas salitreras adyacentes a la línea del ferrocarril de Antofagasta a Bolivia”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos de Chile*, Número 3.

Bermúdez Miral, Oscar.1984. *Historia del Salitre desde la Guerra del Pacífico hasta la Revolución de 1891*. Ediciones Pampa Desnuda, Santiago.

Brunet, Véronique.2006. *Sur les traces des mineurs de nitrate*, L’Harmattan, Paris

Dides Muñoz, Salvador- Ardiles Orrego, Hugo y Padilla, Carlos Alberto.1971. “Informe de presentación del Centro de Documentación, Universidad del Norte, Antofagasta”, *Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión Económica para América Latina. Reunión sobre Técnicas Modernas de Documentación*, Santiago de Chile, 27 al 30 de septiembre. 8 pp

Echeverría y Reyes, Aníbal.1929. *Voces usadas en la industria salitrera*. Imprenta Skarnic, Antofagasta.

Falcón et.al, Francisco.2014. *Geología para el ordenamiento territorial: área Antofagasta. Región de Antofagasta*. SERNAGEOMIN, Serie Geología Ambiental N° 19, Santiago.

Garcés Feliú, Eugenio.1999. *Las ciudades del salitre. Un estudio de las oficinas salitreras en la región de Antofagasta*, Editorial Orígenes, 1999

González Pizarro, José Antonio.2007. “La inflexión histórica en la lectura patrimonial salitrera: Oficina Chacabuco”, en *Grupo chileno de trabajo para la documentación y conservación de edificios, sitios y barrios del movimiento moderno, DO.CO.MO.MO. Desafíos del Patrimonio Moderno, 2° Seminario Docomomo \_ Chile, 10 al 12 de octubre \_ Antofagasta \_ Chile, Edición especial Revista Cuadernos de Arquitectura-Habitar el Norte*, pp.24-27 a 2 Cols.



González Pizarro, José Antonio.2014. “El ensayo en el norte grande de Chile: Autores y temas. La reflexión en la frontera Historia/ Naturaleza: 1950-1970”, *Literatura y Lingüística*, N° 30, pp.50-73.

González Pizarro, José Antonio.2017. *La épica del salitre en el desierto de Atacama 1880-1967. Trabajo, tecnologías, vida cotidiana, conflicto y cultura*. Ediciones Universidad Católica del Norte.

Kaempffer, Enrique.1914. *La industria del salitre i del yodo 1907-1914*. Imprenta Cervantes.

Llagostera Martínez, Agustín -González Pizarro, José Antonio- Gaytán, Sergio (Coordinación) 2013. *Región de Antofagasta. Pasado, Presente y Futuro*. Universidad Católica del Norte-Consejo Regional-Gobierno Regional de Antofagasta-Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Macuer Llaña, Horacio. 1930. *Manual Práctico de los trabajos en la pampa salitrera 1930*. Talleres Gráficos Salesianos, Valparaíso.

Montandón, Roberto. 1951- *Iglesias y Capilla coloniales en el Desierto de Atacama*, Serie Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales, Santiago, N° 2.

Reyes Navarro, Enrique. 1971. *El Desarrollo de la Conciencia Proletaria en Chile (El Ciclo Salitrero)*, Editorial Orbe.

Rodríguez, Juan C., Miranda, Pablo, Mege, Pedro.2005. “Réquiem para María Elena: Notas sobre el imaginario de los últimos pampinos”, *Estudios Atacameños*, Número 30, pp.149-167.

Semper, Dr.- Dr. Michels. 1908. *La industria del salitre. Monografía publicada en el revista Oficial de Minas, Metalurgia i Sustancias salinas, vol.52 año 1954, Berlín. Traducida directamente del alemán i considerablemente aumentada por Javier Gandarillas y Orlando Gbigliotto Salas*. Imprenta, Litografía Encuadernación Barcelona.

## VI. NORMAS LEGALES:

(A): Historia de la Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales, pp. 23-24. Disponible en [www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/2424/1/HL17288.pdf](http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/2424/1/HL17288.pdf)

(B): Ley 17288, de 4 de febrero de 1970, del Ministerio de Educación Pública, que legisla sobre Monumentos Nacionales, modifica las leyes 16.617 y 16.719 y deroga el Decreto Ley 651, de 17 de octubre de 1925. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?id.Norma=28892>

(C): Decreto 320, de 16 de enero de 1970 Disponible en <http://www.monumentos.cl/monumentos/monumentos-historicos/oficina-salitrera-santa-laura>

(D): Decreto 10224 de 2 de diciembre de 1980. Disponible en [http://www.monumentos.cl/sites/default/files/decretos/MH\\_00261\\_1980\\_D10224.PDF](http://www.monumentos.cl/sites/default/files/decretos/MH_00261_1980_D10224.PDF)

(E): Decreto 135, de 27 de abril de 2015. Disponible en [http://www.monumentos.cl/sites/default/files/decretos/MH\\_01403\\_2015\\_D00135.pdf](http://www.monumentos.cl/sites/default/files/decretos/MH_01403_2015_D00135.pdf)

Actas del Consejo de Monumentos Nacionales:

(1): Acta del 9 de junio de 1971 del Consejo de Monumentos Nacionales. Disponible en [www.monumentos.cl/](http://www.monumentos.cl/)

(2): Acta de 6 de septiembre de 1971 del Consejo de Monumentos Nacionales. Disponible en [www.monumentos.cl/](http://www.monumentos.cl/)

(3): Acta Sesión especial de 16 de agosto de 1995, Acuerdo 277. Disponible en <http://www.monumentos.cl/sites/default/files/CL-CMN-AJ-A-23-369-1995-001619.pdf>

(4): Acta del 4 de septiembre de 1996. Disponible en <http://www.monumentos.cl/sites/default/files/CL-CMN-AJ-A-26-382-1996-001824.pdf>

(5): Acta Sesión de 5 de septiembre de 1990. Disponible en <http://www.monumentos.cl/sites/default/files/CL-CMN-AJ-A-18-301-1990-001193.pdf>

(6): Acta Sesión de 5 de noviembre de 1980. Disponible en <http://www.monumentos.cl/sites/default/files/CL-CMN-AJ-A-7-163-1980-000461.pdf>

**PRISÕES SEM POLÍCIA:  
SOFISTICAÇÃO DO MODELO TRADICIONAL  
OU NOVA SOCIALIZAÇÃO? - UMA ANALISE  
DAS PESQUISAS SOBRE O MÉTODO APAC  
(ASSOCIAÇÃO PARA A PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA  
DOS CONDENADOS) NO BRASIL**

SERGIO GROSSI

# PRISÕES SEM POLÍCIA: NOVO MODELO OU SOFISTICAÇÃO DO TRADICIONAL? — UMA ANÁLISE DAS PESQUISAS SOBRE O MODELO APAC (ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS), NO BRASIL.

## I. INTRODUÇÃO

Atualmente, assiste-se a um “encarceramento da massa” (Wacquant 2011), um crescimento rápido e massivo, paralelo a uma tendência e a um desmantelamento do estado social devido às políticas neoliberais hegemônicas, depois dos anos 80. Observa-se uma passagem do “estado social” ao “estado penal”.

A prisão, então, configura-se como um processo de marginalização secundária (Baratta 1990) sendo uma verdadeira fábrica da miséria, empobrecendo os já pobres (Wacquant 2011). O aumento do encarceramento faz crescer a desigualdade na sociedade, tornando difícil para os presos voltar ao convívio social, gerando novos criminosos, permanentemente excluídos e marginalizados, estabelecendo um círculo vicioso de violência. Assim, as políticas penais propagandeadas para lutar contra a violência acabam por favorecê-la.

A utilização das alternativas não parece ter parado a expansão do sistema carcerário: o controle penitenciário se espalhou para além dos presos e dos muros da prisão.

A prisão, sem dúvida, tendo em vista todos os problemas que acarreta, precisaria ser abolida. O nosso escopo é de propor acabar com a punição que a sociedade comina às pessoas que foram, em maioria, já punidas preventivamente das violências estruturais que caracterizam os contextos de desigualdades sociais de origem. *“La mejor prisión es, sin duda, la que no existe.”* (Baratta 1990: 2).

Porém, em pouco tempo, parece difícil atuar nesse projeto. Desaparecendo a instituição, não vão desaparecer, por exemplo, as pessoas que lesionaram, estupraram ou mataram outras. Com certeza, teremos que aprender a lidar com isso, o que torna necessário refletir, pesquisar e experimentar.

Se os programas de reintegração social são, atualmente, na maioria, mero marketing burocrático, não se pode deixar que as prisões sejam depósitos de pessoas: é preciso tentar encontrar outros caminhos.

Sabendo que a prisão segrega, afasta e, então, dificulta a reintegração social, é preciso pesquisar sobre modos de lograr a reintegração não na prisão, mas, apesar disso (Baratta 1990). Existem modelos distintos de prisão que afetam menos a maior possibilidade de uma volta à sociedade (Baratta 1990). Isso passa pelo entendimento de que há diferentes realidades que podem reduzir os danos feitos pela prisão sobre as vidas que se encontram captadas nessa instituição. Então, devem-se buscar medidas que possam ser aplicadas desde já, a fim de melhorar a vida desse povo escondido, sem esquecer que a prisão, atualmente, gera criminosos.

Um desses modelos que deve ser investigado é o da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), uma proposta concreta que chega ao Brasil, espalhando-se pelo mundo, a fim de tentar reintegrar os presos. Vamos ver o quanto e em que aspectos esse modelo vai ser alternativo, passando de uma descrição da APAC até uma revisão das pesquisas no Brasil e uma análise mediada por meio das observações recolhidas durante minha permanência nas estruturas de Itaúna e São João del-Rei, em junho de 2017.

## II. O CASO DA ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS (APAC)

A Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), que promove esse modelo, “é uma entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que busca a recuperação do preso, a proteção da sociedade, o alívio das vítimas e a promoção da justiça restaurativa” (Restán 2017: 9).

Criada em 1974, em São José dos Campos (São Paulo), sob a liderança do advogado Mario Ottoboni, atende, em média, 3.500 pessoas, gastando R\$ 1.050 mensais por preso, valor considerado metade do investido em presos nos presídios comuns (Araújo 2017).

Apresentando como foco a recuperação dos presos, essa experiência é indicada, atualmente, como alternativa e inovadora e é descrita como “o fato mais importante que está acontecendo no mundo hoje, em matéria prisional” (FBAC 2016) pela Prison Fellowship International (PFI), órgão consultivo para assuntos penitenciários da Organização das Nações Unidas (ONU).

Assiste-se a um interesse crescente por este modelo de privação de liberdade, que parece apresentar índices de reincidência inferior ao sistema comum, variando entre 8% e 15% quando comparado aos 70% nacionais (Conselho Nacional do Ministério Público 2016), com baixo custo orçamentário do Estado e raríssimos casos de fugas, indisciplina, rebelião e episódios de violência, contrários aos evidenciados no sistema prisional tradicional brasileiro.

Atualmente, as unidades APACs administram mais de 40 Centros de Reintegração Social (CRS) em quatro estados brasileiros (Minas Gerais, Maranhão, Paraná e Rio Grande do Norte) e estão espalhadas em mais de 20 países (Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos, México, Peru, Uruguai, Alemanha, Bielorrússia, Bulgária, Itália, Hungria, Coreia do Sul, Holanda e outros) (Restán 2017).

Ao contrário do modelo tradicional, os Centros de Reintegração Social da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs) oferecem um contexto pacífico e esteticamente agradável, em um clima relaxado nas APACs, e não se encontra mortificação das pessoas nem o nível de raiva presente nos presídios. Os “recuperandos” usam suas próprias roupas, são chamados pelo nome, mantendo a identidade, e considerados cidadãos cumprindo uma pena. Não estão superlotados, são limpos e sem odores desagradáveis, com a arquitetura pensada para as atividades de reintegração.

Nos Centros de Reintegração Social (CRS) das APACs não há guardas armados nem violência, e isso se obtém por meio de uma política de segurança fundada nas relações entre os operadores e os presos, possíveis por meio do respeito aos direitos humanos e à dignidade das pessoas, mediante regras claras e conhecidas por todos. A construção da confiança passa também pela cogestão do prédio: os detentos possuem as chaves da prisão e cuidam da limpeza, organização, disciplina e segurança, em um “trabalho de cogestão com os responsáveis das APAC, voluntários e pessoal administrativo” (Restán 2017: 9).

As APACs são geridas por pessoas que acreditam na reintegração social dos presos, em maioria voluntários formados para se relacionarem e solucionar conflitos sem armas. Todos são considerados educadores por meio de uma pedagogia da presença.

As APACs divulgam o reconhecimento dos criminosos como pessoas normais e não como monstros, conforme as modernas teorias criminológicas (Baratta 1990; Garland 1999), até

chegar à ideia de que “todos somos recuperandos”<sup>1</sup>. Qualquer pessoa é recuperável, independentemente do tipo de crime, e a recuperação é vista como tarefa da sociedade e não só dos próprios indivíduos, como se pode ver em alguns programas de reintegração contemporâneos (Garland 1999).

Os “recuperandos” têm assistência espiritual, médica, psicológica e jurídica prestadas pela comunidade. Sem esses fatores, percebe-se que é gerado um clima potencialmente agressivo e violento, foco causador de fugas, rebeliões e mortes.

Não há falta de atividades. Neste modelo, todos os presos saem da cela às sete e voltam somente às dez da noite. Os chamados recuperandos trabalham, estudam e têm diversos afazeres.

A educação é fundamental: além de frequentarem cursos supletivos e profissionais, os recuperandos praticam trabalhos laborerápicos no regime fechado; no regime semiaberto, cuida-se da mão de obra especializada (oficinas profissionalizantes instaladas dentro dos Centros de Reintegração); no regime aberto, o trabalho tem como foco a inserção social, pois o recuperando trabalha fora dos muros do Centro de Reintegração. A isso se associam distintas palestras chamadas de “valorização humana”, que querem promover o reencontro do recuperando com ele mesmo.

Também são importantes os aspectos da educação informal: a coexistência nas unidades é formativa, usando de diferentes canais de comunicação aberta com a administração, que vão de reuniões celulares a reuniões de regime, até reuniões coletivas. A rotina diária de convivência entres os presos, que trabalham sem poder usar nenhuma forma de violência, também gera consciência.

A educação não é oferecida somente aos presos: devem-se formar os voluntários, os familiares e a própria sociedade para acolher os recuperandos em sua volta ao convívio.

Existe uma troca contínua com a sociedade, por meio das visitas, dos voluntários e dos trabalhos externos dos presos. As APACs precisam do apoio ativo da comunidade para se manterem e, por isso, a formação da sociedade é outro objetivo. Esta ingressa por meio de mostras, atividades abertas, vídeos, visitas escolásticas e de quando os presos saem para trabalhar. Existem, nos prédios, alguns quartos para visitantes e pesquisadores. As pesquisas são incentivadas e, atualmente, estão desenvolvendo um verdadeiro centro de apoio às pesquisas em Itaúna (Minas Gerais).

Na verdade, a APAC depende de uma sociedade civil organizada, pois um dos pilares do modelo é o voluntariado, que precisa ser testemunho de “amor incondicional”, segundo a APAC. A municipalização da execução penal é outra característica da APAC, sendo fundamental que o recuperando já esteja em contato com a comunidade que vai acolhê-lo ao final da condenação.

### III. UMA “ALTERNATIVA”? AS PESQUISAS NO BRASIL

Segundo os principais estudos sobre a APAC, o modelo se destaca pelo respeito aos direitos humanos e ao tratamento digno para presos e seus familiares (Pasti 2016; Resende 2013; Vale 2012; Vargas 2011). O modelo também cumpre os três regimes previstos na Lei de Execução Penal Brasileira: fechado, semiaberto e aberto (Muhle 2013). Importante é destacar que esse fato é, particularmente, relevante no contexto brasileiro, por conta de o país ser notório por suas violências. E isso sem uma maior utilização de recursos públicos, uma vez que a APAC apresenta um modelo mais barato que o sistema convencional (Muhle 2013; Vargas 2011).

---

<sup>1</sup> Título do congresso das APACs em 2017.

A violência física parece não ser presente na APAC, que até pode “contribuir para a desnaturalização da violência no sistema penitenciário” (Resende 2013: 87–88).

A reincidência, mesmo que seja difícil de medir de maneira concreta, parece efetivamente mais baixa que no sistema comum (Coutinho 2009; Muhle 2013). Contudo, pode existir uma diferença entre as APACs, encontrando-se situação parecida com a reincidência verificada no sistema comum (Massola 2005).

A possibilidade da recuperação convence os recuperandos: “os envolvidos acreditam no método APAC como uma possibilidade efetiva de transformação do recuperando” (Carvalho 2016: 102).

A fundamental inovação da APAC parece ser operativa, conseguindo concretizar o projeto declarado do sistema prisional desde sua origem (Massola 2001; Resende 2013; Vargas 2011), que, desde sempre, fracassou na recuperação. No modelo, parece que são seguidas as “sete máximas” universais da boa condução penitenciária de Foucault (1987): Correção, Classificação, Modulação das Penas, Trabalho, Educação Penitenciária, Controle Técnico da Detenção, Instituições Anexas.

O estigma dos recuperandos parece ser menor em relação ao dos presos em geral (Coutinho 2009; Muhle 2013). Em algum caso específico parece existir o anátema típico dos egressos (Massola 2005).

Os tipos de atividades oferecidas ao detento são muito mais variadas nas APACs (Andrade 2015; Coutinho 2009), incluindo a participação da população carcerária na administração do presídio (Massola 2005; Vargas 2011).

O contexto da APAC, com sua variedade, parece oferecer mais vivências que possam constituir formas variadas de subjetivação, ou seja, maior possibilidade de construção de uma subjetividade que não passa por fórmulas predefinidas de organização de uma consciência de si (Andrade 2015). Existem vozes críticas que, ao contrário, falam só de enquadramento dentro de um tipo particular de sujeito, de monopólio da palavra pelo discurso religioso (Vargas 2011). Para Massola (2005), existe uma maior capacidade crítica dos presos da APAC, mas é desvinculada de maior autonomia de escolha, sendo que a APAC segue dependente do sistema prisional.

A APAC parece ser, na dura realidade brasileira, uma oportunidade para as pessoas que não tinham perspectivas de inclusão antes de serem presas. Essas pessoas falam do período na APAC como uma experiência boa (Muhle 2013; V. N. E. Oliveira 2013).

O modelo, portanto, parece ter efetivamente um rol especial para as famílias, que concorrem na reintegração social dos presos. As relações com os familiares estão voltadas “ao fortalecimento dos laços afetivos [ao contrário dos presídios que] favoreciam o seu afastamento” (Coutinho 2009: 107).

O trabalho na APAC parece ter uma função, eminentemente, ressocializadora — e não simplesmente econômica — uma vez que, desde a fundação da APAC, a busca por empregos é um objetivo fundamental (Massola 2001).

Existem continuidades e rupturas com o acultramento da prisão (Massola 2001). O modelo APAC parece ter outro acultramento distante do “código de honra” dos presídios (Muhle 2013; V. N. E. Oliveira 2013), se a identidade social mostrada dos presos é positiva, não se “sabe se estão apenas reproduzindo discursos por conveniência” (L. G. Oliveira 2012: 109).

A APAC traz características das instituições totais, como a submissão dos sujeitos às prescrições, regras, horários e rotinas, por meio de uma vigilância contínua (A. Silva 2014; Vargas

2011), na qual os mesmos recuperandos são responsabilizados pelas faltas disciplinares dos outros, tornando a APAC um modelo disciplinar (Carvalho 2016). Ela parece produzir corpos dóceis, úteis para o trabalho e não perigosos politicamente (Andrade 2015).

A junção dos diferentes aspectos da vida do indivíduo (habitação, trabalho e lazer) também está presente (Andrade 2015). Entretanto, é preciso salientar que os presos do regime semiaberto têm trabalho no exterior do presídio.

Contudo, não existe violência física, havendo apenas formas mais sutis de violência simbólica. A volta ao presídio comum, nesse contexto, pode ser a punição máxima. Nesse retorno, entre as habituais vulnerações dos direitos, os presos podem ser identificados como “policiais”, sendo, então, agredidos pelos demais encarcerados. Isso pode ser ocasionado por conta do tipo de função que tenham exercido na APAC, pelo fato de precisarem vigiar também os outros. Então, podem existir formas de chantagem e de intimidação exercidas sobre os internados que “colocam inegavelmente outros modos de violência e constrangimento” (Vargas 2011: 225), lembrando que a APAC depende do sistema penitenciário “usado como ameaça para os presos menos obedientes” (Massola 2005: 5).

No âmbito educativo, parece que, em algumas unidades, não se encontra uma proposta político-pedagógica concreta (W. G. da Silva 2014; Vale 2012), o que faz o modelo ter pouca ênfase na educação (Coutinho 2009). Apesar dessas pesquisas, eu vi as escolas funcionando em tempo integral durante todo o tempo vivenciado nas duas APACs, no meu período de campo.

Relatam-se problemas no encaminhamento ao mercado de trabalho (Coutinho 2009). A qualificação profissional dos cursos oferecidos pelas APACs poderia não ser eficaz (C. M. M. Silva 2014), contanto que o trabalho na APAC tenha um efeito eminentemente ressocializador (Massola 2001).

O forte rol das religiões na APAC gera problema dentro de um estado laico, em que o tratamento penal precisaria ser universal. Sendo a “espiritualidade” um requisito para acessar, o perigo é o de gerar também uma forma de seletividade nas unidades (Nogueira 2015; Pasti 2016; Resende 2013).

O conflito é ainda mais forte, sendo que a APAC tem claramente como objetivo a “conversão” religiosa (Massola 2001). Inclusive, por trás de um discurso ecumênico oficial, a APAC tem um enfoque claro de evangelização, declarada e unicamente cristã (Júnior 2009), e é proposto como modelo de recuperação do “bom cidadão cristão” (Vargas 2011). Muhle (2013: 12) admite que “voltou-se a usar crime e pecado como sinônimos”, sendo a conversão pensada como necessária para o processo de recuperação.

Vários pesquisadores questionam o impacto futuro sobre a sociedade geral do modelo APAC. Sendo uma medida mais barata e justificável de privações de liberdade em comparação ao modelo tradicional, “pode terminar legitimando a existência e manutenção das prisões” (Vargas 2011).

Precisa-se ter cuidado com a possibilidade de que o Estado, aqui, mostre a sua dupla face, com uma política que utilize APAC como simples “humanização de fachada”, simplesmente para reduzir gastos (Vargas 2011). Seguindo a mesma ideia, Muhle (2013: 12) vê “as parcerias entre ONG's e Estado como uma tentativa não de compensar, mas de encobrir um processo que tem clara participação na estratégia de reestruturação de capital”.

Aparentemente, a APAC mantém e sustenta o discurso da lei penal, sem aparentemente criticá-lo, ao “reafirmar que é possível ressocializar através da prisão” (Resende 2013: 88). Então,



preocupante também é a possibilidade de que o modelo APAC acabe estendendo o uso da prisão (Resende 2013; Vargas 2011; Muhle 2013).

Existe a necessidade de intervir na sociedade toda. Não apenas uma intervenção “técnica” sobre o sistema prisional para intentar enfrentar o problema. Esta interferência parece insuficiente, e distintos pesquisadores lamentam que a mudança de vida seja pensada a partir de uma ótica fortemente individual (Carvalho 2016; Coutinho 2009; Massola 2005; Pasti 2016; Tomé 2011).

Contudo, nas pesquisas, a APAC parece ser o único caminho, atualmente, presente no Brasil. Alguns pesquisadores relatam que o apoio a esse modelo precisa ser condicional, provisório e estratégico, sublinhando a ironia de que a APAC tem status de prisão alternativa, porque põe em prática o ideal penitenciário do século XIX (Muhle 2013; Vargas 2011).

#### IV. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A APAC, então, é mais barata, cuida mais dos direitos dos presos, não aparece em episódios de violência física e são raras as fugas, indisciplina e rebelião.

O modelo intenta, por meio do voluntariado e das distintas parcerias, proporcionar as assistências variadas.

A recuperação convence os presos presentes, e o índice de reincidência é inferior ao sistema comum. Teoricamente, ninguém é irrecuperável, e existem efetivamente presos condenados por crimes violentos que vivem nas estruturas. Os estupradores não são, ulteriormente, marginalizados, vivendo junto aos outros.

Existem diversas atividades, e os presos ficam, ao longo do dia, nos espaços comuns, em um contexto tranquilo e esteticamente agradável, no qual não existe tensão evidente nem com os funcionários.

A educação formal é disponível, obrigatória e oferecida para todos. Há educação profissional, palestras de valorização humana e a educação informal se forma em um contexto que parece quebrar a cultura carcerária. O trabalho parece ser ressocializador, tendo como objetivo principal a recuperação.

A relação com a comunidade onde a APAC é localizada é fundamental e precisa ser boa. Isso permite construir boas relações entre os presos e as pessoas da comunidade, reduzindo o estigma.

Seria importante aprofundar mais alguns aspectos do modelo APAC, como a qualidade da educação, os conteúdos da “valorização humana”, a redução do estigma, a ruptura com o acultramento carcerário e as relações com as famílias.

O baixo custo do modelo também precisaria ser analisado: isso poderia depender do trabalho dos presos, mal ou não retribuído.

Importante entender a qualidade e a quantidade dos serviços das assistências, sendo fornecidos, às vezes, por pessoal voluntário ou estagiário, que poderia não estar devidamente preparado para o contexto.

A reincidência baixa também pode ser devido a uma seletividade gerada pelas inúmeras regras e atividades obrigatórias que os presos cumprem para permanecer nas unidades. É preciso trabalhar, estudar, ter uma forma de “espiritualidade”, além de uma boa disciplina para terminar o percurso nas APACs.

A aparente ruptura da cultura carcerária poderia ser oportunista, devido a uma aceitação apenas superficial das regras das APACs para obter os benefícios materiais que as estruturas fornecem.

A qualificação profissional também precisaria ser mais bem investigada, podendo não ser devidamente eficaz, porque se encontra o problema de inserção no mercado do trabalho em algumas unidades.

O objetivo de evangelização também pode entrar em conflito com a garantia de uma execução penal igual para todos.

Deve-se ter cuidado: um modelo mais barato e agradável como esse pode legitimar e estender ulteriormente o uso da prisão, gerando menos conflitos ético-políticos na sociedade.

Lembramos que a APAC tem, ainda, características das instituições totais e formas de violência não física, sendo presente a ameaça permanente de volta ao sistema comum — notoriamente violenta.

Poderia existir a APAC sem a experiência extrema dos presos no sistema comum? Essa pergunta é ainda mais forte sabendo que as tentativas de fazer ingressar os condenados diretamente na APAC, sem um prévio período no sistema comum, fracassaram.

A produção de “corpos dóceis”, no sentido de produtivos e não perigosos (politicamente), é uma questão interessante. Com certeza, a APAC não promove ativamente uma educação centrada na tomada de consciência política das condições que levaram os presos ao crime. O discurso oficial da APAC, inclusive, parece focar mais sobre as famílias “disfuncionais”. Contudo, nas aulas que observei, encontrei diversos conteúdos críticos, que me fazem pensar que as escolas internas podem desenvolver uma consciência crítica.

Pode ser que consigamos encontrar um limite estrutural. Lembrando que, hoje, a inclusão precisa lidar também com a reinserção no mercado do trabalho e com as dificuldades gerais que se encontram atualmente no país. Acrescente-se a isso que, sendo a maioria dos presos jovens e não particularmente qualificados profissionalmente, existirá sempre o estigma e a falta de oportunidades, características recorrentes da biografia dessa população. É necessário nos questionar se pode existir uma inclusão efetiva, nessa sociedade, para “corpos indóceis”. Qual pode ser o objetivo máximo da reintegração social, na sociedade atual? Outra vez, precisamos observar a questão penitenciária como questão social.

## V. REFERENCIAS

Andrade, M. S. De. (2015): "Modos de subjetivação no discurso de mulheres aprisionadas: análises das práticas de constituição de si" (Dissertação Mestrado, Universidade Federal de São João del-Rei, São João del-Rei, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/> (17/05/2018).

Araújo, P. (2017): "R7 visita prisão sem policiais e onde as chaves ficam nas mãos dos detentos". Em <https://noticias.r7.com/brasil/exclusivo-r7-visita-prisao-sem-policiais-e-onde-as-chaves-ficam-nas-maos-dos-detentos-27012017> (17/05/2018).

Baratta, A. (1990): "Resocialización o control social: Por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado". Em [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a\\_20120608\\_01.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20120608_01.pdf) (17/05/2018).

Carvalho, J. F. S. (2016): "Desenvolvimento e políticas públicas: a ressocialização de recuperandos em uma unidade prisional do sul de Minas Gerais" (Dissertação Mestrado,

Universidade Católica do Salvador, Itajubá, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Conselho Nacional do Ministério Público (2016): "A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional". Em <http://s.conjur.com.br/dl/sistema-prisional.pdf> (17/05/2018)

Coutinho, A. D. S. L. (2009): "Família, trabalho e religião: fatores de reintegração do detento? Um estudo comparativo e descritivo entre o sistema prisional comum e a associação de proteção e assistência aos condenados" (Dissertação Mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

FBAC (2016): "Filiação À Pfi". Em <http://www.fbac.org.br/index.php/pt/filiacao-a-pfi> (17/05/2018).

Garland, D. (1999): "As contradições da sociedade punitiva: o caso britânico". En Revista de Sociologia e Política, 13 [Nº], pp. 59–80.

Júnior, J. D. N. L. (2009): "“Matar o criminoso e salvar o homem” o papel da religião na recuperação do penitenciário (um estudo de caso da apac - associação de proteção e assistência aos condenados - em itaúna-mg)" (Dissertação Mestrado, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Massola, G. M. (2001): "Sistema penitenciário: reforma ou reprodução. Um estudo de caso da APAC de São José dos Campos" (Dissertação Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Massola, G. M. (2005): "A Subcultura Prisional E Os Limites Da Ação Da APAC Sobre as Políticas Penais Públicas Um Estudo Na Cadeia Pública De Bragança Paulista" (Tese Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Muhle, E. P. (2013): "A prisão terrena no paraíso celestial: APAC, uma alternativa humana ao cumprimento da pena privativa de liberdade" (Dissertação Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Nogueira, M. M. (2015): "Práticas religiosas e (re)inserção social de homens em situação de privação de liberdade: um estudo na APAC de Viçosa (mg)". (Dissertação Mestrado, Universidade Federal De São Carlos, São Carlos (SP), Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Oliveira, L. G. (2012): "A voz dos silenciados: analisando a construção de identidade dos recuperandos da associação de proteção e assistência aos condenados – apac - viçosa" (Dissertação Mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Oliveira, V. N. E. (2013): "Prisões sem guardas: uma experiência liderada por grupos religiosos" (Dissertação Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Pasti, M. L. (2016): "Representações de gênero na aplicação do método APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados) em Itaúna – Minas Gerais" (Dissertação Mestrado, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos Dos Goytacazes, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Resende, J. M. (2013): "Desinstitucionalização prisional e o discurso do método APAC" (Dissertação Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Restán, J. (2017): *Del amor nadie huye - la experiencia de las cárceles de APAC en brasil*. Madrid: CESAL Ong.

Silva, A. (2014): "O panóptico no território das APAC's. Dissertação" (Dissertação Mestrado, Universidade Vale do Rio Doce, Governador Valadares, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Silva, C. M. M. (2014): "Trabalho e política de qualificação profissional do sistema prisional: um estudo contextualizado no presídio helena maria da conceição de ituiutaba/mg e nas associações de proteção e assistência aos condenados (APACs) de ituiutaba e itaúna/mg". (Tese Doutorado, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Silva, W. G. da. (2014): "Lazer e juventude encarcerada: tensões entre trabalho, disciplina e práticas culturais em uma unidade prisional da APAC" (Dissertação Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Tomé, S. M. G. (2011): "O processo de reinserção social de apenados: uma análise comparativa de trajetórias de vida. (Dissertação Pós-Graduação, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Vale, A. D. S. (2012): "A cultura escolar em prisões distintas: contrastes e semelhanças entre a escola no presídio e a escola na APAC". (Dissertação Mestrado, Universidade Federal de São João del-Rei, São João del-Rei, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Vargas, L. J. O. (2011): "É possível humanizar a vida atrás das grades? Uma etnografia do método de gestão carcerária APAC" (Tese Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil). Em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> (17/05/2018).

Wacquant, L. (2011): *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

**COSMOPOLITISMO VERSUS HISPANISMO  
EN AMÉRICA : EL MUEBLE COLONIAL**

FERNÁNDEZ GARCÍA, ANA MARÍA

## COSMOPOLITISMO VERSUS HISPANISMO EN AMÉRICA: EL MUEBLE NEOCOLONIAL

En las primeras décadas del novecientos la habitual inclinación de las clases acomodadas del país hacia los modelos decorativos franceses y británicos, cambió hacia el gusto por las antigüedades, por los vestigios de un pasado colonial-español que se adentró en los hogares como también lo hiciese en las fachadas de la arquitectura neocolonial de Noel. Con el apoyo de las fuentes hemerográficas, la bibliografía oportuna y las propias viviendas que aún mantienen un interiorismo original, esta investigación quiere responder dos interrogantes básicas: ¿por qué cierto sector acomodado de la sociedad argentina cambió sus patrones del diseño de interiores desde el cosmopolitismo generado con la independencia del país hasta un marcado hispanismo?, y también ¿quiénes fueron los protagonistas más destacados de ese proceso de mudanza de gusto pero también de patrones de consumo doméstico?

### I. EL INTERIORISMO COSMOPOLITA. LA INFLUENCIA FRANCESA Y BRITÁNICA

El modelo de crecimiento de los países latinoamericanos desde la independencia se apoyaba mayoritariamente en la exportación de materias primas y la importación de productos manufacturados de Estados Unidos o Europa. Esto implicaba hábitos de consumo relacionados con objetos suntuarios y productos de todo tipo no sólo producidos en el viejo continente, sino con una estética foránea, “importada”, que marcaría su identidad postcolonial. Así sucedió en el México del Porfiriato con un consumo de piezas lujosas europeas por parte de las elites urbanas de la capital (Beezley 1987), en Río de Janeiro con la permeabilidad hacia lo británico y francés de las clases acomodadas (Needell 1987) e incluso en una La Habana identificada como París trasplantado en el Caribe y famosa por el refinamiento en sus hábitos y modas (Hoganson 2007). Por su parte, Buenos Aires manifestó tempranamente unos patrones de consumo de objetos decorativos europeos para sus hogares equivalente a la adquisición de otro tipo de productos manufacturados procedentes del viejo continente. Desde mediados del siglo XIX, coincidiendo con el sorprendente despegue de la economía argentina, se desarrolló una sociedad porteña con alto poder adquisitivo, con hábitos de consumo cosmopolitas. Con el arribo de miles de objetos suntuarios y artísticos europeos a Buenos Aires, se identificarán al menos dos tendencias de consumo: por una parte, la filiación francesa que podemos identificar con los gustos de la oligarquía criolla y, por otra parte, un gusto por lo británico entendido como algo chic, moderno y cosmopolita, cercano a las necesidades de las capas medias de la sociedad porteña. A grandes rasgos se pueden distinguir dos tipos sociales que a su vez tienen relación con las filiaciones estéticas de los encargos. Y, aunque este retrato de consumo en el interiorismo lo hemos aplicado a la sociedad argentina, podríamos hacerlo extensible a muchos otros países del continente, con distintas intensidades e intérpretes.

Por una parte, la oligarquía porteña con familias de la alta sociedad enriquecidas por el éxito del modelo agroexportador, asiduos de los viajes a París y que mostrará una tendencia generalizada a la arquitectura *Beaux Arts* francesa y a decoraciones Luis XV, Luis XVI e Imperio. A esa oligarquía pertenecían aquellos estancieros que adoptaban una actitud snob adquiriendo sus casas en París con un lujo evidente que se replicaba en sus indumentarias, muebles y costumbres sociales. Esas actitudes fueron recibidas con suspicacia en Europa, donde se les consideraba una suerte de *advenedizos*, etiquetándolos con un término despectivo, el de *rastacueros*”, tan bien reflejado en la caracterización de Don Polidoro por

Lucio V. López como un estanciero ocupado “en tragar museos y hacer la digestión” (López 1881:309-320). Y no cabe duda que esos gustos, hábitos y poses de esa oligarquía tenían mucho de snob, como imitación servil de culturas importadas o “poderes transcendentales a los que se entregan por el solo hecho de reconocerlos, arte, cultura, literatura, alta costura u otros fetiches” (Bourdieu 2007: 227). Podríamos identificar estas referencias francesas en el diseño de interiores en ejemplos de palacetes tan conocidos como el Salón Dorado del Palacio Anchorena (hoy Ministerio de Relaciones Exteriores) de 1909, el salón de bailes Luis XIV de la antigua residencia Errázuriz-Alvear, o los interiores eclécticos, recargados y lujosos del Palacio Ortiz Basualdo. Estas decoraciones y equipamientos que replicaban los estilos históricos franceses se realizaban en talleres locales, donde la copia de repertorios recogidos en libros ilustrados era constante, pero también se conocen ejemplos interpretados por compañías de decoración parisinas que tenían delegaciones en Buenos Aires. Así sucedió con el Palacio Anchorena, amueblado por Jansen o con la residencia Marín Ferreyra a través de la casa Krieger de París. En todo caso, la elección de los modelos franceses conformaba nuevos escenarios de exhibición de la oligarquía criolla y suponía el abandono de la casa colonial con patio y muebles sobrios, cambiando hacia repertorios exóticos por foráneos, refinados y cultos, que se convirtieron en el “signo de su situación social,... prestigio y status,... pasando de la sencillez al lujo ostentoso” (Anderson 2010).

Pero ese afrancesamiento del interiorismo porteño quedó reducido a los palacetes de la oligarquía de la ciudad, la misma que frecuentaba la capital del Sena y sus Salones e imitaba las pautas de consumo de la elite europea. Otro sector de la sociedad de la ciudad, la burguesía criolla o inmigrante, tuvo otros gustos más acomodados a su idiosincrasia, y frente al recargamiento de los estilos históricos franceses, consumieron el mobiliario inglés, basado en esa idea burguesa del confort y la comodidad. Realmente el mueble inglés tuvo un consumo masivo en la ciudad y no sólo lo vendían negocios británicos sino también cadenas propiedad de italianos o españoles. Abastecían a las amplísimas clases medias de la ciudad, a los miles de europeos que habían iniciado una vida al otro lado del océano y que ya desde sus lugares de origen conocían la fama del mueble inglés. La venta de productos de esta naturaleza fue espectacular ya que cubría las necesidades de inmigrantes que habían llegado al país con apenas un puñado de pertenencias recogidas en una maleta, además de la demanda de las capas criollas en el seno de una economía en expansión. El volumen de ventas de tales negocios así lo atestigua: por ejemplo, cuando el 1913 la firma Thompson se mudó de local de exhibición organizó un remate en el antiguo recinto con diez mil sillas, cinco mil camas de bronce y tres mil quinientos escritorios y bibliotecas. La especialización en las capas medias de la sociedad porteña se ratifica si comprobamos que en todos los casos los comercios populares y orientados a la tipología decorativa británica están incluidos en la cadena de comercios que disponían de crédito para las compras de sus clientes, a través de un convenio suscrito con Banco Proveedor del Río de la Plata. Los pagos a plazos fueron una constante en este tipo de comercios además de las promociones, sorteos populares y otras iniciativas de gran éxito, impensables en la clientela de las capas altas de la misma sociedad porteña.

Aunque prácticamente todos los establecimientos bonaerenses dedicados a la venta de mobiliario y objetos decorativos mantuvieron desde los últimos años del siglo XIX y las primeras décadas de la siguiente centuria una oferta de marcado influjo británico, sin duda las dos firmas que mejor ejemplifican el éxito popular de esta tendencia fueron la firma Thompson y Cía, fundado en 1887, y la delegación que la casa Maple tuvo en la ciudad (Fernández García 2016: 137-160). La primera comenzó como importadora de muebles fabricados en el Reino Unido, aunque enseguida se abastecería en sus propias fábricas. Thompson funcionaba como los almacenes por departamentos ingleses, con secciones dedicadas a diferentes tipos de productos, hasta que en 1914 se alió con el gran almacén

Harrods para proveer a la clientela porteña de todo lo que necesitase bajo el mismo techo, como anunciaba su publicidad. Por su parte, la casa Maple se estableció en la ciudad en 1906 para dar cobertura a las necesidades del mercado el cono sur. El prestigio de la firma le proporcionó enseguida importantes encargos, como a la decoración interior del Jockey Club, la mayoría de los grandes hoteles del país y, sobre todo, innumerables encargos particulares procedentes del país, y de Chile, donde la oferta llegaba a través de lujosos catálogos ilustrados. Con Thompson, Maple y otros comercios los principios de comodidad y sobriedad de la decoración clásica británica se acomodaron en el seno de una sociedad emergente, multicultural que, a falta de otros referentes, decoraba sus hogares y sus espacios de sociabilidad y representación con un estilo importado ajeno a la tradición nacional y a su historia.

## II. LA RESTAURACIÓN NACIONALISTA Y LA ARQUITECTURA NEOCOLONIAL.

Alrededor de 1910 en la República Argentina, como en otros países latinoamericanos comenzaron a surgir voces en contra de cosmopolitismo cultural y del consumo irreflexivo de objetos importados. A diferencia de la galatría anterior y de la fascinación popular por lo británico, que eran ambas completamente unidireccionales, la moda de lo colonial fue un fenómeno que ideológicamente tuvo dos direcciones: desde España se favoreció la idea de una comunidad cultural con todos los países de Latinoamérica y, por otro lado, en cada estado del continente entre ciertos sectores de la intelectualidad se repensó la identidad nacional recuperando lo hispánico.

Así no resulta extraño que en 1918 las Cortes españolas presididas por Antonio Maura presentasen el proyecto de ley declarando el día de la Fiesta Nacional –el 12 de octubre- como “Fiesta de la Raza”, como una conmemoración del descubrimiento de América que coincidía además con la festividad del Pilar, y que se entendía como una afirmación de los vínculos culturales e históricos que unían la península con sus antiguas colonias. Esa corriente “americanista” española tuvo su apogeo en los años inmediatos a la primera guerra mundial a través de publicaciones en prensa, actos y discursos que aunaban “patriotismo político y exaltación nacionalista” (Serrano 1999: 321). Incluso durante la contienda mundial, el aislamiento español causado por su propia neutralidad, hizo que el gobierno buscara una proyección exterior recurriendo a una idea panhispanista que pudiese inspirar una suerte de Commonwealth hispana. Esa supuesta hispanidad no se entendía en un plano de igualdad, sino como una especie de neocolonialismo, de imperialismo pacífico, donde España estaría dispuesta a “tutelar” a las repúblicas americanas. Aunque hubo voces en el continente, como el cubano Fernando Ortiz en su libro *La Reconquista de América. Reflexiones sobre el panhispanismo* (1911) donde defendía que los cubanos tenían más que aprender de Estados Unidos que de una España decrepita, o la del mexicano Alfonso Reyes que expresaba en 1920 en sus reparos a los tópicos de la madre patria (Reyes 1956: 566), en otros lugares del continente otros pensadores, con diferentes argumentos e intensidades, comulgaron con ese neocolonialismo, amable, que tenía más de comunidad espiritual o cultural que de una red entre países con implicaciones económicas y políticas que sí se logró entre el Reino Unido y sus antiguas colonias.

En el caso particular de la República Argentina las tesis hispanistas vinieron de la mano en 1909 de la llamada *Restauración Nacionalista*, liderada por el escritor Ricardo Rojas quien en el ensayo con el mismo título proponía un giro identitario de la cultura argentina y exponía un cierto hartazgo hacia el “medio siglo de cosmopolitismo en la población y de capitalismo europeo en las escuelas” (Rojas 1922: 339). En el libro se ofrece una propuesta de renovación educativa como punto de partida para la generación de un sentido patriótico y nacionalista en el país. Al año siguiente, la celebración de la Exposición Internacional del



Centenario con Buenos Aires como un escenario cultural mundial sirvió para afianzar la recuperación de las tradiciones con un enorme peso de la presencia española. En *Eurindia* (1924) el mismo autor seguía renegando de los modelos culturales y los patrones de consumo importados, proponiendo una fusión de lo prehispánico y lo colonial, “de la técnica europea con la emoción americana” (Gutiérrez Viñuales 2003: 8).

El nacionalismo anticosmopolita de Rojas tuvo rápidamente repercusión en los círculos intelectuales y políticos argentinos en parte por las reticencias comunes a toda Iberoamérica hacia el panamericanismo propuesto por la política imperialista de Estados Unidos. Porque desde el norte del continente, sobre todo a partir del corolario Rutherford Hayes en 1880, se revitalizaba la doctrina Monroe de “América para los americanos” que ofrecía el peligro de convertirse en una nueva colonización. Además, en Argentina la presión de la inmigración española en la época de la emigración masiva jugó un papel determinante en ciertas tendencias del consumo suntuario, como la pintura, creándose una especie de “mercado étnico” cultural en función de la procedencia de los inversores en arte (Fernández García 1997).

Siguiendo las tesis de Ricardo Rojas, la cultura postcolonial argentina se reinventaba hacia una curiosa fusión entre lo prehispánico y lo hispánico que tendría enseguida su correlato arquitectónico y decorativo en el diseño de un “cofre estilo incaico” de Alfredo Guido y José Gerbino premiado en el I Salón Nacional de Artes Decorativas de 1918, en la propia casa de Rojas con referencias coloniales, la vivienda de Enrique Larreta plagada de piezas traídas de España con su jardín de inspiración andaluza, o El Acelain del Martín Noel, dentro igualmente de un estilo neocolonial. En cualquier caso, el proyecto neocolonial en el país suponía la defunción del ecléctico academicismo, aunque sin salirse de un espacio de representación historicista que daba la espalda a las premisas internacionales del movimiento moderno.

El neocolonial de los arquitectos Martín Noel, Ángel Guido, Héctor Grelebin, Estanislao Pirovano o Lacalle no fue una simple copia de modelos coloniales como pudo producirse en otros lugares del continente, porque el repertorio del antiguo Virreinato del Río de la Plata no era ni tan rico ni tan extenso como para plantear su reelaboración. De esta manera fue necesario recurrir a tres referencias historicistas que pueden resultar incluso aparentemente contradictorias. Como señaló en su momento Ramón Gutiérrez el neocolonial tuvo tres expresiones: el neocolonial hispanista, que se fundamenta en modelos históricos españoles; el neocolonial indigenista, que se basaba en ciertas expresiones precolombinas y la neocolonial colonial que mezclaría elementos de la arquitectura colonial americana con otros tomados del historicismo español (Gutiérrez 1996). Aceptando esta taxonomía general para todo el continente, hay que advertir que, en el caso argentino, al margen de alguna referencia puntual, generalmente de carácter decorativo, como ciertas fachadas de Pirovano que reproducían elemento del barroco de Arequipa o algunos ecos del californiano “misión style”, el neocolonial argentino tuvo un carácter eminentemente hispánico.

Desde el punto de vista teórico, después de regresar del habitual periodo de estudios en Francia, el arquitecto Martín Noel, junto con Ricardo Rojas, defendieron en la *Revista de Arquitectura* lo que denominaban como una “consolidación de la nacionalidad” (Rojas y Noel 1917: 2) que tenía que ver con la convicción que las construcciones americanas de los siglos XVII y XVIII eran el punto de partida para una arquitectura nacional, con las limitaciones de ausencia de repertorios amplios en el territorio, como se ha comentado con anterioridad. Por eso finalmente el modelo empleado no era colonial, sino español, neorrenacentista frecuentemente. Se sustentaba en eclecticismo historicista que se contaminaba en ocasiones con elementos decorativos del mundo precolombino. En ese uso de las ornamentaciones procedentes de las civilizaciones anteriores a la conquista de América hubo conexiones con

los planteamientos del art decó, reconocidas por el propio Ricardo Rojas en el prólogo de su *Silabario de la decoración americana* cuando afirmaba: “En la última Exposición de las Artes Industriales realizada en París aciertan a buscar en la arqueología y el exotismo las adaptaciones o recreaciones necesarias a la vida moderna. Copien ellos a Asiria, al Egipto, a la Indochina. Tomemos nosotros los americanos nuestra propia fuente de inspiración en América, y adremos al mundo un arte nuevo” (Rojas 1953: 21). En el texto alude a la influencia de las culturas extraeuropeas en los elencos decorativos del arte decó y su posible transposición al ámbito americano seleccionando modelos indígenas.

### III. MOBILIARIO COLONIAL Y NEOCOLONIAL PARA UN INTERIORISMO NACIONAL EN ARGENTINA

El clima intelectual de redefinición de la identidad argentina se puede vincular con determinados hábitos de consumo suntuario doméstico. Frente al confort y el cosmopolitismo anterior se propone un regreso a los interiores cargados de antigüedades o los muebles neocoloniales como una exposición museal de piezas coloniales e indígenas. Sirva como ejemplo la descripción de la casa museo de Isaac Fernández Blanco en 1917:

Sus salones conservan, con un sutil aroma de otra edad, el prestigio evocador de las viejas tertulias y saraos, cuyas aristocráticas fastuosidades ilustraron las crónicas porteñas de la época del virreinato. En cada rincón se observa una huella del arte antiguo, y todo está distribuido tan sabiamente, que se goza de sus bellezas sin cansarse [...] El salón llamado de Rosas contiene, entre otros muchos objetos, varios mates de plata labrados por los indios, uno de los cuales fue regalado por don Juan Manuel de Rosas a don Manuel Oribe, presidente de la República Oriental. Además, hay un retrato del dictador que perteneció a doña Petronila de Ezcurra. En el salón de los virreyes se admiran los más ricos muebles de la colección: un estrado del marqués de Sobremonte, bargueños con incrustaciones de marfil, sillas enanas y mesitas donde las damas porteñas del tiempo colonial hacía sus labores y tomaban el mate servido por los esclavos. (Plus Ultra, febrero de 1917: 26)

No solo hubo coleccionistas exclusivos de piezas coloniales sino también familias que, dentro de unos patrones decorativos generales tendentes al afrancesamiento, incluyeron en sus hogares antigüedades, que tenían el prestigio de la edad y la pátina de la historia. Así, algunos coleccionistas ortodoxos en el acaparamiento de objetos franceses solían tener algún ejemplo hispánico –un mueble o una cerámica- descontextualizado, pero testimonio de un gusto refinado, el mismo que se encargaba de mostrar su colección. Un ejemplo podría ser la colección del político y fundador de la ciudad de La Plata, Dardo Rocha, coleccionista de porcelana y loza, principalmente centroeuropea, italiana y francesa, con un acervo de piezas antiguas heterogéneo, como “un mueble español del siglo XVII, de jarandá y marfil con alegorías sobre el credo” (Plus Ultra marzo 1916: 27). La presencia de mobiliario antiguo en espacios eclécticos dejaba en el aire la posibilidad de que la familia perteneciese a un linaje antiguo, imitando las casas señoriales del antiguo régimen.

Tanto los clientes que amueblaban sus interiores con piezas de aire antiguo como los que ocasionalmente enriquecían sus colecciones con objetos españoles o coloniales pertenecían a las clases más acomodadas de la sociedad argentina. Este consumo volvía a distinguirles de la burguesía que compraba en grandes almacenes equipamientos de filiación francesa o británica. Enrique Larreta cuando se le preguntaba el porqué de su increíble residencia y de la refinada decoración colonial en Tandil, contestaba que esta elección era el resultado “del buen gusto, querido” (Caras y Caretas 17 de marzo de 1934: 36), un gusto reservado a las clases altas, viajadas y diletantes de la historia y de los objetos del pasado. Y no en vano en dos primeras décadas del novecientos ese hispanismo coincide con una verdadera obsesión por la genealogía y el enaltecimiento de los viejos apellidos tradicionales

(Moya 2004: 388). Justo después de la exposición del Centenario se puede ver en los anuncios de la prensa porteña la progresiva incidencia del comercio de antigüedades y muchas ofertas de firmas que fabricaban en Buenos Aires reproducciones de muebles históricos, anunciados como muebles del periodo colonial, que en realidad eran imitaciones heterodoxas del renacimiento o del barroco españoles. Eran en todo caso piezas de precio elevado, por su antigüedad o por la complejidad de una manufactura artesanal moderna con materiales antiguos. Baste como ejemplo el comentario publicado al respecto en 1926:

Hay muchos aficionados a comprar antigüedades, como ser cuadros, muebles, lozas, porcelanas y otros mil objetos, con lo cual llenan la casa y vacían la bolsa. No habría ningún mal en comprar esas cosas viejas, si ello no fuese muchas veces a costa del bienestar y del porvenir de la familia. (Caras y Caretas 2 enero 1926: 36)

En 1923 se inauguró el Museo Histórico y Colonial de la Provincia de Buenos Aires en Luján, ocupando el espacio del antiguo Cabildo colonial. El proyecto se gestó con la colaboración de una comisión presidida por el escritor Enrique Larreta en la que formaba parte el propio Martín Noel, para quien aquel Cabildo reconvertido en Museo representaba no solo un modelo de la arquitectura neocolonial que él defendía, cuando más una verdadera “estética nacionalista”. Pero si las premisas de la restauración nacionalista planteada teóricamente por Rojas y en la práctica materializada en los proyectos de Noel parecían factibles, con recreaciones idealizadas de un estilo constructivo barroco, otro tema diferente era el de los objetos que amueblaban los interiores. Ya Larreta se preguntaba al respecto sobre las piezas que podían recibirse como donación sería realmente eran antiguas pues “oímos con frecuencia llamar coloniales a objetos de mediados del pasado siglo” (La Razón 1918: 29 de abril). Y ahí radica el elemento contradictorio del supuesto “neocolonial” en el interiorismo del momento, porque si en los proyectos arquitectónicos de Noel el pastiche historicista, el diseño de un modelo ideal de edificio que sumase patio con arcadas en las cuatro crujías, motivos decorativos renacentistas y algún elemento turriforme parecía suficiente, en cambio en lo relativo a los objetos que amueblaban las salas de Luján, como en otros ejemplos de interiorismo neocolonial, Larreta y el resto de los ideólogos reclamaba “autenticidad”, verdaderas antigüedades llegadas de España o rescatadas del olvido de la historia en la Argentina postindependiente. Así, las primeras instalaciones de salas en el Museo recibieron donaciones de familias de próceres nacionales con muebles y objetos que pertenecieron a sus antepasados. Cuando no era posible recuperar piezas antiguas se admitían falsos históricos. Por ejemplo, en la sala dedicada a Bartolomé Mitre (1821-1906) se reconstruyó la habitación de madera de jacarandá de su hija, Josefa Mitre de Caprile (1847-1925), donada por los nietos del presidente. En ese caso ni la cronología de las piezas se adecuaba al periodo colonial y ni tan siquiera había pertenecido al presidente argentino.

Enrique Larreta, autor de *La Gloria de don Ramiro*, político y diplomático argentino ejemplifica a través de sus dos viviendas: la que hoy es el Museo de Arte Español Enrique Larreta de Buenos Aires y la estancia Acelain, en Tandil. En ambas viviendas contó con la colaboración del arquitecto Martín Noel; en la primera, bautizada como “La casa española”, para la adaptación de la antigua residencia de sus padres políticos y en la segunda para crear un castillo hispanoárabe. El escritor consideraba la casa porteña como “mi mejor obra, pues el ejemplo que encarna ha de crear un gusto tradicional en mi patria” (Cosmópolis 1919: 196). Techos artesonados, decoraciones de raigambre mudéjar, barqueños, braseros, escaños forrados de terciopelo, reposteros, sillones fraileros y guadamecías componían una escenografía neocolonial de antigüedades, muchas veces conseguidas por mediación de su amigo el pintor Ignacio Zuloaga quien le retrató en el famoso cuadro donde Larreta se recorta sobre el paisaje de Ávila de los caballeros al fondo.

Si Larreta defendía la autenticidad en las piezas del amueblamiento y para ello viajaba y adquiría obras del viejo continente, la postura coetánea de Ricardo Rojas era un tanto

diferente. Habla en su *Silabario* de los ornamentos de la casa con una función íntima “cuyo ambiente pone quien la habita el sello de su propia personalidad, según sus trabajos, sus costumbres, sus recursos, sus aficiones y sus ocios” (Rojas 1953: 250), es decir, que planteaba un interiorismo “con alma” que reflejase la idiosincrasia cultural argentina, a través de los objetos neocoloniales (españoles o americanos) amén de crear un mobiliario indígena que emplease decoraciones precolombinas (curiosamente tomadas de un amplísimo repertorio que iría desde los mexicas y mayas en el norte hasta las antiguas culturas del Perú). Pocos años antes, Rojas había reivindicado la creación de una escuela de artes industriales en Tucumán donde se pudiesen recuperar ornamentaciones prehispánicas de la zona con una organización industrial, en “tapices, vasos, joyas, muebles...” (Rojas 1915: 11), idea que parece que sólo cuajó en la elaboración semiartesanal de tejidos incaicos en la zona y durante un corto periodo de tiempo.

Desde el punto de vista comercial, los coleccionistas de mueble colonial, tanto en la versión de antigüedades adaptadas como en reproducciones se bastecían en comercios bonaerenses como la firma de J. del Valle y Cía, muy activa en la venta de objetos españoles de los siglos XVII y XVIII y que representaba en la Argentina a la firma de cerámica decorativa segoviana de Daniel Zuloaga. Dentro de un ecléctico y recargado “estilo español”, operaba el establecimiento de J. Antonio de Arteche, localizado en la década de los veinte en la calle Juncal 887, quien ejecutó por ejemplo la decoración completa de la vivienda del doctor Ricardo Cernadas, la biblioteca neorrenacentista de Carlos Saavedra Lamas y el comedor para Mariana C. de Alvear en 1925. En 1925 se vinculó con los constructores Trotti y Cía para el amueblamiento de los chalets que esa firma estaba realizando en el barrio de Martínez (Plus Ultra 1926: julio). Muy revelador del clima de consolidación del gusto colonial fue el concurso organizado en 1923 por Nordiska Kompaniet entre los diseñadores y arquitectos del país para presentar un comedor, una sala de estar y un dormitorio inspirados en la etapa virreinal, advirtiendo de la necesidad de conciliar la estética del pasado con los usos del momento (El Arquitecto 1923, 37: pág. 28).

El éxito del mueble colonial en Argentina, que hemos situado en la segunda década del siglo XX, no fue un fenómeno privativo de esta nación sino que con diferentes intensidades y cronologías se reprodujo en otros lugares del continente. En el caso mexicano por ejemplo se pueden rastrear alrededor de 1910 inicios de esa recuperación de lo hispánico en el interiorismo. Como ha señalado Fierro algunas viviendas de esas fechas “dejan claro el rescate de los amueblados virreinales” (Fierro 1998: 101) identificando lo neocolonial con lo neobarroco. Curiosamente en el país el éxito del mueble colonial que vino a sustituir a la anterior obsesión decorativa por los estilos europeos durante el régimen de Porfirio Díaz llegó por la vía norteamericana, porque el interés de su vecino del norte por lo antiguo identificaba español con colonial y antiguo con popular. Así lo vio el propio Diego Rivera cuando en 1924 tildaba de “decoración de cine” (Rivera 1924) a ese eclecticismo que se escudaba en su popularidad yanqui.

En el caso norteamericano el llamado Spanish Style o Mission Style se consolidó en la segunda y tercera década del siglo XX, inspirándose en conocido texto de Rexford Newcomb *The Franciscan Mission Architecture of Alta California* (1916) que fue el libro de cabecera de muchos arquitectos en proyectos de viviendas de California y Florida e incluso en muchas escenografías de las películas de Hollywood en esos años. Los proyectos arquitectónicos en estilo neocolonial produjeron, como sucediera también Argentina, una profusión de elementos decorativos como azulejos, rejas o portería, pero también mobiliario antiguo o recreaciones modernas de modelos del pasado, que se incorporaban al estilo singular de las viviendas. En muchos casos, ese fervor por lo español alimentó el saqueo de piezas procedentes de conventos y casas aristocráticas españolas de la mano de millonarios norteamericanos que buscaban un aspecto para sus viviendas acorde con sus fortunas y con

el halo señorial que buscaban. Por eso no resulta extraño que en las exposiciones de Panamá/California de 1915 el estilo hispano (un difuso concepto que mezcla lo mexicano y lo español con lo virreinal y el barroco peninsular) triunfase en varios pabellones.

#### IV. CONCLUSIONES

Como ha quedado demostrado en los párrafos anteriores, en las clases acomodadas de la sociedad americana se observó a partir de 1910 un viraje en los hábitos de consumo suntuarios de modelos franceses o ingleses hasta referentes españoles desde la primera década de siglo. En lo relativo al diseño de interiores, como una forma de distinción con respecto a los hábitos decorativos de las clases medias, el estilo neocolonial tenía además el sustento de la ideología de la Restauración Nacionalista. Se apoyaba en una vaga, pero convincente idea de identidad construida por lo colonial. Y, como siempre en las modas, este hispanismo de los interiores tuvo sus referentes en personajes mediáticos como Enrique Larreta en Argentina, o los hábitos de las estrellas de cine o los millonarios en Estados Unidos que se copiaron enseguida en México. En cualquier caso, ese mueble antiguo o neocolonial se mantuvo vigente en muchos países conviviendo con la emergencia del movimiento moderno, que regresaba a su manera a una uniformidad cosmopolita.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Federico (2010): “Arte, arquitectura y diseño de interiores de la ecléctica Belle Époque argentina (1880-1945)”. En *VII Jornadas Nacionales de Investigación en Arte en Argentina*, La Plata.

Beezley, William H. (1987): *Judas at the Jockey Club and Other Episodes of Porfirian México*. Nebraska: University of Nebraska Press.

Bourdieu, Pierre (2007): *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Hoganson, Kristin L. (2007): *Consumers' Imperium: The Global Production of American Domesticity, 1865-1920*. North Carolina: University of North Carolina Press.

Fernández García, Ana María (1997): *Arte y emigración: la pintura española en Buenos Aires (1880-1930)*. Oviedo: Universidad de Oviedo.

Fernández García, Ana María (2016): “Little flat furnished by Maple...The ‘English Taste’ in Buenos Aires: The Thompson and Maple Companies (1887–1986)”. En: *Journal of Design History*, vol. 29, no 2, pp. 137-160.

Fierro Gossman, Rafael R. (1998): *La gran corriente ornamental del siglo XX: una revisión de la arquitectura neocolonial en la ciudad de México*. México: Universidad Iberoamericana.

Gutiérrez, Ramón (1996): “La vuelta de España a América”. En: Braun, Clara y Cacciatore, Julio (coord.): *Arquitectos Europeos y Buenos Aires 1860-1940*. Buenos Aires: Fundación TIAU.

Gutiérrez, Ramón (coord.) (1995): *El arquitecto Martín Noel. Su tiempo y su obra*. Sevilla: Junta de Andalucía.

Gutiérrez Viñuales, Rodrigo (2003): “Diálogos entre arte y literatura a propósito de los escritores Enrique Larreta y Ricardo Rojas”. En: *Sedes Sapientiae*, nº 6.

Moya José C. (2004): *Primos y extranjeros, La inmigración española en Buenos Aires, 1850-1930*. Buenos Aires: Emecé.

López, Lucio V. (1881): *Recuerdos de viajes*. Buenos Aires: El Nacional.

Needell, Jeffrey (1987): *A Tropical Belle Époque: Elite Culture and Society in Turn-of-the-Century Rio de Janeiro*. Cambridge: Latin American Studies.

McMillian, Elizabeth (2002): *California Colonial. The Spanish and Rancho Revival Styles*. Atglen: Schiffer Publishing.

Reys, Alfonso (1956): “España y América”. En: *Obras Completas*, t. IV. México: Fondo de Cultura Económica.

Rivera, Diego (1924): “Sobre arquitectura”. En: *El Universal*, México.

Rojas, Ricardo (1915): “Artes decorativas americanas”. En *Revista de Arquitectura*, nº4.

Rojas, Ricardo y Noel, Martín (1917): “Nacionalismo”. En: *Revista de Arquitectura*, nº13.

Rojas, Ricardo (1922): *La restauración nacionalista*. Buenos Aires: La Facultad.

Rojas, Ricardo (1953): *Silabario de la decoración americana*. Buenos Aires: editorial Losada.

Serrano, Carlos (1999): *El nacimiento de Carmen. Símbolos, mitos y nación*. Madrid: Taurus.

**A DIVERSIDADE DAS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS  
EM ÁREAS URBANAS E PERIURBANAS  
DE PRESIDENTE PRUDENTE – SÃO PAULO - BRASIL**

ANTONIO NIVALDO HESPANHOL  
HESPANHOL, ROSANGELA  
PEREIRA, CLAUDINEI

# A DIVERSIDADE DAS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS EM ÁREAS URBANAS E PERIURBANAS DE PRESIDENTE PRUDENTE – SÃO PAULO - BRASIL

## I. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de atividades agropecuárias nas áreas urbanas e periurbanas, fenômeno denominado de agricultura urbana e periurbana (AUP), é bastante comum no mundo e no Brasil. Para a compreensão da sua dinâmica se faz necessário entender o processo de expansão territorial das cidades que resulta da atuação de diferentes agentes, com destaque para os incorporadores imobiliários e o poder público. O primeiro promove o parcelamento de glebas em lotes urbanos e o segundo regulamenta e disciplina o uso do solo urbano.

A AUP ganhou expressividade em diversos países em decorrência de crises econômicas e guerras, mas passou a se expandir também por causa da atuação de grupos que estimulam a interação social de vizinhança, a produção de alimentos frescos e saudáveis e que se preocupam com a segurança alimentar das populações socialmente mais vulneráveis, com a melhoria da qualidade de vida e do ambiente urbano.

O principal objetivo do presente trabalho é analisar e caracterizar as atividades agropecuárias praticadas em áreas urbanas e periurbanas de Presidente Prudente, evidenciando a sua diversidade.

Para a consecução dos objetivos da investigação foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: a) revisão bibliográfica sobre AUP; b) identificação e mapeamento das áreas de ocorrência da AUP em Presidente Prudente; c) realização de entrevistas com técnicos e dirigentes vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Presidente Prudente; e d) aplicação de formulário a 23 produtores urbanos e periurbanos.

A escolha dos 23 produtores pesquisados não seguiu um plano amostral, sendo a validade dos resultados obtidos restrita ao âmbito da amostra. No formulário utilizado para a realização da pesquisa com os produtores urbanos e periurbanos foram abordados os seguintes temas: a) dimensão das áreas cultivadas; b) tipos de áreas em que são realizados os cultivos; c) sistemas de produção adotados; d) produtos cultivados; e e) canais de comercialização utilizados.

## II. DIVERSIDADE E RESISTÊNCIA DA AUP EM DIFERENTES CONTEXTOS

Ao localizar-se nas áreas urbanas consolidadas ou nas suas imediações, a AUP disputa espaço com os proprietários de terrenos privados e com os agentes que atuam no mercado imobiliário. A tendência esperada seria a de que ocorresse o recuo da AUP em ritmo proporcional ao incremento do preço da terra. No entanto, a AUP possui uma dinâmica territorial que varia de acordo com os diferentes contextos socioespaciais nos quais está inserida, além de apresentar grande diversidade de formas e sistemas produtivos, havendo desde a produção destinada ao autoconsumo familiar, a qual normalmente é realizada nos quintais das residências, até a praticada em lotes urbanos e/ou periurbanos, que geralmente é mais intensiva em capital, utiliza fertilizantes químicos e biocidas, sendo a sua produção comercializada em circuitos locais, regionais e, até mesmo, nacionais. Entre essas duas formas e sistemas produtivos há uma multiplicidade de possibilidades de organização da AUP, conforme demonstram os estudos desenvolvidos por Mougeot (2000) e Madaleno (2001).



Apesar da tendência ao alargamento dos circuitos produtivos imposta pelo desenvolvimento capitalista, alguns fatores concorrem para a permanência e resistência da AUP. De acordo com Silva (2009), a elevação do preço da terra exerce forte pressão sobre a AUP, mas, mesmo assim, ela resiste graças a maior proximidade do mercado consumidor; a disponibilidade de uma rede de estradas e de infraestruturas de acesso; e a facilidade de acesso aos equipamentos de distribuição e armazenagem. Além das vantagens locais, a crescente valorização dos alimentos saudáveis e dos cultivos ambientalmente corretos e/ou socialmente justos também favorece a manutenção da AUP (Silva 2009).

A AUP aproveita espaços ociosos e contribui para reduzir o acúmulo de lixo depositado em terrenos baldios e ao longo das vias de acesso às cidades, além de manter áreas verdes que permitem a infiltração de água nos solos, tendo, portanto, efeitos positivos sobre o ambiente e a qualidade de vida nas cidades.

Machado e Machado (2002) ressaltam que o cultivo de hortaliças, legumes, frutas e plantas medicinais nos espaços urbanos e periurbanos pode favorecer a formação de microclimas, possibilitar uma alimentação mais diversificada e disponibilizar medicamentos alternativos, prevenindo doenças e melhorando a qualidade de vida das pessoas que têm acesso a esses produtos.

Vários países têm estimulado a implantação de hortas comunitárias, a exemplo do que ocorre na França e nos Estados Unidos. De acordo com Drescher (2000), dois princípios têm guiado as experiências em AUP: 1) O direito humano de produzir alimentos; 2) O direito humano de acesso aos recursos naturais, podendo qualquer cidadão cultivar a terra ociosa, considerando que esse cultivo não diminui o valor do imóvel para o proprietário. Esses dois princípios, no entanto, nem sempre são observados pelo poder público, agentes imobiliários e proprietários de terrenos não construídos.

No caso brasileiro, não obstante a importância e a relevância da AUP, não há políticas públicas contínuas que a estimulem ou proteja. Os agricultores urbanos e periurbanos raramente possuem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). A autorização para a emissão de tal documento aos agricultores urbanos e periurbanos foi concedida somente no ano de 2014, por intermédio da Portaria nº 21 do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) estabelecendo as condições e procedimentos gerais para a emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

A DAP credencia os agricultores familiares rurais e/ou urbanos e periurbanos não somente a obter financiamento da produção por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que disponibiliza crédito agrícola oficial em condições mais favoráveis do que as vigentes no sistema financeiro, mas também a receber assistência técnica oficial e a participar dos mercados institucionais de alimentos, por meio da venda dos seus produtos ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e/ou Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por exemplo.

A Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, por meio da Portaria nº 234, de 04 de abril de 2017, estabelece as condições e procedimentos gerais para a emissão da DAP, considerando que a Unidade Familiar de Produção Rural deve ser identificada com a produção agropecuária, não importando se a localização se dá em ambiente estritamente rural ou urbano, tendo, no entanto, que atender os requisitos exigidos para o enquadramento como agricultor familiar, conforme definido pela Lei 11.326 de 2006 que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

No período compreendido entre 2003 e 2010, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) implementou ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SANS) e estimulou o fortalecimento das experiências pré-existentes de AUP. Apesar do esforço do governo federal para valorizar e fortalecer a AUP, a grande maioria dos governos municipais não se envolveu, nem deu o apoio esperado.

Na verdade, a ação dos municípios no apoio à agricultura em geral e a AUP, em particular, sempre foi muito limitada, sendo que a grande maioria sequer reconhece a AUP como um fenômeno importante e que requer apoio e regulamentação para que possa ser praticada em consonância com os planos urbanísticos das cidades e com os planos diretores dos municípios. Tais planos, quando existem, normalmente ignoram a existência da AUP.

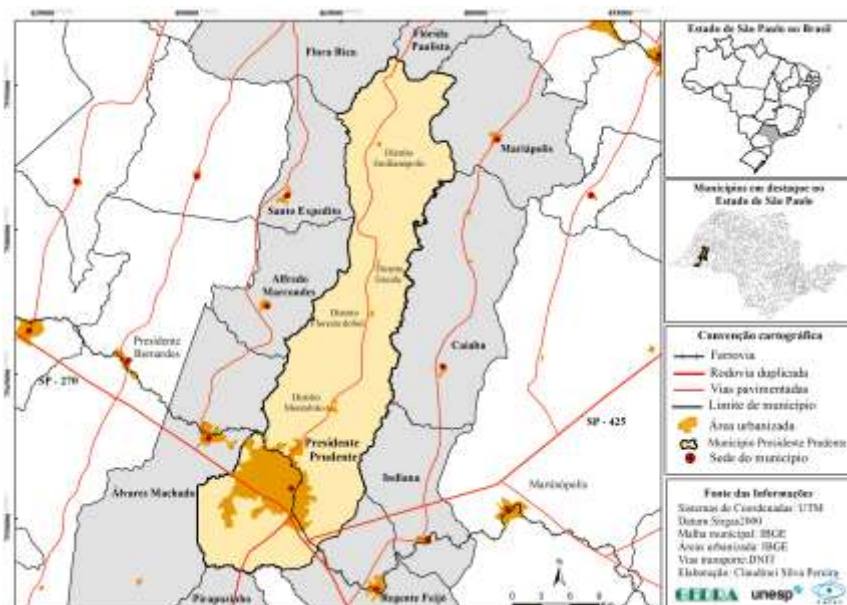
Há no país apenas experiências pontuais de reconhecimento e apoio a AUP e se limitam a algumas áreas metropolitanas, como são os casos de Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre, São Paulo e Belém, conforme evidenciado por Santandreu e Lovo (2007).

No caso de Presidente Prudente, a AUP é expressiva e bastante diversificada, conforme se procurará demonstrar no item subsequente. Na segunda metade dos anos 1990 foi implementado o Programa “Alimente Prudente” que apoiava à produção de hortaliças em áreas públicas municipais, por meio da concessão de áreas para o cultivo, da oferta de assistência técnica e da doação de insumos básicos aos produtores, da disponibilização do acesso à água para irrigação dos canteiros, mas, atualmente, não há nenhuma ação do poder público voltado ao apoio a AUP.

### III. DIVERSIDADE DA AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA EM PRESIDENTE PRUDENTE

O município de Presidente Prudente está localizado no oeste do estado de São Paulo, a 557 km da capital, como se verifica na Figura 1.

FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DE PRESIDENTE PRUDENTE NO ESTADO DE SÃO PAULO E NA REGIÃO ADMINISTRATIVA



A cidade é sede da Região Administrativa de Presidente Prudente, constituída por 53 municípios e a sua população era de 207.610 habitantes em 2010, sendo que 200.132 (perfazendo

96,3% do total) residiam na sede urbana municipal, de acordo com os dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Presidente Prudente concentra as atividades comerciais e serviços especializados demandados por toda a população regional (Leite, 1972). A elevada centralidade da cidade se explica pelo fato de ser a única cidade com mais 200 mil habitantes num raio de 160 quilômetros.

A cidade, além de sediar serviços públicos e privados especializados, também concentra parcela significativa da população que possui rendimentos mais elevados, o que corrobora para fortalecer o processo de expansão territorial urbana. Este fato está vinculado, de forma direta, à oferta de terrenos em bairros residenciais de médio e alto padrão pelo setor imobiliário, muitos dos quais em condomínios fechados. Na zona sul da cidade, por exemplo, há sete condomínios horizontais fechados implantados pelo Grupo Encalso Damha (Condomínios Dahmas I, II, III e IV, Village I, Belvedere e Residencial Beatriz). A mesma empresa ainda mantém glebas não loteadas como reserva de valor nesta porção da cidade, aguardando o momento oportuno para convertê-las em novos condomínios fechados. Noutras áreas da cidade também foram implantados condomínios fechados.

A expansão urbana ocorre a partir da atuação de agentes imobiliários e da sua interação com o poder público, que se encarrega de estabelecer a base legal que garante a ampliação do perímetro urbano, define o zoneamento funcional urbano, implanta novas vias de circulação e infraestrutura básica, o que promove a valorização e atrai novos empreendimentos imobiliários.

Nas últimas décadas foram implantados vários loteamentos afastados da malha urbana consolidada, resultando numa cidade dispersa, desigual e fragmentada (Sposito; Góes 2013).

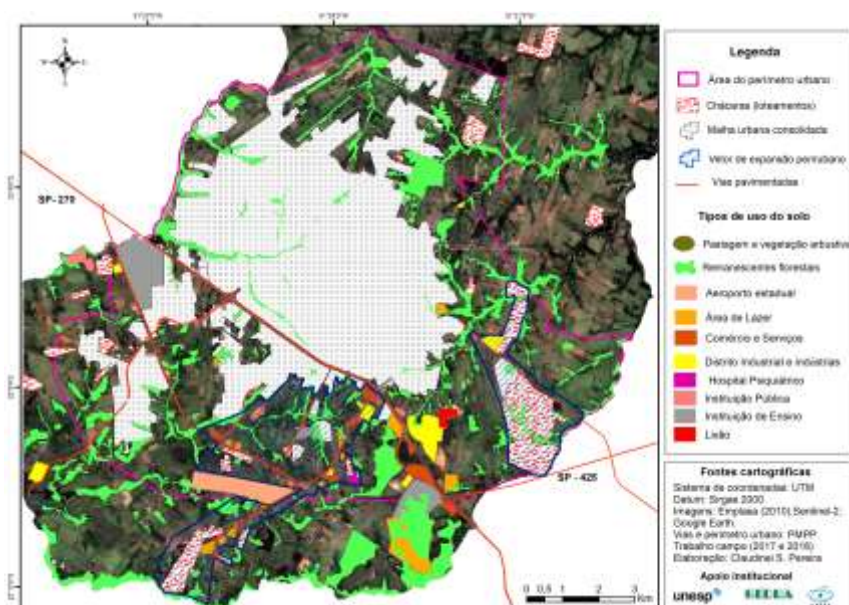
Os processos resultantes da expansão urbana, no contexto contemporâneo, em que a mobilidade espacial propiciada pela maior facilidade de acesso aos meios de transporte individual, associado à fragilidade do poder público municipal em planejar e regular a produção da cidade, acaba por privilegiar os agentes imobiliários e detentores de glebas ainda não parceladas.

Os interesses das empresas imobiliárias e dos proprietários fundiários em se apropriar da renda da terra resultam na coexistência de espaços já loteados e parcelados com glebas de terras ainda não loteadas que se localizam no interior da área urbana consolidada e no seu entorno imediato, gerando não somente uma cidade dispersa, mas também uma vasta zona de transição entre a cidade e o campo, cujos usos são bastante diferenciados. Há áreas rurais incrustadas entre bairros urbanizados e áreas que foram incorporadas ao perímetro urbano, mas que estão situadas em condomínios residenciais distantes da malha urbana consolidada, assim como chácaras, cujos usos são variados, mas que foram parceladas como áreas urbanas, em consonância com o estabelecido no plano urbanístico aprovado em 2008.

Desta forma, o emprego da cartografia é essencial para mapear a agricultura urbana e aquela praticada no seu entorno, que parte da literatura identifica como periurbana (FAO 1999; Vale 2005), pois possibilita compreender a dinâmica da produção do espaço urbano em termos de conteúdos e finalidades, sendo os chamados vazios urbanos uma das formas resultantes desta dinâmica (Villaça 2001; Nascimento 2014). Tais vazios urbanos são, em parte, as áreas aproveitadas pelos residentes para realizar os cultivos agrícolas, seja para o autoconsumo ou para a comercialização.

Na Figura 2 são indicados os diferentes usos do solo nas áreas urbanas e periurbanas de Presidente Prudente.

FIGURA 2 - PRESIDENTE PRUDENTE: USO DO SOLO URBANO E PERIURBANO



O uso do solo nas áreas situadas no entorno da cidade é heterogêneo, embora predominem as pastagens, vegetações arbustivas, remanescentes florestais e chácaras. Nesta área também são realizados usos institucionais, tais como o aeroporto, o distrito industrial, o hospital psiquiátrico, o lixão, dentre outros.

A superfície total das propriedades onde são realizados os cultivos dos 23 agricultores urbanos e periurbanos pesquisados é de 1.363.250 metros quadrados, o que equivale a pouco menos de 136 hectares. Verifica-se na Tabela 1 a correlação entre a dimensão das propriedades e o número de produtores. Onze produtores (47,8%) dispõem de áreas inferiores a um hectare (10.000 metros quadrados), considerando, inclusive as áreas construídas. Por outro lado, dez (43,5%) produtores arrendam ou detêm propriedades que variam de 2 a 50 hectares e os demais (8,7%) possuem ou arrendam áreas entre 1 e 2 hectares.

TABELA 1 – DIMENSÃO DAS PROPRIEDADES EM QUE OS AGRICULTORES URBANOS E PERIURBANOS PESQUISADOS REALIZAM OS CULTIVOS EM PRESIDENTE PRUDENTE – SP

Área (Em m <sup>2</sup> )	Nº de produtores	% produtores	Área total (m <sup>2</sup> )
Até 500	6	26,0	1.500
501 a 1.000	0	0	0
1.001 a 5.000	3	13,0	8.050
5.001 a 9.999	2	8,8	14.100
10.000 a 20.000	2	8,8	26.600
20.001 a 100.000	7	30,4	333.000
Acima de 100.000	3	13,0	980.000
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100</b>	<b>1.363.250</b>

Fonte: Pesquisa de campo realizada no mês de Junho de 2017

A superfície efetivamente cultivada pelos 23 agricultores urbanos e periurbanos pesquisados é de 129.070 metros quadrados, o que equivale a pouco menos de 13 hectares. Verifica-se na Tabela 2 que onze (47,8%) agricultores urbanos e periurbanos pesquisados

cultivam em áreas inferiores a 1.000 metros quadrados, dez (43,5%) produtores cultivam em áreas superiores a 2 mil metros quadrados e dois (8,7%) cultivam em áreas cujas superfícies variam de 1 a 2 mil metros quadrados.

TABELA 2 - DIMENSÃO DAS ÁREAS UTILIZADAS PARA OS CULTIVOS DOS PRODUTORES PESQUISADOS EM PRESIDENTE PRUDENTE - SP

Área (Em m <sup>2</sup> )	Nº Produtores	% Produtores	Área total (m <sup>2</sup> )
Até 100	2	8,7	120
101 a 500	6	26,0	2.450
501 a 1.000	3	13,1	2.300
1.001 a 2.000	2	8,7	2000
Mais de 2.000	10	43,5	122.200
Total	23	100	129.070

Fonte: Pesquisa de Campo realizada no mês de Junho de 2017

Nove (39,1%) áreas de cultivo pesquisadas se situam no entorno da cidade, as quais ainda não foram incorporadas à malha urbana e 14 (60,9%) se situam no perímetro urbano, sendo quatro lotes em chácaras, cinco terrenos não construídos, duas áreas públicas e três quintais de residências, conforme se verifica na Tabela 3.

Os loteamentos em chácaras são legalmente reconhecidos como urbanos, cabendo aos agentes incorporadores à implantação de infraestrutura urbanística, enquanto que os proprietários dos lotes devem cumprir as normas vigentes para as construções, de acordo com o estabelecido no plano urbanístico de Presidente Prudente.

No que concerne às condições de acesso a terra, mais de 50% das áreas cultivadas são próprias ou pertencem à família dos agricultores urbanos e periurbanos, seguidas das áreas arrendadas e concedidas, conforme se verifica na Tabela 4.

TABELA 3 - TIPOS DE TERRENOS EM QUE SÃO REALIZADOS OS CULTIVOS PELOS AGRICULTORES URBANOS E PERIURBANOS PESQUISADOS EM PRESIDENTE PRUDENTE - SP

Tipo de terreno	Nº de Produtores	% de produtores
Quintal de residência	3	13,1
Área pública municipal	2	8,7
Terreno não edificado	5	21,7
Lotes em chácaras	4	17,4
Propriedades rurais	9	39,1
Total	23	100

Fonte: Pesquisa de campo realizada no mês de Junho de 2017

TABELA 4 - CONDIÇÕES DE ACESSO ÀS ÁREAS CULTIVADAS PELOS AGRICULTORES URBANOS E PERIURBANOS PESQUISADOS EM PRESIDENTE PRUDENTE - SP

Condição	Nº de Produtores	% de produtores
Área concedida	3	13,1
Área alugada	1	4,3
Área arrendada	3	13,1
Área própria pertencente à família	14	60,8

Área pública concedida	2	8,7
Total	23	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo realizada no mês de Junho de 2017

As condições de acesso às áreas utilizadas pelos agricultores urbanos e periurbanos pesquisados evidenciam como a terra rural e urbana, convertida em mercadoria, continua sendo restrita do ponto de vista social e produtivo.

No que concerne aos diferentes sistemas de produção utilizados pelos agricultores urbanos e periurbanos pesquisados, destaca-se o cultivo convencional, com adubação orgânica e química dos solos. Os agrotóxicos são pouco utilizados, em virtude de se tratar principalmente da produção de hortaliças, sobretudo de folhosas que possuem ciclos curtos de produção.

Verifica-se na Tabela 5 que vinte (87,0%) agricultores urbanos e periurbanos pesquisados adotam sistemas convencionais de produção e três (13,0%) utilizam outros sistemas, sendo que dois são produtores orgânicos e um utiliza o sistema hidropônico.

TABELA 5 – SISTEMAS DE PRODUÇÃO UTILIZADOS PELOS AGRICULTORES URBANOS E PERIURBANOS PESQUISADOS EM PRESIDENTE PRUDENTE - SP

Sistema de produção	Nº de Produtores	% de produtores
Convencional	20	87,0
Orgânica	2	8,7
Hidropônica	1	4,3
Total	23	100,0

Fonte: Pesquisa de campo realizada no mês de Junho de 2017

Um dos produtores pesquisados implantou uma empresa que produz e comercializa produtos orgânicos. Trata-se de um estabelecimento sofisticado que fornece produtos personalizados e visa a atender clientes com maior poder aquisitivo. No estabelecimento, situado no Jardim Paulista, um bairro de classe média da cidade de Presidente Prudente, o cliente pode colher os próprios produtos, pois a horta é contígua e está integrada à loja.

A maioria dos agricultores urbanos e periurbanos pesquisados, no entanto, dispõe de pouco capital, sendo que a comercialização dos produtos tem a função principal de complementar a renda familiar. Apenas dois (8,7%) agricultores urbanos e periurbanos pesquisados cultivam apenas para o autoconsumo, com o objetivo de não permanecerem ociosos.

Um dos produtores pesquisados utiliza o sistema hidropônico e implantou a empresa “Viva Verde”, que se situa no Bairro Humberto Salvador. O capital é de origem familiar, advindo da associação de dois irmãos, sendo que a empresa conta com quatro funcionários. A área total da propriedade é de 29 hectares e ainda não foi parcelada, sendo mantida como área rural incrustada no espaço urbano. A área se situa entre o Parque Watal Ishibashi e o Jardim Humberto Salvador, dois bairros populares com elevada densidade demográfica situados na zona norte da cidade. A horta ocupa apenas 10.000 metros quadrados e nela estão instaladas trinta estufas para o cultivo hidropônico de hortaliças de folhagens. Possui berçário, de onde é retirada a maior parte das mudas, sendo o restante adquirido do Viveiro de Mudas Brambilla, localizado no município de Piacatu (SP), a 150 quilômetros de Presidente Prudente.

A família do produtor pesquisado adquiriu a propriedade no ano de 1974 e no passado a área era utilizada para cultivar algodão, amendoim, feijão e outras lavouras, além da criação de gado bovino. De acordo com o entrevistado, em virtude da propriedade atualmente estar situada no interior da malha urbana, alguns corretores e empresas do setor imobiliário já manifestaram o

interesse em negociá-la ou comprá-la, mas o entrevistado, que é o patriarca da família, afirmou que a atividade hidropônica está dando bom retorno econômico e que, no momento, não pretende vendê-la. No entanto, ele considera que a tendência é a de que no futuro pelo menos parte da área seja vendida, pois a área efetivamente utilizada para a produção se restringe aos dez mil metros quadrados onde estão instaladas as estufas.

A exploração produtiva do restante da propriedade, segundo o entrevistado, é inviável. Como a área está dentro da cidade, as cercas são rompidas com muita frequência, o que inviabiliza a criação de animais. Também há dificuldades para realizar cultivos agrícolas porque a família não dispõe de mão-de-obra e não compensa utilizar força de trabalho externa, em virtude do seu elevado custo.

Nas trinta estufas são produzidas, em média, trinta mil maços de folhosas por mês e grande parte desta produção é vendida para o Hipermercado Assai e os Supermercados Nagai, Pastorinho e Estrela. Os produtos também são vendidos a ambulantes que comercializam as folhosas em domicílio e em diferentes pontos instalados em vias públicas da cidade.

Em relação à produção de horta em área urbana, destaca-se a horta no terreno da prefeitura, que ocupa 7.500 metros quadrados, sendo o que restou do Programa “Alimente Prudente”, criado pela municipalidade no ano de 1997.

Essa política pública municipal incentivou a prática da agricultura urbana, com a doação de sementes, prestação de assistência técnica, disponibilização do acesso à água para irrigação dos canteiros e o abastecimento gratuito com esterco de galinha, gado e casca de amendoim. Em contrapartida, a prefeitura exigia que parte dos alimentos produzidos nas hortas municipais fosse doada às escolas e creches municipais.

De acordo com o produtor pesquisado, a prefeitura abandonou o projeto no ano de 2005 e as sete famílias que cultivavam no lote tiveram que arcar com os custos da produção, o que as levou a deixar de produzir na área. Além dos elevados custos, as dificuldades de acesso à água para irrigação também foram decisivas para desencorajar as seis famílias que acabaram vendendo o “direito” de sua exploração na área pública municipal ao único produtor remanescente, um migrante do nordeste de 65 anos que continua produzindo com a ajuda de um filho e de dois sobrinhos. O terreno público, de propriedade da prefeitura municipal, se situa no Bairro Brasil Novo, também na zona norte da cidade de Presidente Prudente.

O produtor possui 100 canteiros, mas normalmente mantém cerca da metade em produção em decorrência da baixa quantidade de água disponível para irrigar os canteiros. O produtor perfurou quatro poços “caipiras” para irrigar os canteiros, mas a quantidade de água disponível é insuficiente, sobretudo entre os meses de abril e setembro, quando os índices pluviométricos são mais baixos.

A comercialização é realizada no ponto de venda situado na própria área onde é realizada a produção e diretamente aos consumidores que residem no Conjunto Habitacional Brasil Novo e em bairros vizinhos.

São cultivados na referida área almeirão, salsinha, cebolinha, couve, rúcula, alface (crespa, lisa, mimosa), agrião, coentro, brócolis, feijão de corda, mandioca e rabanete. As mudas também são adquiridas do Viveiro de Mudas Brambilla.

Os cultivos realizados pelos produtores urbanos e periurbanos são diversos em termos de tipos de folhagens e de hortaliças de frutos, raízes e tubérculos, conforme se verifica nas Tabelas 6 e 7.

TABELA 6 - TIPOS DE FOLHAGENS CULTIVADAS PELOS AGRICULTORES URBANOS E PERIURBANOS PESQUISADOS EM PRESIDENTE PRUDENTE - SP

Tipo	Nº de Produtores	% de produtores
Acelga	1	4,3
Agrião	5	21,7
Alface	21	91,3
Almeirão	16	69,5
Brócolis	9	39,1
Cebolinha	21	91,3
Chicória	4	17,4
Cuentro	17	73,9
Couve	21	91,3
Espinafre	7	30,4
Hortelã	2	8,7
Repolho	4	17,3
Rúcula	15	65,2
Salsinha	19	82,6

Fonte: Pesquisa de Campo realizada no mês de Junho de 2017

Dentre os 23 agricultores urbanos e periurbanos pesquisados, 22 (95,6%) produzem folhagens, sendo que 11 produzem também hortaliças de frutos, raízes e tubérculos em determinadas épocas do ano. Há apenas um produtor (4,4%) que não produz folhagem e se dedica apenas ao cultivo de quiabo. Este produtor não irriga o cultivo, pois ocupa um terreno público, ficando a produção inteiramente dependente da ocorrência das chuvas.

No que concerne à venda dos produtos, os canais de comercialização utilizados pelos agricultores urbanos e periurbanos pesquisados são bastante variados, destacando-se os seguintes: a) feiras livres; b) sacolões e pequenos mercados de bairro; c) supermercados; d) ponto de venda no próprio local da produção; e) venda de porta em porta; e f) revenda em bancas de rua (seja diretamente pelo produtor, seja por ambulantes que adquirem os produtos diretamente dos produtores).

TABELA 7 - TIPOS DE HORTALIÇAS DE FRUTOS, RAÍZES E TUBÉRCULOS CULTIVADAS PELOS AGRICULTORES URBANOS E PERIURBANOS PESQUISADOS EM PRESIDENTE PRUDENTE – SP

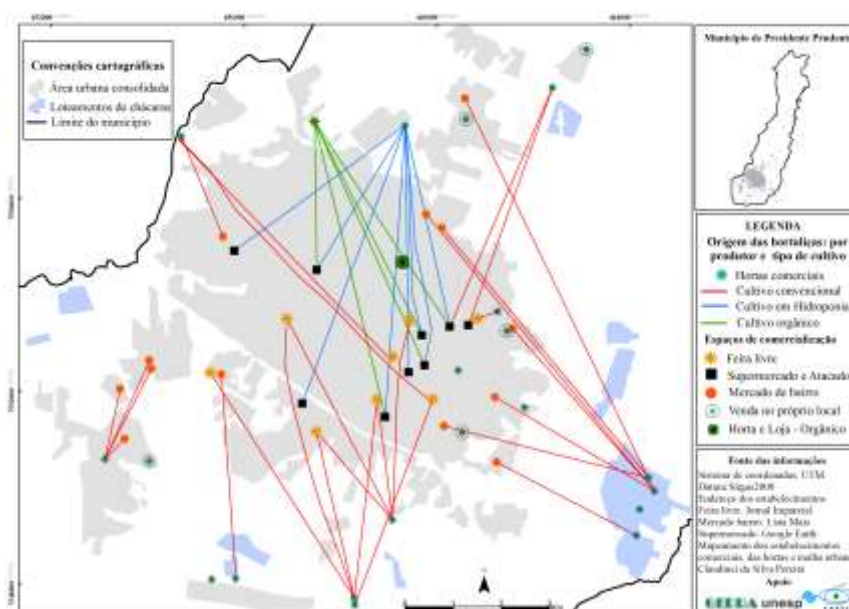
Tipo	Nº de Produtores	% de produtores
Abóbora	2	8,7
Abobrinha	2	8,7
Beringela	2	8,7
Chuchu	3	13,1
Jiló	2	8,7
Mandioca	5	21,7
Pimentão	1	4,3
Quiabo	2	8,7
Rabanete	2	8,7
Tomate	1	4,3

Fonte: Pesquisa de Campo realizada no mês de Junho de 2017



Com base nos principais canais de comercialização utilizados pelos agricultores urbanos e periurbanos pesquisados foi elaborada a Figura 3.

FIGURA 3 - CANAIS DE COMERCIALIZAÇÃO DAS HORTALIÇAS CULTIVADAS PELOS AGRICULTORES URBANOS E PERIURBANOS PESQUISADOS EM PRESIDENTE PRUDENTE – SP



Em Presidente Prudente há 28 feiras livres e elas são realizadas em diferentes bairros da cidade e dias da semana, sendo muito importantes para os agricultores urbanos e periurbanos pesquisados, assim como para os feirantes não produtores.

Embora os pequenos mercados de bairros tenham capacidade reduzida de absorção da produção, eles são importantes para os produtores de hortaliças, em virtude da negociação ser feita diretamente com os proprietários dos estabelecimentos, diferentemente do que ocorre com os supermercados e hipermercados em que a negociação é feita com gerentes e encarregados das seções de hortifrutigranjeiros desses grandes estabelecimentos e as empresas possuem maior poder para impor as condições que normalmente são menos favoráveis aos produtores. Uma das principais vantagens de vender aos mercados de bairros está no fato dos comerciantes assumirem eventuais prejuízos com os produtos que não são vendidos, enquanto que os supermercados e hipermercados devolvem aos agricultores os produtos que não foram vendidos.

Além disso, os supermercados e atacadistas exigem a emissão de nota fiscal de fornecimento e requerem o abastecimento regular em quantidades expressivas durante todo o ano, sendo, portanto, menos acessíveis aos agricultores urbanos e periurbanos que geralmente são menos capitalizados e formalizados e estão mais sujeitos à sazonalidade da produção, não podendo assumir compromissos de entregar os produtos com regularidade.

As vendas nos próprios locais de produção são realizadas majoritariamente nas hortas urbanas de pequeno porte, nas quais os moradores das imediações compram os produtos frescos diretamente dos agricultores.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A AUP é um fenômeno comum e está presente na grande maioria das cidades, embora normalmente não seja reconhecida pelos planos urbanísticos, nem pelos planos diretores. Ela

apresenta, no entanto, vantagens de ordem locacional que favorecem a sua permanência e resistência.

Em Presidente Prudente foi instituído o Programa “Alimente Prudente” que deu apoio às hortas urbanas entre os anos de 1997 e 2005, mas atualmente não há qualquer ação pública de apoio à AUP. Mesmo assim, ela é expressiva no município e, conforme procurou-se demonstrar ao longo desse trabalho, o fenômeno é bastante diverso em termos de dimensão das áreas cultivadas, condições de acesso à terra, tipos de áreas utilizadas para o cultivo, sistemas de produção adotados, produtos cultivados e canais de comercialização aos quais os agricultores urbanos e periurbanos pesquisados têm acesso.

A maioria dos agricultores urbanos e periurbanos pesquisados cultivam em áreas inferiores a 2.000 metros quadrados, se localiza em áreas periurbanas e realiza o cultivo em áreas próprias ou pertencentes à família. Predominam os sistemas convencionais de cultivo, com intensa utilização de adubação orgânica e química dos solos, mas com reduzido emprego de produtos agrotóxicos. Constatou-se que há forte predomínio do cultivo de folhosas dentre os agricultores urbanos e periurbanos pesquisados, com destaque para a alface, couve, cebolinha e salsinha. Dentre as hortaliças de frutos, raízes e tubérculos, destacam-se a mandioca e, em menor proporção, o chuchu, o rabanete e o quiabo. Os canais de comercialização utilizados são variados, destacando-se as feiras livres, os sacolões e os pequenos mercados de bairros, além da venda direta aos consumidores que é realizada no próprio local de produção e em domicílio, conforme se constatou por intermédio da aplicação de formulários a 23 agricultores urbanos e periurbanos de Presidente Prudente.

## V. REFERÊNCIAS

LEITE, José Ferrari (1972). A Alta Sorocabana e o espaço polarizado de Presidente Prudente. Presidente Prudente: FAFI.

MACHADO, A.T.; MACHADO, C.T.T (2002). Agricultura urbana. Documentos /Embrapa Cerrados, Disponível em: [http://bbeletronica.cpac.embrapa.br/2002/doc/doc\\_48.pdf](http://bbeletronica.cpac.embrapa.br/2002/doc/doc_48.pdf). (Acesso em 02 fev.2010).

MADALENO, I.M. (2001). Políticas de apoio à agricultura urbana em Lisboa e Presidente Prudente. Revista de Agricultura Urbana, n.4, Disponível em: <http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AU4/AU4lisboa.html>. (Acesso em 28 out. 2008).

MOUGEOT, L. J. A. (2000). Agricultura Urbana - conceito e definição. Revista de Agricultura Urbana, n.1, Disponível em: <http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AU1/AU1conceito.html>. Acesso em 28 out. 2008.

NASCIMENTO, Agnaldo Nascimento (2014) No vazio, caberiam casas, parques, fábricas... caberia muita cidade. Dissertação (Mestrado em Geografia) Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Presidente Prudente.

SANTANDREU, Allain; LOVO, Ivana Cristina (2007). Identificação e Caracterização de Iniciativas de Agricultura Urbana e Periurbana em Regiões Metropolitanas Brasileiras. In: Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN; Departamento de Promoção de Sistemas Descentralizados – DPSD. Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção. Belo Horizonte.

SILVA, Clécio Azevedo da (2009). A instituição dos circuitos de proximidade no sistema alimentar: fatores de permanência e estratégias dos agentes. In: XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária. São Paulo.

SPOSITO, Maria E. B; GÓES, Eda Maria. (2013). Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: Editora UNESP.

VALE, Ana Rute do (2005). Expansão urbana e plurifuncionalidade no espaço periurbano do município de Araraquara (SP). Tese (Doutorado em Geografia) Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, Rio Claro.

VILLAÇA, Flávio (2001). Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Editora Studio Nobel.

# **ECONOMÍA SOLIDARIA Y FEMINISMOS: PISTAS PARA UN DIÁLOGO NECESARIO**

OSORIO-CABRERA, DANIELA

# ECONOMÍA SOLIDARIA Y FEMINISMOS: PISTAS PARA UN DIÁLOGO NECESARIO

## I. INTRODUCCIÓN.

En tiempos de crisis civilizatoria, son muchas las voces que expresan la necesidad de pensar formas alternativas al sistema dominante. En la misma línea esta comunicación se pregunta por la contribución de la Economía Solidaria (en adelante ES) en la construcción de modos de vida vivibles, aportando al diálogo entre el movimiento de ES y el movimiento feminista. Un diálogo que se inicia en la lectura, pero que luego se encarna en una experiencia activista-investigadora en el transcurso de una tesis doctoral<sup>1</sup>.

Cuando hablamos<sup>2</sup> de vidas vivibles, nos referimos a la compleja pregunta por las vidas a las que queremos señalar (Butler, 2010, Pérez-Orozco, 2015). Dicha pregunta no se basa en planteos esencialistas sobre qué es una vida, sino trabajar en relación a los marcos que le dan reconocimiento (Butler, 2010). Los planteos de Butler (2010) sobre las vidas vivibles nos señalan las relaciones de interdependencia que las hacen posible, así como la precariedad como condición inherente. Dicho de otro modo, nos ayudan a reflexionar en relación al reconocimiento de todas las vidas y las condiciones que las hacen posibles. Pero ¿por qué planteamos que es necesario el diálogo entre ES y la perspectiva feminista para pensar vidas vivibles?

La ES suena con diversa intensidad en distintos territorios del Sur-Norte Global, como una modalidad alternativa de sociedad. La ES hace referencia a experiencias colectivas que pretenden una redefinición de las relaciones socio-económicas poniendo en el centro a las personas y su entorno medioambiental, basadas en relaciones horizontales entre sus integrantes. Considerando la ES como el campo-tema (Spink, 2005) de estudio y la complejidad de modos de vida que podemos abordar allí (que incluyen la relación con lo no-humano) elegimos las temáticas que habitualmente no ocupan mucho espacio en sus planteos teórico-políticos. Nos referimos a los señalamientos realizados por teóricas y activistas feministas (Nobre, 2003, Quiroga, 2009, Mathaeii, 2010) en relación a los grandes ausentes en la ES, los temas relacionados con los trabajos y afectos que sostienen la vida colectiva. Si bien la ES se plantea en sus principios el establecimiento de relaciones horizontales y la equidad como horizonte, a partir de relaciones de solidaridad y apoyo mutuo, no escapa a un sistema patriarcal que también atraviesa las lógicas colectivas de transformación.

Para comenzar el diálogo partimos de la lectura y conversamos de forma íntima con las economías feministas. En particular nos referimos a los planteos de Cristina Carrasco (2001) y Amaia Pérez-Orozco (2015) en relación a la Sostenibilidad de la Vida (en adelante Sdv). La propuesta de la Sdv ha contribuido a visibilizar el carácter multidimensional y heterogéneo de las necesidades, no solo en términos materiales, sino también afectivos y

<sup>1</sup>Esta comunicación forma parte de las reflexiones de la tesis doctoral titulada: “Modos de vida vivibles: Economía(s) Solidaria(s) y Sostenibilidad de la vida”. Defendida en junio del 2017 en el Departamento de Psicología Social de la Universidad Autónoma de Barcelona.

<https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/405465/mdoc1de1.pdf?sequence=1>

<sup>2</sup>Utilizamos la segunda persona del plural para dar reconocimiento al proceso colectivo de construcción de estos diálogos, aunque como autora asuma los reordenamientos presentados en esta comunicación.

relacionales (el cuidado, los vínculos sociales, la participación en dinámicas colectivas). Esta propuesta incluye también dentro de las teorías socio-económicas, ampliar la noción de trabajo considerando todas aquellas actividades históricamente excluidas como las tareas domésticas y de cuidados. La Sdv propone el análisis centrado en los procesos y no en las esencias, poniendo en evidencia la contradicción central entre la lógica de la acumulación y la lógica del bienestar social (Pérez-Orozco, 2006).

El objetivo central de la tesis en la que se basa esta comunicación, estaba orientado a comprender las formas de interdependencia en una experiencia de ES y su aporte en la construcción de relaciones equitativas. Para poder responder a la pregunta de investigación, comenzamos con conversaciones sobre el campo-tema (Spink, 2005) desde la lectura y las personas vinculadas a la ES en Barcelona. Considerando los objetivos de trabajo, la propuesta desde un inicio era habitar durante un espacio-tiempo en una experiencia colectiva relacionada con la ES. De esta forma, tendríamos la oportunidad de compartir desde el contexto las maneras de nombrar, hablamos de las materialidades y significaciones en su contexto de producción cotidiana. En esa búsqueda, llegamos a la experiencia de La Base.

El Ateneu Cooperativo la Base es un proyecto autogestionado en Barcelona, en el barrio de Poble-Sec. Un colectivo de composición heterogénea y con múltiples emprendimientos en su integración (comedor ecológico, cooperativa de consumo, bar-espacio de encuentro, ateneu de oficios, biblioteca, grupo de crianza compartida). Habitar un espacio-tiempo en el colectivo permitió una aproximación a los modos de gestión de la interdependencia, en tres niveles específicos: i) el de la gestión y organización de la vida colectiva: relaciones de poder y trabajos que sostienen la participación en el proyecto ii) el componente afectivo-relacional en los vínculos; y iii) la relación con el territorio y la participación comunitaria. Estos tres niveles de visibilización y análisis se justifican considerando la propuesta de Sdv (Carrasco, 2001) que desarrollamos, al considerar la multidimensionalidad de las necesidades, que no son solo materiales, sino también afectivo-relaciones y de participación comunitaria. Como señala Blanca Callén (2011) estas articulaciones son una posibilidad para interpelar, desplazar y transformar nuestros puntos de vista.

Durante el proceso de investigación, las conversaciones que establecimos con el campo-tema se extienden, y el propósito de establecer diálogos entre movimiento de ES y el feminismo, se concreta de modo no previsto con la participación en la XES (Xarxa d' Economia Solidària) dentro de la Comisión de Economías Feministas. Un grupo que se conforma a partir del interés (y malestar) de algunas integrantes de la red, con el objetivo de hacer evidente la necesidad de una mirada feminista que atravesara la red y la ES en su conjunto. Por lo tanto, esta participación en espacios de encuentro y producción de conocimiento, ampliaron el campo-tema de investigación, así como su incidencia directa en los espacios de discusión sobre la temática a nivel local.

Comprender el conocimiento como práctica social (Haraway, 1991; Gibson-Graham, 2008), nos compromete con las personas y contextos con los que nos relacionamos. Somos responsables como investigadoras en la academia de los reordenamientos que establecemos para abrir diálogos y posibilidades, a partir de un tránsito localizado que nos ha permitido como señalamos el desplazamiento de nuestros puntos de vista (Callen, 2011).

Los diálogos que abrimos en esta comunicación son el fruto de ese proceso de interrelación con ambos espacios. En esta presentación, compartiremos cuatro pistas que este diálogo habilitó. La primera es señalar la necesidad del cambio de mirada y la transformación hacia lógicas transversales de análisis. En segundo lugar, los diálogos que se establecieron entre tiempos y trabajos que sostienen la vida, y de qué manera se colectivizan. Incorporamos también el análisis de las lógicas de poder que se instalan en la dinámica

colectiva, muchas veces invisibilizadas. Y por último, el lugar que ocupan los afectos en la vida colectiva.

## II. ROMPER LOS BINARISMOS ANALÍTICOS. LA SOSTENIBILIDAD DE LA VIDA COMO HERRAMIENTA DE ACCIÓN POLÍTICA.

Este trabajo problematiza la utilización de categorías dicotómicas para pensar lo social, en este caso desde las relaciones socio-económicas. Hablamos de binomios tales como productivo-reproductivo, público-privado, trabajo-no trabajo, razón-emoción. La mirada dicotómica, no solamente invisibiliza lo que sucede en el entre, sino que produce relaciones jerárquicas entre nociones. El propio análisis de género, muchas veces recae en binarismos y jerarquías, reproduciendo invisibilidades en las formas de estar-pensar el mundo según dinámicas sexo-género.

Cuando decimos que la propuesta de la Sdv se convierte en una herramienta teórico-política, nos referimos al doble efecto del nombrar. En primer lugar, a la forma en que dando visibilidad sobre determinadas temáticas históricamente invisibilizadas, podemos crear nuevas perspectivas posibles para el cambio social (Gibson-Graham, 2008). Y también por los efectos concretos en la transformación de las formas de hacer colectivas que las nuevas miradas permiten. Lo entendemos partiendo de una idea que considere la politización de la vida cotidiana, entendiendo la política en relación a las formas de organización, la toma de decisiones, la capacidad creativa en la vida colectiva más allá de las instituciones (Garcés, 2013).

Esta forma de nombrar la Sdv nos permite pensar en términos de interdependencia, entendiendo la dependencia de manera recíproca y base de la interrelación entre las personas y con el entorno no-humano. Sin caer en planteos esencialistas, nos remite a considerar todas las relaciones que hacer posible una vida, reconocer que todas necesitamos de otras y otros para subsistir. De esta forma se intenta combatir el ideal de autosuficiencia que impera en la lógica socio-económica hegemónica, en la que se basa la imagen del homo economicus (varón, blanco, burgués, heterosexual).

La apuesta de la Sdv, amplía la forma de entender el trabajo, reconociendo todas aquellas tareas que hacen sostenible una vida. En este sentido, el Trabajo de cuidados como categoría analítica que intenta romper con una mirada privatizada de estas actividades, permite visibilizar el tiempo y distribución de estas tareas, ampliando los marcos de interpretación y politizando su aplicación para promover la corresponsabilidad y colectivización de los mismos.

Construir una mirada desde la Sdv, también aporta a pensar en la relación razón-emoción que atraviesa el análisis de las relaciones socio-económica, acostumbradas a la racionalización de la política, la propuesta es la politización de los afectos, analizando el impacto de los mismos en la transformación social.

Incorporar la mirada de la Sdv dentro de la ES, habilita al análisis de todas estas dimensiones señaladas. La ES si bien en sus principios hace un reconocimiento de todas las vidas, así como la constitución de relaciones equitativas, no escapa a los binarismos señalados. Un ejemplo claro en sus marcos analíticos es la centralidad que adquiere el mercado, en este caso social, en sus formas de expresión alternativa<sup>3</sup>. La propuesta de un sistema de interrelación de las diferentes esferas productivas desde emprendimientos solidarios, sin considerar de qué manera se están resolviendo las necesidades que sostienen la vida, habla de estos atravesamientos que mencionamos.

<sup>3</sup><http://www.revistapueblos.org/blog/2016/11/15/la-economia-sera-solidaria-si-es-feminista/>

La propuesta de la Sdv aporta miradas transversales e incorpora la multidimensionalidad de las condiciones necesarias para sostener una vida (Carrasco, 2001; Pérez-Orozco, 2015). Sin embargo, la idea no es proponer modelos cerrados, sino que las propuestas de la Sdv se vuelvan una oportunidad en palabras de Garcés (2013) para “una nueva valoración de los límites de lo vivible y dan cuerpo a nuevos modos de ensancharlos” (p.50).

### III. ANÁLISIS TIEMPOS Y TRABAJO DE CUIDADOS COMO HERRAMIENTA DE COLECTIVIZACIÓN.

Los trabajos feministas (Nobre, 2003, Quiroga, 2009, Mathaeii, 2010;) en relación a la ES y particularmente a los colectivos mixtos, han señalado como uno de los principales conflictos la reproducción en la invisibilidad de los trabajos que sostienen la vida del colectivo. A esta situación se suma la falta de reconocimiento del impacto de las tareas del ámbito de convivencia en la participación colectiva y cómo esto afecta las dinámicas organizativas (Nobre, 2003).

Poner el foco a partir de la Sdv en estas experiencias, permite por un lado la visualización de todos los trabajos, en particular los que han sido históricamente invisibilizados, desvalorizados y, en general, feminizados (Pérez-Orozco, 2015; López-Gil, 2011). Hacer evidentes los trabajos invisibilizados y contemplarlos dentro de la planificación del colectivo se convierten en una estrategia para asumir la corresponsabilidad de los mismos. Esto último sucede sobre todo cuándo se hace visible y se reflexiona sobre qué cuerpos se están haciendo responsables de estas tareas ampliamente feminizadas. Por ejemplo, esta visualización se materializa en La Base a partir de espacios de debate y discusión (asambleas y reuniones de comisiones), en los que se problematizó sobre estos temas en la dinámica colectiva, permitiendo reconocer el lugar que aquellos trabajos ocupan en las dinámicas organizativas. Por ejemplo, hacer visibles las tareas de limpieza en la planificación de las actividades como un turno más a completar y no darlo por hecho. En relación a las tareas de gestión, darle mayor visibilidad incluso valorando la posibilidad de remuneración para ese tipo de tareas o considerarlas como horas de trabajo.

El enfoque de la Sdv nos ha permitido también valorar el tiempo como herramienta política (Legarreta, 2014), para pensar en las distintas presencias y formas de organizar la vida colectiva. Con esta idea podemos señalar la multitarea y la falta de consideración de las responsabilidades de la esfera de convivencia en la participación colectiva. Uno de los ejemplos más claros refiere a la triple presencia ausencia (Sagastizabal, 2014), idea que hace referencia a la división de tiempo que muchas mujeres tienen que hacer cuándo participan en colectivos politizados, entre la actividad asalariada, el trabajo de cuidados y el activismo. La visibilidad de esta dimensión permite tomar decisiones en la organización interna, considerando los diferentes ritmos vitales. En este sentido, por ejemplo, en La Base se toman medidas en las asambleas para gestionar colectivamente espacios en paralelo de cuidado para las personas con hijas e hijos a cargo. De la misma manera se considera en la planificación de las reuniones el horario a ser realizadas y el tiempo de duración de modo que sean compatibles con las responsabilidades por fuera del colectivo.

Dicho de otro modo, esta forma de mirar permite incorporar eso que se resolvía en el espacio de convivencia en la planificación colectiva. La colectivización de los tiempos de cuidado, son una oportunidad para romper la separación público-privada que organiza en muchos casos la vida social, pues incorpora las dimensiones que habitualmente se resolvían en la esfera doméstica. Esta forma de gestionar los cuidados, establece nuevos circuitos de referencia para pensar acerca de cómo resolver nuestras necesidades. En La Base por ejemplo se llega a hablar de familias *ampliadas*, en referencia a extender las responsabilidades de



cuidados más allá de los núcleos de convivencia. Estos modos de organizar la vida, permiten imaginar formas más colectivas de asumir las responsabilidades de cuidados que la familia tradicional.

#### IV. RELACIONES DE PODER: PROBLEMAS QUE SE CREÍAN SUPERADOS.

La estructura patriarcal atraviesa las dinámicas colectivas, incluso las que se desarrollan a partir de dinámicas horizontales como hemos podido señalar al principio de esta comunicación. Visibilizar la reproducción de determinadas relaciones de poder, sobre todo en espacios en los que se entiende que “estos problemas ya han sido superados” se vuelve necesario si queremos establecer relaciones equitativas. Nos referimos en particular al tema de las relaciones de género y las jerarquías que se perpetúan en la participación también por experiencia, veteranía, referencia. Consideramos el género en tanto relaciones de poder que se establecen perpetuando jerarquías que han sido naturalizadas, incluso en estos espacios. Nos planteamos las estrategias de visibilización y acción como mecanismos de resistencia, en tanto permiten problematizar dinámicas, discursos y relaciones naturalizadas (Pujal & Amigot, 2010).

Para facilitar el reconocimiento de estas dinámicas, se necesitan en primer lugar herramientas de visibilización. En este sentido han sido útiles tanto en La Base como en la red de ES, las planillas de observación de las dinámicas de género en las reuniones. La aplicación y difusión de los resultados, han permitido un primer reconocimiento acerca de la problemática (por ejemplo: la mayor cantidad de voces masculinas en turnos de palabras y tiempos de exposición en las reuniones y asambleas, aunque en las reuniones sean más mujeres numéricamente). Esta visibilidad funciona como alerta, a veces incómoda, denunciando un problema dentro del colectivo, que necesita de acciones para transformarlo.

A partir de su reconocimiento, se desarrollan estrategias que permiten trabajar sobre estas dinámicas. Un ejemplo es la facilitación de reuniones para garantizar una participación horizontal, marcando el ritmo de las reuniones. Otro es la conformación de grupos no mixtos de mujeres, lesbianas y trans, que permiten compartir malestares y necesidades, así como reconocer las diferencias a la interna de estos espacios. Diferencias que incluyen las distintas formas de estar en el colectivo, las concepciones sobre el feminismo, y la lógica de poder y finalmente un espacio de sostén y fortaleza colectiva. Estos grupos se construyen además como espacios para proponer estrategias de trabajo a la interna de los proyectos.

Las acciones mencionadas no resuelven mágicamente una problemática que atraviesa nuestras formas de relacionamiento social y que se han perpetuado históricamente. Para ejemplo tanto en La Base como en la red de ES, las herramientas de visibilización y acción si bien han generado cambios, siguen siendo una responsabilidad que recae en las personas afectadas más directamente (cuerpos feminizados). Sin embargo, van poco a poco generando espacios de reflexión y acción para una asunción colectiva de las estrategias, con el horizonte de que se conviertan en innecesarias en un futuro.

#### V. POR UNA POLÍTICA DE AFECTOS EN LA VIDA COLECTIVA.

El componente afectivo es uno de los menos considerados en el análisis socio-económico, incluso en muchos espacios de activismo político. La racionalidad dominante impone la razón a la emoción, y descarta o ignora los efectos que este componente tiene en la vida en general y, en particular, en las relaciones socio-económicas. Hablamos de los afectos en el doble sentido, tanto en la que aportan como impulso y freno en las dinámicas colectivas (Jaspers, 2012).

La confianza es un elemento destacado en las experiencias de ES (Laville y García, 2009). La base del relacionamiento y el intercambio en muchas experiencias de ES es la confianza, sin embargo, poco se han estudiado sus efectos en la vida de los colectivos. En La Base se habla de una confianza que nos sostiene, hace familiar nuestra forma de habitar la vida colectiva, la practicamos, la construimos en el día a día. Asumimos esta relación como parte de los vínculos, con la expectativa de la autorresponsabilidad que otras y otros asumen en la vida en común. Sin embargo, como dijimos es un afecto que se construye y ejercita. En ese sentido, por ejemplo, los meses de obra para construir materialmente y en ideas el proyecto de La Base, generó espacios de convivencia cotidiana que fortalecieron el afecto y la confianza. Afectos que incluso sostuvieron los momentos en los que el proyecto parecía que no salía. Este entramado de afectividad, potenció el encuentro y la capacidad de crear juntas.

Sin embargo, los vínculos de confianza o afinidad también nos pueden cerrar en la participación, me referencian con mis pares y me impiden la apertura al otro/a. Por ejemplo, en La Base los grupos de afinidad generan dinámicas de participación en la que se terminan estableciendo lógicas que pre-suponen la coincidencia en las decisiones políticas, a partir de esos vínculos. Cuando suceden, son leídas como favoritismos o preferencias dentro del colectivo; cuando no suceden, surgen los reclamos en nuestros pares por sentirse “traicionados”. Estos afectos que se naturalizan e invisibilizan, tiene efectos importantes en las dinámicas colectiva, sobre todo porque operan y mucho en nuestras formas de participación. El reconocimiento y trabajo para descomprimir sus efectos en la organización, sobre todo en relación a los que obturan el encuentro, se abre como posibilidad y necesidad en estas experiencias. Estrategias como los grupos de bienvenida o las actividades sociales y de ocio más allá de la tarea, colaboran en el conocimiento que teje y expande las redes de confianza.

Otro elemento poco reconocido está vinculado a la singularidad de nuestras emociones y a reconocer y compartir nuestras vulnerabilidades. Nos referimos a la posibilidad o no de compartir miedos, deseos, estados de ánimo en la dinámica colectiva. En la sociedad que habitamos, mostrarnos vulnerables está mal visto. El tema del autocuidado en las dinámicas colectivas se confunde muchas veces con individualismo o egoísmo. Se los clasifica como “problemas personales”, que se resuelven fuera, en lo privado. La necesidad de mostrar nuestra vulnerabilidad y compartirla, brinda estrategias para reconocer desde donde estamos construyendo la vida en común (López-Gil, 2013). La pérdida de un compañero en la Base nos expuso a la forma más descarnada de reconocer nuestra vulnerabilidad. La experiencia vivida de manera colectiva marcó un momento muy importante para el proyecto común de dolor, reflexión y aprendizaje. Esta situación fue una oportunidad para reconocer que no todas nuestras necesidades se resuelven en el colectivo, y que a veces necesitamos una atención especial. Nos dijo que somos diferentes, con maneras diferentes de expresar nuestra vulnerabilidad y compartirla; que el autocuidado también tiene que estar presente para cuidarnos entre nosotras. Esta situación hizo visible la necesidad de generar espacios dentro de la actividad diaria para saber cómo estamos, cómo sentimos, cómo llegamos a las reuniones. Pero sobre todas las cosas, el duelo colectivo también nos dijo que cuando compartimos la vulnerabilidad nos hacemos más fuertes, que podemos reapropiarnos del dolor de manera colectiva, subvirtiendo el orden de lo posible y aconsejable.

Sin embargo, también se producen resistencias a estas estrategias, diferentes sensibilidades. Por ejemplo, en La Base hablamos de la facilidad o dificultad con la que las personas pueden conectar con sus emociones y que esto requiere de un trato diferencial. No todas podemos abrirnos en grupo, contar lo que nos pasa, sin embargo, esta no puede ser la

excusa para no abordar los temas personales. Necesitamos un abordaje desde el reconocimiento de las diferencias en las emociones para una dinámica común.

La apuesta en este trabajo por una política de los afectos (Gandarias y Pujol, 2013) hace referencia a considerar todos los elementos mencionados y poner en primera plana este tema. La intención no es caer en romanticismos sobre los afectos, sino valorar sus efectos tanto en lo que permiten como impulso y freno en la vida colectiva.

Hablamos de la politización de lo cotidiano, de las estrategias que construimos en común para transformar y transformarnos. Ante unos modelos de vida que imponen el ideal de autosuficiencia (López-Gil, 2013) y las imposiciones de lo racional sobre lo emocional también en la participación política, destacamos el análisis de los afectos como posibilidad para el cambio social.

## VI. REFLEXIONES FINALES.

Para cerrar esta comunicación, quisiera volver a la pregunta por las vidas vivibles. De lo que se trata finalmente es poner en el centro de la reflexión la vida como problema común. En la tesis nos movía la curiosidad por conocer de qué manera en la ES se intentaba construir las relaciones entre sus integrantes. La ES dejó de ser central y más allá de las formas de nombrar, necesitábamos pensar en relación a las formas de vida. Hablamos de las condiciones que la hacen posible, y sobre todo de las más invisibilizadas. En un contexto en el que la filosofía y la política se preguntan por la comunidad y lo común (Garcés, 2013), en este trabajo partimos de los que ya estamos construyendo y reflexionar críticamente sobre ello.

La ES como movimiento acumula cierto reconocimiento en el campo social y académico, pero desde un inicio en las lecturas se nos alerta acerca de la complejidad de este campo-tema. Nos aproximamos porque nos interesaba la propuesta alternativa de socialidad, por su articulación social, política y económica (Osorio-Cabrera, 2014). Nos inquietamos con preguntas relacionadas con lo que nos separa, particularmente en relación a las tensiones entre ES y feminismo, para apostar a una estrategia común. Un común imperfecto, abierto a la crítica, en construcción.

El común del que partimos, responde a esa precariedad de la que habla Butler (2010), del reconocimiento de nuestros vínculos de interdependencia. Sin embargo, “nuestra libertad, la irreductibilidad que anida en cada uno de nosotros, depende hoy de que sepamos conquistar, juntos, la vulnerabilidad de nuestros cuerpos expuestos, la precariedad generalizada de nuestras vidas” (Garcés, 2013, p.50).

Apostamos por procesos en construcción y aprendizaje constante, no ideales, que también se enfrentan al conflicto y la incertidumbre. Propuestas socio-económicas que habiten en el tránsito e interrelación entre lo público y lo privado, que rompan esa barrera. Experiencias que vayan más allá de las formas y apuesten por avanzar un poco más en la colectivización. Modelos que descompriman la presión del ingreso fijo para resolver necesidades, y apuesten por estructuras que permitan resolverlas colectivamente. Procesos creativos que permiten ir más allá de los modelos que construimos a espejo del mercado, pero con el componente solidario.

En este trabajo proponemos retomar la idea de Comunidad(es) como propuesta de vida vivible. Comunidad(es) que ponen en el centro los trabajos que sostienen la vida, asumiendo su responsabilidad colectivamente. Comunidad(es) abiertas, que parten del reconocimiento de la diferencia como herramienta de construcción de lo común. Comunidad(es) que construyan territorialmente, pero articulen globalmente. Y, sobre todo, Comunidad(es) afectivas de las que aprender a compartir nuestra vulnerabilidad para

hacernos fuertes; para construir espacio-tiempo de los cuerpos que sean una posibilidad para los buenos encuentros.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Butler, Judith (2010). *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Madrid: Paidós.

Callén, Blanca (2011). Tecnoactivismo. La experiencia política de Riereta.net. *Athenea Digital*, 11(1), 297- 311.

Carrasco, Cristina (2001). La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de Mujeres? *Mientras tanto*, 81, 43-70.

Gandarias, Itziar y Pujol, Joan (2013). De las otras al no(s)otras: Encuentros, tensiones y retos en el tejido de articulaciones entre colectivos de mujeres migradas y feministas locales en el País Vasco. *Encrucijadas*, 5, 77-91.

Garcés, Marina (2013). *Un mundo común*. Barcelona: Ediciones Bellaterra. Gibson, Katherine y Graham, Julie (2008). Diverse Economies: Performative Practices for “Other Worlds”. *Progress in Human Geography*, 32 (5), 613-632

Gibson, Katherine y Graham, Julie (2008). Diverse Economies: Performative Practices for “OtherWorlds”. *Progress in Human Geography*, 32 (5), 613-632.

Haraway, Donna (1991). *Ciencia, ciborgs y mujeres: La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.

Laville, Jean Louis y García, Jordi (2009). *Crisis capitalista y economía solidaria*. Barcelona: Icaria.

Legarreta, Matxalen (2014). Cuidados y sostenibilidad de la vida: Una reflexión a partir de las políticas de tiempo. *Papeles del CEIC*, 104, 93-128.

López -Gil, Silvia (2011). *Nuevos Feminismos. Sentidos comunes en la dispersión. Una historia de trayectorias y rupturas en el Estado español*. Madrid: Traficantes de sueños.

López-Gil, Silvia (2013). “Filosofía de la diferencia y teoría feminista contemporáneas” ¿Cómo pensar la política hoy? (Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid). Recuperado de:

<http://hdl.handle.net/10486/660400>

Jasper, James (2012). Las emociones y los movimientos sociales: veinte años de teoría e investigación. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 10, 46-66.

Matthaei, Julie (2010). Más allá del hombre económico: Crisis Económica, Economía Feminista, y la Economía Solidaria. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, 19, 65-80.

Nobre, Miriam (2003). Mujeres en la economía solidaria. En AAVV. *Diccionario de Economía Solidaria*. Brasil: Untrabalho.

Pérez Orozco, Amaia (2015). *Subversión feminista de la Economía*. Madrid: Traficantes de sueños.

Pérez-Orozco, Amaia (2006). *Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados*, Madrid: Consejo Económico y Social.

Pujal, Margot y Amigot, Patricia (2010). El binarismo de género como dispositivo de poder social, corporal y subjetivo. *Quaderns de Psicologia*, 12(2), 131-148.

Osorio Cabrera, María Daniela (2014). Economía solidaria e interdependencia: aportes desde perspectivas feministas. *Quaderns de Psicologia*, 16(1), 153-165. doi:10.5565/rev/qpsicologia.1198

Quiroga, Natalia (2009). Economías feminista, social y solidaria. Respuestas heterodoxas a la crisis de reproducción en América Latina. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, 33, 77-89.

Sagastizabal, Marina (2014, mayo). *La triple presencia-absencia: un acercamiento hacia la participación política "invisible" en el contexto del movimiento a favor del enskera y las ikastolas*. Comunicación presentada en las jornadas Despensando el género: nuevas perspectivas teóricas y metodológicas. Bilbao. España.

Spink, Peter (2005). Replanteando la investigación de campo: relatos y lugares.

A  
t  
b  
e  
n  
e  
a

D  
i  
g  
i  
t  
a  
l  
,

8  
(  
3  
8  
)  
,

2  
6  
1  
-  
2  
8

**LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS CULTURALES  
Y SU INTERRELACIÓN CON EL DERECHO  
AMBIENTAL. EL CASO DE ARGENTINA**

MINAVERRY, CLARA MARÍA  
MARTÍNEZ, ADRIANA

# LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS CULTURALES Y SU INTERRELACIÓN CON EL DERECHO AMBIENTAL. EL CASO DE ARGENTINA

## I. INTRODUCCIÓN

Los servicios ecosistémicos se refieren a las condiciones y procesos a través de los cuales los ecosistemas naturales y las especies que los conforman mantienen y satisfacen la vida del hombre. Son fundamentales para la producción de alimentos, para la supervivencia de la vida tal como la conocemos en una determinada región, y para el desarrollo sustentable de la misma. (Daily, 1997).

Los valores estéticos y culturales son uno de los cuatro tipos de servicios de los ecosistemas que define la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Estos resaltan a la dimensión cultural más allá de miradas reduccionistas que desde la economía o la ecología sólo perciben lo cultural como intangible e inmaterial y promueven soluciones del mercado, desestimando las prácticas culturales concretas y los valores que configuran sistemas socio ecológicos diversos (Tapia, et al., 2014).

Los pueblos originarios y sus milenarios conocimientos sobre el uso y manejo de los ecosistemas tienen gran influencia en la determinación, organización y comprensión del paisaje que les rodea, donde las percepciones juegan un papel importante y están determinadas por los atributos físicos y las concepciones socialmente construidas del paisaje (Butler, et al., 2013)

Paralelamente al reconocimiento de los conceptos anteriores, la degradación ambiental y la destrucción de los recursos, causados por el proceso de crecimiento y globalización económica, han estado asociadas a la desintegración de valores culturales, identidades y prácticas productivas de las “sociedades tradicionales” fundadas en otras matrices de racionalidad mucho más próximas a una lógica ambiental (Leff, et al., 2005).

Lo expuesto contradice el hecho de que los servicios ecosistémicos culturales dependen fuertemente del valioso contexto sociocultural, y que pueden generar impactos directos en los procesos ecológicos.

A nivel internacional, diversos organismos han puesto de resalto la importancia de estos servicios. Entre ellas la UNESCO y la FAO que los definió como “los servicios que comprenden a la inspiración estética, a la identidad cultural, al sentimiento de apego al terruño y a la experiencia espiritual relacionada con el entorno natural” y que incluyen también a “las oportunidades para el turismo y las actividades recreativas.”

En el presente trabajo se analizarán algunas clases de servicios, como es el caso de las fiestas ligadas a los ecosistemas y a la conservación de material histórico, y también a otros no identificados, para valorarlos desde tres áreas fundamentales contempladas en el paradigma de la gestión de los ecosistemas de Michael Colby: social, económico y ambiental, e identificar puntos de contacto con el Derecho Ambiental.

## II. METODOLOGÍA

Se abordó el desarrollo de la cuestión adoptando una estructura de tipo bibliográfico-documental y descriptiva.

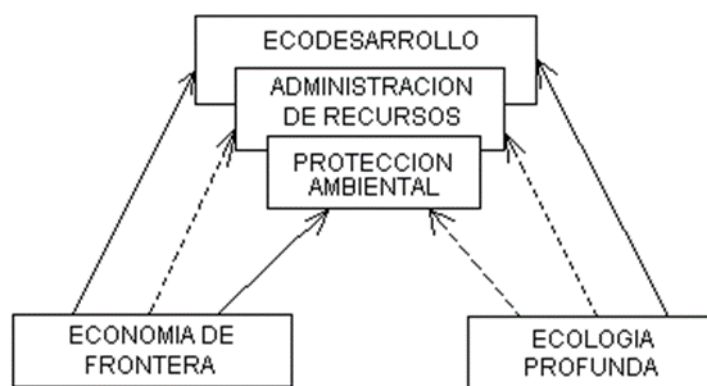
Como técnica de análisis se utilizará a la hermenéutica de textos normativos y de documentos públicos.

### III. LOS PARADIGMAS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DE MICHAEL COLBY

En el presente trabajo se aplicará una selección de paradigmas de la gestión ambiental, los cuales sirven para realizar la valoración de los ecosistemas y del ambiente y su evolución en el tiempo.

A continuación, haremos referencia a los aspectos básicos sobre los dos paradigmas elaborados por Michael Colby en 1991, que poseen orientaciones extremas.

GRÁFICO N° 1



Fuente: Colby, Michael (1991). Environmental management in development: the evolution of paradigms, *Revista Ecological Economics* 3

Colby ubica a sus cinco paradigmas básicos dentro de la relación existente entre la problemática ambiental y la del desarrollo, y cubren desde la economía neoclásica hasta posiciones ecologistas extremas, en la relación existente entre el hombre y la naturaleza.

CUADRO N° 1. PARADIGMAS EXTREMOS ELABORADOS POR MICHAEL COLBY

Paradigma	Concepto de desarrollo	Planteamiento
Economía de la frontera (S. XVIII hasta 1960)	Crecimiento económico material asociado al capital natural, enfoque de mercados.	Antropocéntrico. Prima el crecimiento. La naturaleza es manipulable y reemplazable.
Ecología profunda (1960 aprox.)	El ambiente subordina al ser humano. La gestión orientada a la mínima intervención sobre la naturaleza.	Ecocentrista. Procura la reducción de la población.

Fuente: Martínez Idrobo, Figueroa Casas, 2014

A continuación, se incorporan otros tres paradigmas de gestión ambiental elaborados por el mismo autor, que poseen una orientación intermedia y no extrema como los dos anteriores (Minaverry, 2017).



CUADRO N° 2. PARADIGMAS “INTERMEDIOS” ELABORADOS POR MICHAEL COLBY

Paradigma	Concepto de desarrollo	Planteamiento
<b>Protección ambiental (1970).</b>	Crecimiento económico asociado al capital natural. Desarrollo institucional.	Normativo. Generar instrumentos jurídicos y técnicos que valoran la relación costo-beneficio de la contaminación.
<b>Ecodesarrollo (1970-1980)</b>	Preocupación por los aspectos culturales y la equidad social. Plantea un modelo económico acoplado con los ecosistemas.	Estructuralista. Defiende la libertad, crecimiento cualitativo y prudencia ecológica.
<b>Administración de recursos (1970-1980)</b>	Crecimiento económico asociado al stock de recursos naturales.	Antropocéntrico. Globaliza la preocupación existente sobre los recursos naturales.

Fuente: Martínez Idrobo, Figueroa Casas, 2014

#### IV. ALGUNAS EXPERIENCIAS SOBRE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS CULTURALES EN ARGENTINA Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO AMBIENTAL

Los servicios ecosistémicos culturales pueden abarcar representaciones culturales y tradiciones que están ligadas a los ciclos naturales o al patrimonio natural (fiestas, ritos, lugares sagrados, representaciones artísticas, etc.), servicios ligados a la belleza escénica o al conocimiento de las tradiciones locales, o servicios que aporten a la creación de conocimiento y al desarrollo de la ciencia (estudio de vestigios arqueológicos, entre otros (Constanza et al., 1997), se identifican a los servicios ecosistémicos culturales, como asociados a la función de “provisión de oportunidades para usos no comerciales”.

Las prácticas tradicionales indígenas demuestran el carácter sustentable de sus actividades, las cuales, les han permitido permanecer hasta la actualidad en armonía con el funcionamiento en la provisión de servicios de los ecosistemas que actualmente habitan (Leff, et al., 2005).

El conocimiento local abarca información sobre la ubicación, movimientos y otros factores, y estos vínculos directos con la tierra son fundamentales para mantener esas conexiones que forman el núcleo del individuo y la identidad del grupo (Posey, 1999). Son los significados intrínsecos de las personas las que aportan a un verdadero valor del servicio cultural (Daily, et al., 2000).

Desde el ámbito estrictamente jurídico, o sea desde el Derecho Ambiental, la figura de los servicios ecosistémicos ha irrumpido de forma incipiente.

Del examen normativo sobre legislación nacional y provincial surge que la figura de los servicios ecosistémicos no ha sido regulada autónomamente a nivel nacional, salvo en la ley 26331 (de protección de los bosques nativos) y en alguna legislación provincial dispersa.

La ley 26331, del año 2007, tiene como objetivo principal el enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los “servicios ambientales” que brindan los bosques (artículo 1). Explícitamente, el artículo 5 de la ley 26331 define a los servicios ambientales como “[...] los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos.” (Capaldo, Minaverry, 2016).

A nivel provincial, la ley XVI N° 103 regula los servicios ambientales, pero en el ámbito de la Provincia de Misiones. Define a los servicios ambientales como los beneficios tangibles e intangibles, generados por ecosistemas de bosques nativos o de plantaciones forestales establecidas y todo otro mecanismo de desarrollo limpio, necesarios para la protección y el mejoramiento del medio ambiente, supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Provincia, entre estos:

f) La defensa de la *identidad cultural*.

En la provincia de Catamarca se ha podido detectar que existe la Resolución N° 63/2012 de la Secretaría de Estado y Ambiente, que hace referencia a los servicios ambientales, pero que no aporta ningún aspecto adicional (Capaldo, Minaverri, 2016).

Desde el ámbito jurisprudencial, no se han relevado casos que sean relevantes para su análisis dentro de la presente temática.

## V. LAS FIESTAS LIGADAS A LOS ECOSISTEMAS Y A LA CONSERVACIÓN DE MATERIAL HISTÓRICO

La cultura huarpe en la provincia de Mendoza, Argentina, considera que la tierra es la madre de todos, y no la conciben como una propiedad privada que se puede explotar individualmente. Consideran que la propiedad de la tierra debe ser comunitaria porque las decisiones y uso de la misma se comparten (Hiramatsu et al, s/f).

Asimismo, entre los distintos rituales que se celebran en Iruya, en la Provincia de Salta, se encuentra el que se realiza en homenaje a la Pachamama, en donde la gente se reúne para *dar de comer* a la *Pachamama* y de este modo pedirle, entre otras cosas, que provea a la comunidad de la comida necesaria para poder alimentarse todo el año. La naturaleza, en esta época del año, alcanza un estado límite, tanto por el rigor climático como por el agotamiento de pastos y reservas alimenticias (Talellis & Avenburg, 2008).

El pueblo mapuche desarrolló un gran conocimiento de la astrología y la astronomía. Logró interpretar los movimientos del sol y de los astros, así como también los cambios y alteraciones que estos producen en la naturaleza e inclusive en las personas.

La comprensión y decodificación del idioma de la tierra y la naturaleza hizo posible que estos pueblos pudieran definir con exactitud el inicio de cada etapa, la finalización y el comienzo del nuevo año.

Partiendo de una concepción cíclica del tiempo, el festejo tiene como protagonista al sol.<sup>1</sup>

El “Año Nuevo Andino”, constituye una de las conmemoraciones más importantes para los pueblos de la cultura andina (quechua y aymará). El *Wiñoy Tripantu*, o Año Nuevo es una fecha central para el pueblo mapuche, puesto que en ella se celebra el inicio de un nuevo ciclo, “la vuelta del sol”.<sup>2</sup>

El *Nguillatún*, *Nguellipún* o *Camaruco* es la gran ceremonia de rogativa, y ocupa un lugar destacado entre todas estas ceremonias.

1 Fuente: <http://www.mapuche.info/news/rionegro070623.html>

2 Fuente: <http://www.mapuche.nl/espanol/wetripantu.htm>

Se realiza con intervalos de entre uno, dos, tres, o cuatro años, en un lugar especialmente dispuesto para este fin, en los primeros días de febrero y dura un mínimo de dos y un máximo de cuatro días.

## VI. LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS CULTURALES

La actual definición, superadora de la antigua que se centraba exclusivamente en la protección de la biodiversidad, los incorpora expresamente en el concepto: “Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (Comisión Mundial de Area Protegidas-CMAP-Cumbre de Almería, España, 2007).

En el marco de la legislación nacional sobre áreas protegidas en Argentina, la Ley N° 22.351 prescribe que “[...] podrán declararse parque nacional, monumento natural o reserva nacional, las áreas del territorio de la República que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora o fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones...” (Artículo 1°) y define el concepto de parques naturales en los siguientes términos: “Serán parques nacionales las áreas a conservar en su estado natural que sean representativas de una región fitoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico, las que serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control, la atención del visitante ... En ellos está prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo, que se ejercerá con sujeción a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación.” (Artículo 4°)

De los textos transcriptos puede inferirse que la norma, implícitamente, atiende a los valores estéticos y culturales implicados en los servicios ecosistémicos culturales y refiere expresamente al turismo.

Sin embargo, la normativa presenta una limitación en los tipos de áreas protegidas del sistema nacional. Y ello no tiene una importancia meramente teórica o académica, sino que afecta al plano de la gestión pública ya que restringe las opciones del país para dar respuesta apropiada y flexible a las potencialidades de su medio natural y a la vinculación de su preservación con los objetivos de desarrollo científico y económico- social (Lopez Alfonsin, Martínez, 2014), lo cual repercute negativamente en la materia analizada en el presente.

Ello conduce a proponer una tipología integrada, entre otras, por Reservas Recreativas Naturales y el Territorio Indígena Protegido, de relevancia respecto de los servicios ecosistémicos culturales.

Las Reservas Recreativas Naturales constituyen una categoría novedosa cuyo objetivo fundamental es la recreación, el turismo y la educación, así como la integración plena de la gente con la naturaleza, en zonas con bellezas escénicas que serán preservadas (Lopez Alfonsin, Martínez, 2014)

La categoría Territorio Indígena Protegido halla sustento en el sistema argentino en el tratamiento dado por el constituyente de 1994 a los pueblos indígenas, y centra el objeto en la cláusula del artículo 75, inciso 17 de la Ley Fundamental Argentina, que reconoce “la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos”, y sus consecuencias en las políticas públicas referentes a las áreas protegidas. (Lopez Alfonsin, Martínez, 2015).

Como ejemplo de recepción del mandato constitucional incorporado en la cláusula señalada, siguiendo la línea hermenéutica de la “fuerza normativa” de las normas supremas, cabe destacar el tratamiento de la cuestión por parte de la política de conservación de la naturaleza seguida por la Administración de Parques Nacionales (APN) a partir de principios del año 2000.

El Plan de Gestión Institucional elaborado por el organismo, que establece los lineamientos para la política pública en la materia, se señala expresamente: “Comunidades indígenas: a) se promoverá el fortalecimiento del vínculo con los pueblos originarios en lo que respecta a la temática de legislación, territorialidad y manejo de los recursos naturales, en concordancia con el marco normativo vigente, debiendo conjugarse tanto los intereses sociales que hacen a los pueblos originarios, como los de conservación que hacen a la existencia de las áreas protegidas; b) en el marco de los objetivos propios de conservación, se atenderá las demandas de los pueblos originarios, los que tendrán un rol protagónico en el desarrollo de las áreas que habitan, a través del comanejo de las mismas. Se entiende por tal, un reparto de responsabilidades y competencias y una clara definición del ejercicio de la autoridad pública, y de las pautas de uso y manejo de los recursos que surgen del saber ancestral de las comunidades; c) respecto a los pueblos originarios asentados en las zonas circundantes a las áreas protegidas podrá admitirse a través de reglamentaciones especiales, el uso de los recursos naturales en dichos espacios, siempre que esos usos sean de tipo tradicional, sean compatibles con los objetivos de conservación del parque, resulten necesarios e imprescindibles para garantizar la subsistencia de las comunidades vecinas y se hayan evaluado previamente otras alternativas existentes.” (Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales”, APN, 2001).

Estos lineamientos referidos a la participación de los pueblos originarios en el manejo de los recursos naturales se desprenden de una definición política por la cual la diversidad biológica y cultural integra el patrimonio del conjunto de la sociedad, y no puede ser abandonada a las reglas del mercado o a la mayor o menor conciencia “ecológica” de los agentes económicos.

Desde esta concepción, el Estado tiene el deber de garantizar la preservación de ese patrimonio a través del uso sustentable de los recursos, para que las actividades que se desarrollen en el presente no comprometan el futuro y los intereses colectivos de la sociedad sean resguardados.

Para ello, es menester mantener, desarrollar y gestionar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, como una de las herramientas de conservación fundamentales para el mantenimiento de la diversidad biológica, del patrimonio natural y cultural así como de los rasgos paisajísticos más sobresalientes de la Argentina, en cumplimiento de la Ley N° 22.351 (Lopez Alfonsín, 2002).

En coincidencia con la postura expuesta, el taller denominado “Territorio indígena protegido”, desarrollado en mayo de 2000 en la ciudad de San Martín de los Andes, Provincia de Neuquén, con la participación de representantes de la APN y de la Confederación Mapuche Neuquina (CMN), arrojó resultados que superaron las expectativas de ambas partes y permitieron la adopción de tres principios rectores en relación con la temática. Ellos son: “territorio”, “comanejo”, y “vínculo entre diversidad cultural y biológica”.

Y no es ocioso recordar que la provincia sede del taller, Neuquén, es la única provincia argentina que reconoce la categoría de “territorio indígena protegido” en su legislación local de áreas protegidas (Ley Provincial N° 2342, Creación del Sistema Provincial de Areas Naturales Protegidas, Art. 5° , IX).

En lo referido al comanejo, la APN entiende que el manejo es el conjunto de decisiones y actividades que tienen por objetivo la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, en términos de desarrollo sustentable, y entendiendo que el pueblo originario mapuche ha desarrollado un concepto de manejo integrado a su ecosistema como parte de él, basado en el conocimiento y prácticas que tienen plena vigencia, se determina que el vínculo directo entre ambas prácticas confluyen en el comanejo como la única forma equitativa de viabilizar los objetivos propuestos por las partes (APN-CMN) en la generación, el planteo de ideas y la toma de decisiones.

La incorporación de las comunidades indígenas en el manejo de un área protegida es considerada una práctica avanzada en todo el mundo. En ese sentido, la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza acuñó el concepto de “territorio indígena protegido”. Asimismo, cabe destacar que el comanejo constituye la implementación práctica del Convenio sobre Biodiversidad, ratificado por Ley N° 24.375, que enuncia que el Estado signatario “respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas que entrañan estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y promoverá su más amplia aplicación.” (Artículo 8°, inciso j)).

El principio que reconoce el vínculo entre diversidad cultural y biológica, refiere específicamente al reconocimiento de los servicios ecosistémicos culturales.

## VII. LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y LAS ACTIVIDADES DE RECREO Y ACTIVIDADES TURÍSTICAS

Desde otro ángulo, corresponde profundizar la reflexión referida al uso público de las áreas protegidas, y la necesaria referencia al uso turístico.

Es internacionalmente aceptado por los organismos expertos que entre los principales objetivos del modelo de gestión de las áreas protegidas se incluye el turismo y recreación y, consiguientemente éstos se encuentran entre sus principales usos directos, lo que implica reconocer los servicios ecosistémicos culturales de esas áreas.

En consonancia, así fue receptado por la legislación nacional argentina, como ya ha sido expuesto. El artículo 4° de la ley 22.351, al definir el concepto de parques nacionales expresamente consigna: “...En ellos está prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo, que se ejercerá con sujeción a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación”, completando al respecto el artículo 6° que establece que la infraestructura reservada para la atención del turismo se ubicará, si fuera posible, en las reservas nacionales, y, en caso contrario y de manera excepcional, podrá situarse en parques nacionales pero, estará limitada a lo verdaderamente indispensable. Asimismo, estipula que el Poder Ejecutivo Nacional podrá otorgar autorización para la construcción de edificios, así como instalaciones destinadas a la actividad turística. Para ello será necesario, la propuesta a tal fin realizada por la APN, en la que conste la existencia de un interés general que lo justifique y la manifestación expresa que no significará ninguna modificación sustancial del ecosistema del lugar.

Es indudable que el motivo que tuvo en miras el legislador ha sido el notable beneficio económico que trae aparejado la infraestructura turística en dichas áreas, como también el desarrollo regional de las mismas.

Correlativamente, las áreas protegidas que administra la APN son vistas como una oportunidad para el desarrollo del turismo a nivel nacional en tanto los parques contienen gran parte de los principales atractivos turísticos del país, de alto interés tanto para el turismo

receptivo como para el interno. Ello se ve reafirmado por cuanto los dos parques nacionales que tienen la mayor afluencia turística histórica y actual son los Parques Nacionales Iguazú y Los Glaciares, que son, además, áreas inscriptas en la Lista de Sitios del Patrimonio Mundial de la UNESCO, lo que pone de manifiesto su valor universal como patrimonio natural de la humanidad.

El turismo bien concebido y bien gestionado es una actividad compatible con la protección de las áreas protegidas, por tanto, es necesario analizar la articulación de su régimen regulatorio tal como surge de nuestra normativa nacional.

La ley Nacional de Turismo con el N° 25.997, considera al turismo “como una actividad socioeconómica, estratégica y esencial” para el desarrollo nacional, y dispone que la actividad turística es “prioritaria dentro de las políticas del Estado”.

La norma tiene por objeto “el fomento, el desarrollo, la promoción y la regulación” de la actividad turística y del recurso turismo, incorporando los mecanismos necesarios para: la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales; el resguardo de un desarrollo sostenible y sustentable de estos; la optimización de la calidad y la participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad.

De lo hasta aquí expuesto, el concepto que subyace en la ley se presenta acorde con la definición que la Organización Mundial del Turismo (OMT:2000): “Aquel que atiende las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales, estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida.”

En consecuencia, se entiende que el desarrollo de la actividad turística en las áreas protegidas, en el marco de la normativa vigente, solo es aquella que se adecue al concepto y características del desarrollo sustentable.

Merece destacarse la importancia que adquieren en esta materia los aportes de los desarrollos comunes entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la IUCN y la OMT, que plasmaron en publicaciones que presentan lineamientos para el planeamiento y planificación del desarrollo turístico sustentable en áreas protegidas, atendiendo –precisamente- al vínculo entre ambos. (La más significativa de ellas: Eagles, McCool, Haynes, 2002).

Todo ello concluye en que es esencial que el turismo que se desarrolla en las áreas protegidas sea manejado correctamente, respetando los principios del desarrollo sustentable, sin olvidar el objetivo general de un área protegida y que en el caso de los sitios del Patrimonio Mundial existe un especial énfasis en la protección, conservación y presentación de las características que son de valor universal excepcional para la generación presente y las futuras.

Atendiendo, una vez más, al sistema regulatorio nacional argentino, y a la luz de todo lo hasta aquí expuesto, se afirma que el turismo se presenta como una actividad económica que permite revalorizar los servicios ecosistémicos de los ambientes naturales permitiendo generar recursos para su mantenimiento, permite el disfrute y el conocimiento de espacios naturales y bienes culturales en buen estado de conservación, lo que redundará en un apoyo de la comunidad a las AP, y el cobro de ingresos a las áreas permite recaudar fondos que representan parte del presupuesto de la APN.

## VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Resulta fundamental la valoración de los servicios ecosistémicos, pero no desde una mirada economicista al colocar precios a los bienes obtenidos, sino desde una perspectiva social en donde se detecte los valores de no uso relacionados con aspectos culturales.

Conceptualmente los servicios ecosistémicos culturales se vinculan con varios paradigmas de gestión ambiental que son posteriores a los diseñados por Michael Colby.

En el caso del Ecodesarrollo, esta clase de servicios se encuentran incluidos porque se encuentra interesado en los aspectos culturales de manera explícita, y además plantea un modelo que incluye a todos los elementos del ecosistema (los vinculados con el patrimonio cultural). El paradigma del Posdesarrollo, el de la gestión ambiental integrada y el de gestión de los ecosistemas, consideran que debe tenderse a lograr una mayor calidad de vida y dignidad de las personas, y fundamentalmente por esta razón reconocen como relevantes a los servicios ecosistémicos culturales.

Desde el punto de vista del Derecho Ambiental, el desarrollo normativo en relación con los servicios ecosistémicos culturales es incipiente, y en la jurisprudencia no posee relevancia. Se espera su pronta incorporación y posterior elaboración de políticas públicas.

Existe consenso en reconocer que una de las finalidades específicas del establecimiento de áreas protegidas es el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.

El turismo como oportunidad de disfrute de valores estéticos y culturales y experiencia espiritual relacionada con el entorno, debe respetar la integridad cultural y los procesos y sistemas ecológicos esenciales de las comunidades receptoras.

## IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Borges, M.A., Carbone, G., Bushell, R. and Jaeger, T. (2011) Sustainable Tourism and natural World Heritage –Priorities for action. Gland, Switzerland: IUCN.

Butler, J. R., Wong, G. Y., Metcalfe, D. J., Honzák, M., Pert, P. L., Rao, N., & Brodie, J. E. (2013). An analysis of trade-offs between multiple ecosystem services and stakeholders linked to land use and water quality management in the Great Barrier Reef, Australia. *Agriculture Ecosystems & Environment*, 180, 176-191.

Capaldo, Griselda; Minaverry, Clara (2016). El aporte fundamental de la trilogía del derecho - jurisprudencia - política ambiental. Protección de los servicios ecosistémicos en Argentina, *Revista Observatorio Medioambiental*, Volumen N° 19, Anuario 2016 ISSN 1139-1987, Instituto de Ciencias Ambientales, Universidad Complutense de Madrid, Anuario 2016, pp. 213-230.

Colby, Michael (1991). Environmental management in development: the evolution of paradigms, *Revista Ecological Economics* 3.

FAO (s/f). Servicios ecosistémicos y biodiversidad, disponible en: <http://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/background/culturalservices/es/>.

Constanza, Robert, D'Arge, Ralph, De Groot, Rudolf, Farber, Stephen, Grasso, Mónica,annon, Bruce, Limburg, Karin, Naeem, Shahid, O'Neill, Robert, Paruelo, José, Raskin, Robert, Suttonkk, Paul & Van den Belt, Marjan (1997), The value of theworld'secosystem servicesand natural capital, *Nature*, Volumen 387, 15 de mayo de 1997, pp. 253-260.

Daily, G.C. (1997). *Nature's Services: societal dependence on natural ecosystems*. Island Press, pp. 392.

Daily, G. C., Söderqvist, T., Aniyar, S., Arrow, K., Dasgupta, P., Ehrlich, P. R., & Levin, S. (2000). The Value of Nature and the Nature of Value. . Science, 289(5478), 395-396.

Eagles, Paul F.J., McCool, Stephen F., Haynes, Cristopher D. (2002) Sustainable Tourism in Protected Areas. Guidelines for Planning and Management. World Commission on Protected Areas (WCPA) Best Practice Protected Area Guidelines Series N° 8. PNUMA, Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y la Organización Mundial del Turismo (OMT))

Hiramatsu, Teresa; García Cardoni, Mario Oscar (s/f). Perspectiva de la ecología cultural y pueblos originarios del noreste de Mendoza, Departamento de Economía, Política y Administración Rural - Facultad de Ciencias Agrarias – Universidad Nacional de Cuyo, disponible en: [http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/7153/hiramatsuponmesa04.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7153/hiramatsuponmesa04.pdf)

INTA (2015). Servicios ecosistémicos culturales, disponible en: <https://inta.gob.ar/noticias/servicios-ecosistemas-culturales>

Leff, Enrique, Argueta, Arturo, Boege, C., Porto, & Eckart. (2005a). "Más allá del desarrollo sostenible. La construcción de una racionalidad ambiental para la sustentabilidad: Una visión desde América Latina". En E. Leff, E. Ezcurra, I. Pisanty, & P. Romero Lankao, La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe (3 ed., Vol. 9). México: INE –SEMANART, UAM, PNUMA.

López Alfonsín, Marcelo A. (2002) "El Sistema Nacional de Areas Protegidas". En Ambiente y Recursos Naturales, Editorial Estudio.

López Alfonsín, Marcelo A. (2002) "Parques Nacionales en la agenda de Johannesburgo 2002", La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Diciembre 27 de 2002

Lopez Alfonsín, Marcelo A, Berra, Elizabeth I. (2012). El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Argentina. Lex N° 10 – Año XI, Universidad Alas Peruanas. ISSN 1991 – 1734, pp.275-304

Lopez Alfonsín, Marcelo A. y Martínez, Adriana N. (2014) Los parques nacionales argentinos: Una mirada sobre su régimen legal y algunas propuestas de reformas, RED Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol 1 N°2 pp.14-30

Lopez Alfonsín, Marcelo A. y Martínez Adriana N. (2015). La consagración de la figura del "territorio indígena protegido" como categoría de conservación de la naturaleza en el sistema nacional de áreas protegidas es un mandato constitucional, RED Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 2 Nro. 3. Pp. 230-242

Martínez Idrobo, Juan Pablo, Figueroa Casas, Apolinar (2014).Evolución de los conceptos y paradigmas que orientan la gestión ambiental ¿cuáles son sus limitaciones desde lo glocal?, *Revista Ingenierías de la Universidad de Medellín*, Volumen 13, Número 24.

Minaverri, Clara (2017). ¿Avances o retrocesos?. La evolución de los paradigmas sobre gestión ambiental en relación con la normativa y jurisprudencia sobre servicios ecosistémicos en América Latina, Revista Lex Social (Revista de derechos sociales), Volumen 7, N° 1, Universidad Pablo de Olavide, ISSN: 2174-6419, pp. 476-493.

Posey, D. A. (1999). Cultural and Spiritual Values. Nairobi, Kenya.: United Nations Environment Programme.



Talellis, Verónica; Avenburg, Karen (2008). Para la tierra, para nosotros y para los otros. Usos del cuerpo en el ritual de la Pachamama. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

Tapia, C, Piñeros, A., M., Ardila, C, N. (2014). Servicios ecosistémicos culturales: ¿Ruta para el reconocimiento de la dimensión cultural en la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos? Retrieved from <http://www.parquesnacionales.gov.co>: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/10/SIMPOSIO11.-Servicios-ecosist%C3%A9micos-de-las-%C3%A1reas-protegidas.pdf>

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA  
EM CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS:  
ENTRE O APROFUNDAMENTO DA FRAGMENTAÇÃO  
SOCIOESPACIAL E AS INSURGÊNCIAS  
DA CIDADANIA**

FERNANDA DE OLIVEIRA CARVALHO, VIVIANE  
GOES, EDA

# O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS: ENTRE O APROFUNDAMENTO DA FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL E AS INSURGÊNCIAS DA CIDADANIA

## I. OS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PRESIDENTE PRUDENTE: UMA BREVE APRESENTAÇÃO

Sem desconsiderar a vasta e importante obra já publicada sobre os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na perspectiva urbana e, sobretudo, especificamente do mercado imobiliário, buscamos evidenciar seus efeitos no cotidiano dos moradores beneficiados. O interesse por essa perspectiva analítica é justificado pela complexidade envolvida no cotidiano desses moradores, que combina a aquisição da casa própria, considerada como seu aspecto positivo principal, com circunstâncias tais como a residência em área distante do centro, monofuncionais e/ou com transporte público insuficiente, com tamanho inadequado às necessidades da família etc. Analisamos quais as implicações que a aquisição da casa própria subsidiada a partir de políticas neoliberais na periferia de uma cidade média pode assumir para seus diferentes moradores, questionando se as estratégias que utilizam para superar os problemas decorrentes dessa localização podem reforçar o processo de fragmentação socioespacial ou possibilitar uma nova “insurgência da cidadania” (HOLSTON, 2013).

Presidente Prudente é uma cidade média<sup>1</sup> do interior do estado de São Paulo, a 557 quilômetros de distância da capital. De acordo com os dados do Censo do IBGE de 2010, possui uma população total de 207.625 habitantes. No que concerne mais especificamente aos seus espaços urbanos, algumas particularidades precisam ser levadas em conta, uma vez que não há áreas favelizadas na cidade e os conjuntos habitacionais do PMCMV foram implantados sob a forma de loteamentos horizontais abertos, localizados em sua periferia norte. Entre 2013 e 2015 foram entregues cinco conjuntos habitacionais: Panorâmico, Tapajós, Bela Vista I, Cremonezi e João Domingos Neto-JDN (lotes I, II, III, IV e V) - somando um total 3.464 de unidades habitacionais (FOTO 1), o que implica em problematizar o PMCMV, que está em vigor desde 2009, e suas regras. Através do subsídio de unidades habitacionais a partir do crédito e da redução de juros do financiamento, tinha o objetivo duplo de impactar na economia e ainda diminuir o déficit habitacional (CARDOSO e ARAGÃO, 2013). Foi direcionado a 3 faixas de renda mensal, com formatos e taxas diferentes, de acordo com a faixa de renda comprovada pelo candidato.

<sup>1</sup> Cidades médias são aquelas que desempenham papel de intermediação na rede urbana, entre as mais importantes e as menos polarizadas por elas (SPOSITO e GÓES, 2013, p.24).

FOTO 1: RESIDENCIAL CREMONEZI E AO FUNDO, VISTA PARCIAL DO JARDIM JOÃO DOMINGOS NETTO (ESQ) E RESIDENCIAL TAPAJÓS (DIR)



O PMCMV embora tenha possibilitado um enfrentamento do *déficit* habitacional, veio acompanhado pelo avanço no país “dos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como das agendas e pautas neoliberais, especialmente nas políticas habitacionais, o que faz com que esse momento seja marcado por ambiguidades e contradições” (ROLNIK, 2015, p.262), contrariando alguns dos princípios que pautaram o Partido dos Trabalhadores-PT ao longo de sua trajetória, que tinha como uma de suas agendas “a construção de um Estado de direitos, em que o acesso à moradia adequada e o direito à cidade eram elementos importantes” (idem). Nesse sentido, mesmo regras mínimas, como a limitação do número de 500 unidades por conjunto habitacional foi desrespeitada, uma vez que, do ponto de vista dos interesses do mercado imobiliário, a produção em série e em larga escala, era condição de lucratividade coerente com os propósitos contracíclicos do PMCMV. Assim, as construtoras adotaram como estratégia segmentar áreas contíguas em vários loteamentos, como ocorreu com a segmentação do JDN em cinco lotes, totalizando 2.343 unidades habitacionais.

Embora a implantação de imensos conjuntos em áreas distantes para os segmentos de menor renda seja algo comum no passado habitacional brasileiro, tal modelo voltou a ser efetivado nos últimos anos, com a implantação do PMCMV. No entanto, há também mudanças na forma de sua implementação, como a presença de infraestrutura e equipamentos coletivos, pré-requisito aos conjuntos habitacionais destinados ao segmento de faixa 1. Diferentemente do que ocorria até os anos 1990, todos os conjuntos habitacionais aqui analisados foram entregues com asfalto, energia elétrica, sistema de água e esgoto, assim como acesso ao transporte coletivo.

Sem desconsiderar as deficiências presentes no PMCMV, é importante enfatizar seus avanços, principalmente quando comparamos com as periferias pretéritas, como as estudadas durante a década de 1960 por Holston (2013, p.208), quando, a mudança para essas periferias significava

um drama de mudança extraordinária, cujos temas de desigualdade e luta, segregação e inclusão, pobreza e melhorias, humilhação e afirmação são ao mesmo tempo imensamente pessoais e políticos no cotidiano: um drama em que as experiências de barracos, ruas de terra, esgoto a céu aberto, inundações, expulsões, violência, serviços urbanos precários, ônibus lotados e intermináveis viagens para trabalhar são lidas através do futuro das construções de casas, de melhorias no bairro, da organização de comunidades e do consumo moderno que constituem o sonho de algum dia ter a casa e destino próprios. Os moradores leem as mudanças cotidianas em seus bairros – em cada telha assentada, cada utensílio, num sofá e num segundo andar, com cada novo posto de saúde, escola, rua asfaltada e tubulação de esgoto – como prestações dessa narrativa da transformação da vida subalterna.

Levando em conta as relações contraditórias entre mudança e permanência, aspectos das atuais periferias, básicos, mas extremamente necessários, precisam ser considerados, como a implementação de unidades de atendimento à saúde, creche e escola de ensino fundamental, além da infraestrutura já mencionada, simultâneos à entrega das unidades habitacionais. No JDN, há rede *wi-fi* aberta nas três praças, assim como no Bela Vista, o que não significa que sejam suficientes, como demonstram as entrevistas apresentadas, que apontam diferentes dimensões de problemas relacionados a saúde, educação e transporte.

Constatamos que, atualmente, algumas das suas necessidades já não são as mesmas de trinta anos atrás, período em que foi implementando a última grande política habitacional no Brasil, através do extinto Banco Nacional da Habitação-BNH. Não apenas os moradores possuem perfis, hábitos e necessidades diferentes, como as periferias são distintas do período anterior, enquanto outras permanecem, mas com variações, como aquelas relacionadas ao acesso à saúde, ao transporte e à educação, isso porque antes o posto de saúde e a escola demoravam anos até serem construídos, mediante mobilização dos moradores, enquanto hoje esses equipamentos são construídos simultaneamente às habitações, embora muitos deles ainda não funcionem quando o conjunto é ocupado, supostamente, devido à demora dos processos licitatórios<sup>2</sup>. O mesmo ocorre com o transporte público: os ônibus chegam até esses novos conjuntos habitacionais, mas além da insuficiência, a inadequação do seu horário de circulação causa problemas crescentes, visto que o tempo nessas cidades não se limita mais ao tradicional horário comercial.

Além disso, é preciso considerar que Presidente Prudente caracteriza-se por ser uma cidade média, na qual, se comparada às metrópoles brasileiras, as distâncias não são tão grandes, embora possua áreas descontínuas e transporte público ineficaz, conforme apresentamos nas entrevistas no tópico seguinte, no qual as relações perto/longe são relativizadas, dependendo de várias condicionantes tais como: ocupação, idade, renda, número de membros da família e se possui veículo automotivo ou não.

## II. A LÓGICA NEOLIBERAL: ENTRE O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O COTIDIANO DOS MORADORES CONTEMPLADOS

As entrevistas analisadas foram fundamentais para a identificação de aspectos do espaço intraurbano dessa cidade, mas que expressam relações com a lógica neoliberal, atuante em níveis globais. Considerando que o neoliberalismo não é apenas “uma ideologia, um tipo de política econômica” (DARDOT e LAVAL, 2016, p.7), mas sim “um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (idem, p.7), compreendemos que é imprescindível analisar interescalarmente o PMCMV, observando como se insere numa lógica mais ampla, tanto no condicionamento do Estado pelo Mercado, como na vida cotidiana dos moradores dos conjuntos habitacionais por ele produzidos, sendo precisamente essa a característica do neoliberalismo, com o “desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade” (idem, p.34).

Para os moradores, a articulação para a resolução de seus problemas se estabelece num limiar, sendo ora mais individuais, ora mais coletivos, confluindo em diversas formas de produção do espaço urbano, ora como consumidores, ora como cidadãos, nos levando a questionar sobre a possibilidade de “uma nova insurgência da cidadania” (HOLSTON, 2013), num contexto em que a lógica neoliberal está marcadamente presente. Nesse sentido, quando confrontamos os resultados da pesquisa empírica com as formulações teóricas, nesse

<sup>2</sup> A falta de empenho dos responsáveis não pode ser desconsiderada.

caso, especialmente de Dardot e Laval (2016) e de Holston (2013), não apenas temos elementos para problematizá-las, mas também para avançar, especialmente quando nossas evidências indicam a necessidade de relativizar afirmações muito categóricas, como por exemplo de que “o homem neoliberal é o homem *competitivo*, inteiramente imerso na competição mundial” (DAROT e LAVAL, 2016, p.322).

Além disso, as lógicas que permeiam as políticas habitacionais demonstram cada vez mais que, com a preponderância da lógica neoliberal, longe de haver uma “retirada do Estado diante do mercado” (idem, p.19), há cada vez mais uma sustentação do Estado ao mercado, sendo uma “mesma lógica normativa que rege as relações de poder e as maneiras de governar em níveis e domínios muito diferentes da vida econômica, política e social” (idem).

Com base nas entrevistas, e levando em conta seus aspectos subjetivos, apreendemos o cotidiano dos habitantes desses novos espaços, considerando que, “como toda perspectiva focalizada en el sujeto en la vida cotidiana, esto trae consigo el interés analítico por la acción y las prácticas, el sentido y los significados” (LINDÓN, 2011, p.15)

Apresentamos Miriam, professora, mora com o marido e seus três filhos no Residencial Panorâmico. A renda da família, quando fizemos a entrevista, era de R\$3.000,00 e após a mudança para a nova moradia, contou que foi necessário adquirir um carro:

[Houve um aumento de despesas que antes não precisava pagar depois que mudou para cá?] No transporte. Porque antes a gente trabalhava do lado do Jardim das Rosas, então a gente se locomovia a pé. [...] Aqui não, nós vamos de manhã, voltamos meio dia, ele volta de novo. Isto quando a gente não faz 3 viagens, são 6 quilômetros?! 12 km cada ida e volta!, [...] Isso quando não vamos de noite quando tem programação da escola. [Vocês vão todos de carro ou de ônibus?] No comecinho, quando viemos para cá era de ônibus. Depois adquirimos o carro para facilitar, mesmo porque os gastos com o ônibus equivaliam o mesmo que os gastos com o carro. Lá o carro não tínhamos tanta necessidade, não que ele não fosse útil, mas lá tudo era perto, tudo que precisava, igreja, mercado, trabalho. O carro fazia falta? Fazia, mas não comprometia nossas atividades, só que aqui não dá. Quando ficamos sem carro porque ele foi batido, nossa! Foi muito complicado andar com 3 crianças no ônibus, na chuva, para ir para a igreja, nossa. Mas só compramos pela necessidade. [Depois que mudou para cá teve mudança nesta rotina?] Só acordar bem mais cedo, agora nas despesas.... Na verdade, a gente tira de um lugar para colocar em outro, mas não teve assim muita mudança não. [Você considera que este bairro é perto ou longe do centro?] Muito longe [Quais os principais problemas enfrentados por vocês quanto a se mover pela cidade, o que gostaria que mudasse?] Aqui o trânsito é muito complicado, não tem lugar para estacionar, no centro. A questão do usuário de ônibus, a demora, muito lotado. Parece que os ônibus que a gente mais precisa, são os que mais demoram a chegar. Muito lotado o ônibus, muito muito lotado! [Miriam, 42 anos, professora, Residencial Cremonezi, 25/03/2017]

Os aspectos dessa entrevista que merecem mais atenção dizem respeito aos seus deslocamentos. O primeiro tem relação com a cidade média. Presidente Prudente é uma cidade média não apenas por ser menor demográfica e territorialmente do que as metrópoles brasileiras, mas por mediar as articulações entre as cidades pequenas e também com a metrópole paulista. No entanto, os deslocamentos por transporte público são realizados exclusivamente por ônibus cujos itinerários dirigem-se ao centro da cidade, muitas vezes, com considerável tempo de espera entre eles. Mesmo assim, quando comparadas à metrópole, há facilidade de circulação nas cidades médias, em função das distâncias menores,

o que se evidencia no cotidiano de Miriam quando descreve seus deslocamentos, visto que pode ser realizado em pouco tempo com veículo particular<sup>3</sup>.

O custo relativamente igual ao gasto com as passagens de ônibus e a redução do tempo para realizar tais deslocamentos por carro (ou moto), tem levado muitas famílias a adotar (ou almejar) a mesma estratégia de Miriam: deslocar-se por veículo automotivo próprio, “gerando seu próprio espaço-tempo” (SPOSITO e GÓES, 2013, p. 302). Aliada a isso, a mudança para o novo bairro, além de motivar a aquisição de um veículo próprio, gerou uma nova relação da família com os demais espaços urbanos, uma vez que deixaram de deslocar-se a pé para o trabalho, a escola, o lazer, como faziam anteriormente, alterando suas práticas socioespaciais.

Embora Miriam não pague mais aluguel, agora possui o gasto com transporte, sugerindo que não houve alterações nos seus gastos mensais. Além disso, o aumento do fluxo de carros na cidade e a ausência de locais para estacionar no centro, mencionados na entrevista, são potencializados por esse conjunto de transformações experimentadas por esses cidadãos das classes populares, e pode ser explicado pelas significativas mudanças econômicas e sociais que caracterizaram os anos do governo do PT na presidência. Entre elas, destaca-se que “o incentivo ao consumo figurou como elemento de importância crucial e em escala cada vez maior” (ROLNIK, 2015, p.299), “marcado por demasiadas ambiguidades e contradições” (idem, p.262), com a instituição de políticas de transferência de renda, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o PMCMV, redução de IPI (imposto sobre produtos industrializados) em automóveis e eletrodomésticos por um lado, e por outro, a construção de imensos conjuntos habitacionais via mercado, sem garantir de fato o direito à cidade.

Embora tenha havido no Brasil essa redução das desigualdades econômicas devido às políticas sociais implantadas durante os anos em que o PT esteve no comando do governo federal, no plano espacial essas desigualdades se ampliaram. No âmbito social, as políticas tinham como objetivo retirar a população da base da pirâmide “do nível de subsistência precário em que se encontrava, através de programas de transferência de renda (Bolsa Família) e de um conjunto de ações sociais destinadas a aumentar as oportunidades de empreendedorismo e desenvolvimento econômico” (ROLNIK, 2015, p.263). O incentivo ao consumo possibilitou às classes populares, o acesso a bens antes exclusivos de segmentos de classe média e alta, como carros, motos, casa, *smartphones* etc., mas também estimulou a resolução dos problemas cotidianos via mercado.

A heterogeneidade dos moradores desses novos conjuntos habitacionais, assim como a diversidade dos efeitos das políticas sociais então implementadas podem ser apreendidos quando comparamos a entrevista de Miriam com a de Josefa, que realiza seus deslocamentos exclusivamente por ônibus e é um caso exemplar do significado de tal desigualdade espacial no cotidiano daqueles que dependem de transporte público. Ela trabalha em casa como cuidadora da sua irmã, que é aposentada por ser portadora de necessidades especiais. Na mesma residência, localizada no JDN, também mora o filho, Jeferson, então desempregado. A renda total da família era de R\$1.059,00. Durante a entrevista, Josefa falou sobre as dificuldades decorrentes do transporte público ineficaz:

3 A distância entre o Residencial Panorâmico ao seu local de trabalho é de aproximadamente 6 Km. Traçando essa rota no Google Maps, visualizamos que pode ser realizado em 12 minutos, de carro ou moto. Se ela realizasse esse mesmo itinerário por ônibus, teria que pegar um ônibus até o centro da cidade e outro do centro ao seu local de trabalho. O preço de uma passagem é de R\$3,60. Ida e volta, por cartão com integração, o custo seria de R\$7,20. Esse valor, multiplicado por cinco, que é o total de integrantes da sua família que fazem o mesmo trajeto, daria um total de R\$36,00 a cada ida e volta. Mas, devido ao tempo que demandaria ir até o ponto de ônibus, esperá-lo, desembarcar no centro e pegar outro ônibus, não seria possível ir para sua casa almoçar, como contou fazer. Em seu carro, considerando o preço do litro do Etanol atualmente, de R\$2,70, ela deve gastar ao menos dois litros para ir e voltar (12 Km), gerando um total de R\$5,40.

Jeferson: Aqui o ponto negativo é na área da saúde, transporte.... É bem precário mesmo, transporte principalmente. São poucos ônibus, horário meio defasado. Tinha que ter ônibus no mínimo de 20 em 20 minutos. Durante a semana é de meia em meia. Depois das 7, 8 horas da noite fica mais complicado ainda. Porque só tem uma linha, né?! Só vai para o centro, não vai para outro local. Josefa: Aqui se a pessoa ficar doente, ela está lascada. Ela não vai para um HR [Hospital Regional], não vai para uma outra localidade... Jeferson: Aqui nós estamos precisando de uma UPA [Unidade de pronto atendimento], porque aqui, é o segundo maior bairro de Presidente Prudente. Aqui, foi estimado dez mil habitantes. E é meio complicado. [...] Ambulância aqui é complicado. Eles quando vêm, não tem muito acesso a endereço, ficam procurando, quando não acham, vão embora. [...] [Vocês consideram que o bairro é perto ou longe do centro?] Jeferson: Afastado. Josefa: Eu não tenho do que reclamar, eu não reclamo não. Eu não pago ônibus. [E quais são, os problemas enfrentados por vocês quanto a se mover pela cidade, o que vocês gostariam que mudasse?] Jeferson: Ônibus, né?! Tinha que ter mais linhas, mais opções aqui em Prudente. [Josefa, 53 anos, cuidadora, Jeferson, 28 anos, desempregado, JDN-17/08/2016]

Com base nesse depoimento, destacamos: 1. há poucos horários de ônibus; 2. as linhas deslocam-se apenas ao centro, limitando suas possibilidades de acesso a outras áreas da cidade; 3. decorrente da grande quantidade de casas em uma única área da cidade, concentra muitos habitantes e a quantidade de linhas acaba sendo insuficiente; 4. a noite, os deslocamentos tornam-se ainda mais difíceis, em função da redução dos horários, o que evidencia o estímulo ao processo de fragmentação socioespacial que está em curso nessa cidade (SPOSITO e GÓES, 2013): “não apenas os espaços, mas os tempos, com os horários em que cada um pode utilizar os espaços da cidade são rigidamente demarcados”.

O intervalo das linhas que ligam o JDN ao centro é de trinta minutos, não passando por outras centralidades que concentram comércio, serviços, saúde e estudos. Como os deslocamentos dos moradores não são necessariamente todos até o centro, aqueles que dependem do transporte coletivo acabam tendo gastando mais tempo, para ir a outras áreas da cidade, ou ficam em casa. “Os tempos desiguais dos cidadãos, sobretudo em termos de mobilidade, tornam-se, deste modo, mais um plano que condiciona e orienta o processo de fragmentação socioespacial” (SPOSITO, 2013, p.85). Nessa perspectiva, a mesma autora revela que a fragmentação socioespacial vai além da descontinuidade territorial, é um processo que envolve a dimensão temporal, a articulação entre diferentes escalas e as práticas socioespaciais:

Não se trata apenas de considerar a cidade fragmentada (fato), em função de descontinuidades territoriais no tecido urbano ou da presença de muros e de sistemas de segurança, o que podem ser indicadores fortes, mas não são, de per si, o processo de fragmentação, visto que para entendê-la são necessárias, de um lado, a perspectiva do tempo, de outro, a observação das articulações entre escalas e, por fim, o mais importante, deve-se frisar que os aspectos observados podem resultar em redefinição das ações econômicas e sociais, das práticas espaciais, bem como dos valores que sobre o urbano são reformulados. (idem, p.83).

Levando em conta as relações entre tempo e espaço, observamos que, se nos anos 1960 –70, as periferias metropolitanas eram marcadas por um processo de segregação, embora tenha diversos aspectos negativos, possibilitou, de modo inesperado, uma insurgência da cidadania, a partir do momento em que esses moradores se organizaram coletivamente e passaram a reivindicar por seu direito à saúde, educação, infraestrutura, também se reconheceram como cidadãos produtores do espaço urbano (HOLSTON, 2013).



Atualmente, observamos que nas novas periferias de Presidente Prudente, há uma tendência à resolução dos problemas de maneira imediata e através do mercado, que acaba sendo paliativa, pautada em práticas individualistas, portanto, despolitizadas, gerando um aprofundamento da fragmentação da vida urbana. No entanto, essas práticas se misturam com outras iniciativas, ora também pelo mercado, ora através de reivindicações coletivas junto a órgãos públicos, como discutiremos no tópico seguinte.

### III. FRAGMENTAÇÃO SOCIOESPACIAL E INSURGÊNCIA DA CIDADANIA

Com base nas articulações desses moradores para solucionar os novos problemas das atuais periferias, expressas via *Facebook*, problematizamos nesse tópico a despolitização inerente a inclusão via mercado, uma vez que possibilita obter soluções rápidas e parciais para problemas que são amplos, ao mesmo tempo em que gera desmobilização. Enfatizamos que essas ações ora estão baseadas em ações individuais, como a compra de carros ou motocicletas para ter uma maior mobilidade em um menor tempo, ora mais coletivas, através de meios de transporte coletivo, via mercado. Exemplar dessa segunda alternativa é a publicação de Zocante<sup>4</sup> feita no grupo fechado no *Facebook* “João Domingos Netto oficial”. Ela oferece um plano de transporte para a família, com preços variados, voltado ao atendimento de diferentes necessidades de deslocamento para serviços médicos.

Trata-se, portanto, de um serviço especializado, cuja relevância se evidencia quando levamos em conta que o primeiro ônibus que sai desse conjunto habitacional às 5h50 em direção ao centro. Alguns hospitais e serviços de saúde, como o Hospital Regional (HR), Ambulatório Médico de Especialidades (AME), Hospital Estadual (HE) e Clínica de Fisioterapia da UNESP, estão localizados em eixos distantes do centro, necessitando que peguem outro ônibus no centro para acessá-los. Alguns moradores relatam que, se tiverem consultas marcadas no primeiro horário, às 7h, não conseguem chegar em tempo, perdendo o serviço de saúde, agendado, na maioria das vezes, com certa antecedência. De acordo com o plano escolhido, consoante ao serviço ofertado por Zocante, o morador poderá até mesmo ir a supermercados realizar compras, como visualizamos no *post* e foto publicado:

“Olá! Esse trabalho que estamos pretendendo realizar é um serviço sério em seu bairro, para dar mais comodidade a todos. Pois sabemos que os ônibus nem sempre passam no horário e nem sempre se chega no horário das consultas médicas. E por apenas R\$ 20,00 reais por mês sua família terá este conforto sem preocupação com transporte mais. Ligue nos telefones e se informe mais pois estamos aqui sempre para melhor atender”. (Zocante, 6/11/2016)

Os exemplos de soluções via mercado, para minimizar os efeitos decorrentes da situação espacial desses moradores, nos levaram a questionar se são evidências da preponderância da lógica neoliberal, permeando todos os níveis de práticas e subjetividades, agravada pelo processo de fragmentação socioespacial no qual seu cotidiano se inscreve, ou se o compartilhamento de dificuldades como a baixa mobilidade e acessibilidade aos principais serviços públicos de saúde, lazer, além de centros de compras ainda pode gerar reações que tenham potencial para subverter tal processo.

A busca por soluções alternativas, nesse caso, se inscreve na própria subjetividade neoliberal, que a todo momento tenta mostrar que o Estado não funciona, gerando assim, uma forma de despolitização, uma vez que não valeria a pena o esforço de organização e reivindicação, pelo fato de demorar demais ou ser muito burocrático. Para Dardot e Laval

<sup>4</sup> Como forma de manter o anonimato dos usuários da página, mantivemos apenas o último sobrenome de seus perfis. A despeito do caráter público do Facebook, nesse caso, se trata de grupo fechado, o que justifica tais cuidados.

(2016), a relação entre governantes e governados é subvertida pela lógica neoliberal, esgotando os princípios da cidadania construídos na democracia, fortalecendo a figura do homem empreendedor. Para esses autores (2016, p.9), “a ação coletiva se tornou mais difícil, porque os indivíduos são submetidos a um regime de concorrência em todos os níveis”, quando confrontamos tais afirmações com nossas evidências empíricas, constatamos que é necessário relativizarmos sobre a preponderância do homem empreendedor. Os casos relatados, tanto no Facebook como nas entrevistas, demonstram que, simultaneamente a busca por soluções via mercado, há articulações coletivas para solucionar problemas decorrentes da localização de seus espaços de moradia ou da maneira como tais habitações foram construídas.

FOTO 2 – TRANSPORTE COLETIVO PRIVADO OFERECIDO NOS NOVOS CONJUNTOS HABITACIONAIS, EM PRESIDENTE PRUDENTE

**Planos para sua família**



**Planos (A)**

Buscamos e Levamos em clínicas, posto de saúde, Upas e AME. Valor R\$ 20,00 Mensal por Família.

**Planos (B)**

Buscamos e Levamos em clínicas, posto de saúde, Upas, AME, Tratamentos semanal em fono, fisioterapia e etc. Valor R\$ 35,00 Mensal por Família

**Planos (C)**

Buscamos e Levamos em clínicas, posto de saúde, Upas, AME, Tratamentos semanal em fono, fisioterapia e etc, Compras em supermercados, Valor R\$ 45,00 Mensal por Família

Em Todos os Planos inclui a Busca fora de horário ou quando o cliente tiver alta médica em hospitais ou clínica médicas sem agendamento.

Todo Transporte dos planos tem que ser agendados 3 (dias) antes pois temos que fazer rotas.

O Único que não tem agendamento e a busca de alta médica.

**Nato Transporte**  
Rua Edson Gonçalves Drimel Nº93  
João Domingos Netto Cep 19036-140  
Fone: 99820-9448 99625-7739

**João Domingos Netto,  
Residencial Tapajós e Cremonezzi**

Chegou o Transporte rápido e fácil para você..  
Nato Transporte veio trazer mais conforto e qualidade nos atendimento médicos e exames médicos.  
Sua família paga R\$ 20,00 Por mês e terá um transporte na porta de casa por 7 dias por semana e 24hr por dia sem pagar mais nada por isto.  
Transportamos para rede posto de saúde, Hospitais, UPAS e clínicas particulares e serviço de comprar de mercado.  
Nunca foi tão barato ter conforto na porta de sua casa.  
Ligue nos telefone e iremos atender você na sua casa.



**Fone: 18-99820-9448  
18-99625-7739**

Observamos que o *Facebook* vem sendo utilizado como ponto de encontro virtual entre esses moradores que estão segregados socioespacialmente mas que, a partir dessa rede social, podem interagir com outros e criar vínculos sociais. Também tem sido utilizado como uma espécie de mural virtual, no qual as pessoas obtêm informações sobre o que está acontecendo no conjunto habitacional, mesmo estando em outros espaços, ou contratando comércio e serviços, movimentando os mercados próximos ao bairro, que realizam entregas neste espaço. Com o objetivo de esclarecer os moradores sobre as articulações realizadas pela associação de moradores, seu presidente, Emerson Santos, que também é o moderador do grupo no *Facebook* “João Domingos Netto (oficial)”, publicou:

Hoje estivemos presentes no Ministério Público em reunião com promotor Mário Coimbra, tratando de assuntos referentes às melhorias do bairro. Também aproveitamos a oportunidade para pedir a fiscalização do Meio Ambiente e Vigilância Sanitária sobre as queimadas e a poeira causada pelos caminhões que trabalham no loteamento ao lado do bairro. Att: Associação de Moradores. [Emerson Santos, 11/08/2017]

Após três meses dessa publicação, em 22 de novembro de 2017, Emerson publicou a seguinte mensagem: “Obrigado a todos que se fizeram presentes na escuta pública nesta terça-feira. Parabéns a todos que fizeram uso da palavra para falar sobre os problemas do nosso bairro. Unidos somos mais fortes, que venham as melhorias”, acompanhada de fotos que revelavam uma significativa participação dos moradores naquela reunião. Poucos dias após essa reunião, algumas iniciativas foram tomadas pelo Ministério Público, como sugere o comunicado publicado por Emerson na mesma página (FOTO 3), no dia 24 de novembro de 2017:

FOTO 3 – PUBLICAÇÃO NO GRUPO FECHADO DO FACEBOOK “JOÃO DOMINGOS NETTO OFICIAL”



#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas fontes de pesquisa consultadas, ponderamos que as estratégias via mercado ou via poder público, ora mais individuais ora mais coletivas, se combinam, e embora sejam importantes as diferenças entre as periferias que pesquisamos e aquelas pesquisadas por Holston (2013, p.29), ambas são espaços “de futuros alternativos, produzidos nas experiências de se tornar proprietários, de organizar movimentos sociais, de participar de mercados consumidores e de fazer julgamentos estéticos sobre a transformação das casas”. Se para Holston (2013), a concepção de cidadania estava pautada num novo entendimento do direito a cidade, no qual a própria segregação teria estimulado potencialmente a organização e a luta por direitos, na análise do cotidiano dos moradores que pesquisamos, identificamos várias dimensões correlacionadas. Assim sustentamos a ideia de que se trata de uma outra forma de politização, porém pautada pelo próprio mercado, além disso, a dimensão espacial agora evidencia-se pelo processo de fragmentação socioespacial, que amplia e complexifica o processo de segregação característico dos anos 1960, seja na metrópole analisada por Holston, seja em Presidente Prudente. Nos casos que analisamos, não é possível opor o interesse individual ao coletivo, considerando-os como pares opostos, mas combinados, que assim geram mais possibilidades do que disjunções. Os problemas são transformados em oportunidades: há serviços de moto táxi do próprio bairro, as lojas de conveniências e as iniciativas de transporte coletivo descritas anteriormente rompem a monofuncionalidade com que esses espaços foram criados, ao mesmo tempo em que movem uma economia local. As práticas socioespaciais realizam-se num limiar, portanto.

Ainda que tenha diminuído o *déficit* habitacional quantitativo em decorrência do PMCMV, sua característica de “política habitacional de mercado” (SHIMBO, 2012), combinada à ineficiência nos serviços de transporte público, escolas e postos de saúde impacta diretamente o cotidiano dos seus moradores, evidenciando que, sem desconsiderar os avanços em relação às políticas habitacionais anteriores, há insuficiência no

reconhecimento dos seus direitos, o que afeta especialmente aqueles que “ficam para trás” (CAMPELLO, 2017).

## V. REFERÊNCIAS

ABREU, D. S. (1972). *Formação histórica de uma cidade pioneira paulista: Presidente Prudente*. Presidente Prudente: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.

ANDRADE, L. S. (2015). << É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV >>. Em C. S. AMORE, L. Z. SHIMBO; RUFINO, B. R. (org.), *Minha Casa... E a cidade?* (pp. 165-194). Rio de Janeiro: Letra Capital.

BONDUKI, N. (1980). *Notas e hipóteses sobre a evolução da habitação popular em São Paulo [Mimeo]*.

BONDUKI, N. (1986). *Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular no desenvolvimento de projetos habitacionais*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

BONDUKI, N. (1998). *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna. Lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade.

CAMPELLO, T. (org.). (2017). *Faces da desigualdade no Brasil. Um olhar sobre os que ficam para trás*. Brasil: CLACSO/FLACSO/Agenda igualdade.

CARDOSO, A. L., & ARAGÃO, T. A. (2013). <<Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil >>. Em CARDOSO, A. L. (org.), *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais* (pp. 17-65). Rio de Janeiro: Letra Capital.

DARDOT, P., & LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.

HIRATA, F. (julho de 2009). "Minha Casa Minha Vida!: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana?" *Aurora*. Fonte: <http://www.marilia.unesp.br/aurora>

HOLSTON, J. (2013). *Cidadania Insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

LINDÓN, A. (1 de agosto de 2005). "El mito de la casa propia y las formas de habitar". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX, nº194 (20). Fonte: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-20.htm>

LINDÓN, A. (2011). "Cotidianidades territorializadas entre la proxemia y la diastemia: ritmos espacio-temporales en un contexto de aceleración". *Revistas de La FAHCE*, 13, pp. 15-34. Fonte: <http://www.efyc.fahce.unlp.edu.ar/article/view/EFyCv13a02>

MARICATO, E. (1987). *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis: Vozes.

MARICATO, E. (08 de junho de 2012). "Cidades - Urgente: colocar a questão urbana na agenda nacional". *Carta Maior*. Fonte: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Cidades-Urgente-colocar-a-questao-urbana-na-agenda-nacional/4/25307>

MARQUES, E. (julho de 2016). "De volta aos capitais para melhor entender a política urbana". *Novos Estudos*, 35 n.02, pp. 15-33. Fonte: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/105/>

MELAZZO, E. S. (2015). <<Interações, combinações e sinergias: produção do espaço urbano, dinâmicas imobiliárias e o Programa Minha Casa Minha Vida em cidades médias brasileiras>>. Em C. BELLET, M. E. Everaldo MELAZZO, & J. M. (org.), *Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias* (pp. 373-396). Lleida: Edición de la Universitat de Lleida.

OLIVEIRA, V. F. (2015). *Os sentidos da casa própria: condomínios horizontais populares e novas práticas espaciais em Presidente Prudente e São Carlos*. São Paulo: Cultura Acadêmica.

PEQUENO, R., & ROSA, S. V. (2015). <<Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza>>. Em C. S. AMORE, L. Z. SHIMBO; RUFINO, M. B. (orgs.), *Minha Casa... E a cidade?* Rio de Janeiro: Letra Capital.

ROLNIK, R. (1991). *Cada um no seu lugar*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAUUSP.

ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.

ROSA, T. T. (2009). Favelas, Periferias: uma reflexão sobre conceitos e dicotomias. *33º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu.

ROSA, T. T. (2015). Da “casa própria” à casa manjada: dinâmicas socioespaciais e vulnerabilidades territorializadas nas periferias urbanas. *39º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu.

SHIMBO, L. (julho de 2016). "Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil". *Novos Estudos*, 35 n.02, pp. 119-133. Fonte: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/105/>

SHIMBO, L. Z. (2012). *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: Editora c/ arte.

SHIMBO, L. Z. (2015). <<Métodos e escalas de análise>> . Em C. S. AMORE; L.Z. SHIMBO; RUFINO, B. M. (orgs.), *Minha Casa... E a cidade?* Rio de Janeiro: Letra Capital.

SHIMBO, L. Z., & LOPES, J. M. (2015). <<Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV>>. Em C. S. AMORE, L. Z. SHIMBO, & M. B. (orgs.), *Minha Casa... E a cidade?* Rio de Janeiro: Letra Capital.

SPOSITO, M. E., & GÓES, E. M. (2013). *Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. São Paulo: Editora da Unesp.

TASCHNER, G. (jan/abr. de 2010). "Cultura do consumo, cidadania e movimentos sociais". *Ciências Sociais Unisinos*, 46(n.1), pp. 47-52.

VALLADARES, L. P. (1983).<<Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura>>. Em L. P. VALLADARES, *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.

#### V.1 Websites consultados:

Grupo Fechado no Facebook: "João Domingos Netto (oficial)". (s.d.), [consulta: setembro de 2015]

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. (s.d.), [consulta: outubro de 2014]

**O PROCESSO DE DISPERSÃO URBANA  
E AS TRANSFORMAÇÕES NA MICRORREGIÃO  
DO VALE DO PARAÍBA FLUMINENSE,  
RIO DE JANEIRO, BRASIL**

DA GAMA BENTES, JÚLIO CLÁUDIO

# O PROCESSO DE DISPERSÃO URBANA E AS TRANSFORMAÇÕES NA MICRORREGIÃO DO VALE DO PARAÍBA FLUMINENSE, RIO DE JANEIRO, BRASIL

## I. INTRODUÇÃO

A microrregião do Vale do Paraíba fluminense passa por uma intensa reestruturação produtiva e espacial que teve início na década de 1990-2000 com a atração de novas indústrias. Essas fábricas estão sendo implantadas com formas urbanas desconectadas dos tecidos consolidados (espaço intraurbano), que são características do processo de dispersão urbana. As relações sociais, econômicas e espaciais desenvolvidas na microrregião estão sendo alteradas com a reestruturação em curso. A rede rodoviária e as redes de comunicação têm maior destaque e são parte do cotidiano regional dos moradores da microrregião.

A industrialização dessa microrregião é de grande importância para o Estado do Rio de Janeiro, só ficando atrás da indústria do petróleo do Norte Fluminense. Sua localização é estratégica na Região Sudeste do Brasil, situada no terço médio da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul<sup>1</sup>, na divisa com os estados de São Paulo e Minas Gerais e interna ao triângulo cujos vértices são importantes capitais brasileiras, grandes centros consumidores e acumuladores de capital: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (figura 1).

Essa região é atravessada pela antiga Estrada de Ferro Central do Brasil, principal ferrovia do Sudeste brasileiro, e pela rodovia Presidente Dutra (figura 2), parte do sistema rodoviário que conecta o Nordeste ao Sul do país (BR-116), alcançando a divisa com o Uruguai.

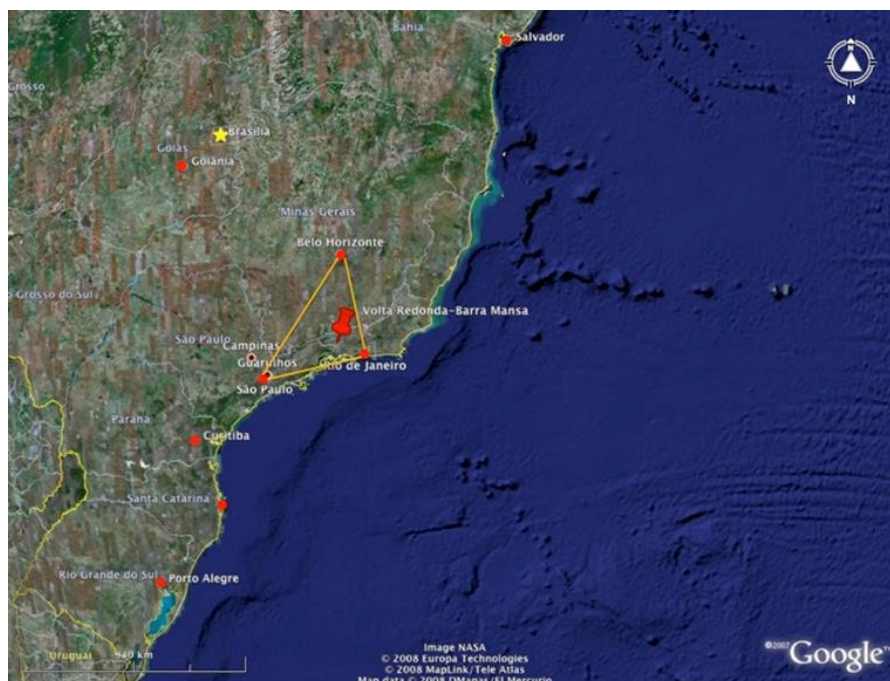


Figura 1. Triângulo formado pelas capitais de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, em que o Vale do Paraíba se insere. Os municípios de Volta Redonda e Barra Mansa estão quase no centro deste triângulo. Fonte: Google Earth, modificado pelo autor.

<sup>1</sup> Esta bacia hidrográfica está localizada no bioma da Mata Atlântica e é conformada ao norte pela Serra da Mantiqueira e ao sul pela Serra do Mar, divisores de águas da bacia.

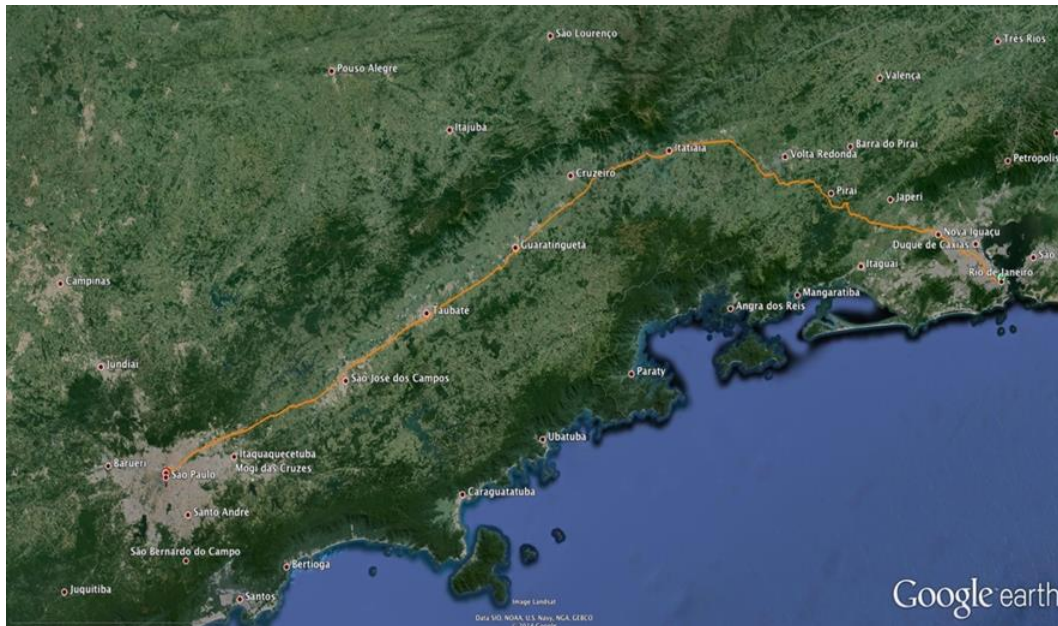


Figura 2. Rodovia Presidente Dutra (linha laranja), que conecta as metrópoles paulista e fluminense, cruzando o Vale do Paraíba. Fonte: Google Earth Pro, 2014, modificado pelo autor.

A microrregião é formada por nove municípios (figura 3) totalizando 680 mil habitantes (2010), sendo três deles cidades médias: Volta Redonda, com população de 257,8 mil habitantes em 2010; Barra Mansa, com 177,8 mil; Resende, com 119,7 mil habitantes. Os demais seis municípios são: Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, e Rio Claro.



Figura 3. Mapa do Estado do Rio de Janeiro com a microrregião do Vale do Paraíba fluminense em destaque. Ao lado, municípios do Vale do Paraíba fluminense. Fonte dos mapas: Wikipédia.

O primeiro ciclo de industrialização da região teve início na década de 1930-1940 e tem como principal marco a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) pelo Estado brasileiro em 1941. Isso assegurou definitivamente o processo de industrialização do Brasil, que perdura até hoje com algumas modificações.

Essa industrialização de base fordista impactou fortemente o desenvolvimento do Vale do Paraíba fluminense e alterou a sua economia e o modo de vida da população, do



rural para o urbano<sup>2</sup>. A microrregião recebeu muitos investimentos e um grande contingente de trabalhadores, com rápida urbanização. O conjunto fordista formado pela CSN e Volta Redonda (figura 4) era uma verdadeira *company-town*, que já na década de 1950-1960 polarizava a região e centralizava o seu desenvolvimento. Esse conjunto caracterizava-se espacialmente por suas formas urbanas concentradas (BENTES, 2014). A abertura da Via Dutra nessa mesma década contribuiu para essa concentração. A polarização tinha uma área de influência maior que a própria microrregião, avançando para os estados de São Paulo e Minas Gerais.

As cidades médias de Volta Redonda e Barra Manasa concentravam a industrialização e também as atividades de comércio e de serviços com melhores qualidades na microrregião. A rápida expansão urbana, motivada pela industrialização, fez com que esses dois municípios ainda nos anos 1960-70 ultrapassassem, cada um, os cem mil habitantes e formassem uma conurbação (BENTES, 2008)<sup>3</sup>.



Figura 4. Volta Redonda: vista da Vila Santa Cecília (Centro Comercial) e da CSN (Alts-fornos), em uma mesma Unidade Espacial. Foto do autor, 2002.

Com a privatização da CSN, em 1993, essa dinâmica regional foi alterada. Esse fato repercutiu fortemente na microrregião e foi o marco que possibilitou as transformações que estão em curso até hoje. A reestruturação produtiva e espacial da região foi iniciada em meados dos anos 1990-2000 com a reindustrialização.

Novas plantas industriais começaram a ser instaladas nos municípios de Resende, Porto Real e Itatiaia. Essas fábricas estão relacionadas, sobretudo, ao setor metalomecânico, que inclui a indústria automobilística.

Desse modo, o desenvolvimento econômico-regional dessa microrregião é baseado, principalmente, em empreendimentos industriais que são implantados com formas urbanas dispersas. Com isso, a escala e a configuração dos espaços urbanos estão sendo alteradas.

O objetivo deste trabalho é apresentar as transformações ocorridas no Vale do Paraíba fluminense a partir da sua reestruturação produtiva e espacial, geradora das atividades e formas urbanas dispersas. Este trabalho foi elaborado a partir da tese de doutorado “Dispersão Urbana no Médio Paraíba Fluminense” (BENTES, 2014), que teve como objetivo principal o estudo das formas contemporâneas de urbanização, compreendendo o processo de dispersão urbana em suas questões mais gerais e a caracterização desse processo na microrregião.

<sup>2</sup> O Vale do Paraíba fluminense atravessou dois ciclos econômicos anteriores ao industrial: o cafeeiro durante o século XIX e posteriormente o da pecuária leiteira. Estes ciclos desenvolveram a região, transformaram a paisagem e provocaram fortes alterações ambientais (BENTES, 2008).

<sup>3</sup> O município de Resende só alcançou este número na década de 1990-2000.

O estudo teórico-conceitual e a análise do espaço urbano-regional foram as principais estratégias metodológicas para identificar e examinar as transformações em curso e seus rebatimentos espaciais na microrregião. O processo de dispersão urbana foi documentado a partir de trabalhos de campo em que foram observados os padrões morfológicos e as atividades dispersas, além da circulação e dos modos de vida regionais. A reunião e confrontação dos elementos teóricos e empíricos possibilitaram a elaboração de análises para a compreensão mais ampla dos fenômenos em curso, com reflexões sobre as transformações urbanas recentes e suas tendências, envolvendo a urbanização dispersa.

## II. AS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA MICRORREGIÃO COM SUA RESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E ESPACIAL

O governo brasileiro adotou no início dos anos 1990-2000 o modelo neoliberal e suas, conseqüentes, medidas de ajuste econômico. Isso levou a profundas transformações na economia, nas atividades produtivas e nas relações trabalhistas do país, ocasionando ainda a reorganização dos espaços urbanos.

Uma das conseqüências da adoção desse modelo econômico foi a privatização da CSN, que gerou significativos efeitos sobre o Vale do Paraíba fluminense e seu território. A região enfrentou uma grave crise social e econômica após a privatização, o que acarretou em demissões nas diversas atividades econômicas, além da desarticulação e fechamento dos fornecedores locais da CSN.

A reindustrialização na microrregião desenvolve-se com plantas fabris implantadas com formas urbanas dispersas no território regional, cujas atividades estão ligadas principalmente ao setor metalomecânico, que inclui a indústria automobilística.

O processo de dispersão urbana, conforme definições elaboradas por Reis (2006), ocorre com a formação de áreas cuja urbanização se estende por um vasto território, com núcleos urbanos separados no espaço por vazios intersticiais, mas que mantêm vínculos estreitos entre si, formando um único sistema urbano. A população passa a adotar novos modos de vida, com maior mobilidade, o que possibilita a organização da vida cotidiana na escala metropolitana ou intermetropolitana e regional, abrangendo vários municípios. Ainda segundo esse autor, o modo de vida metropolitano leva à “regionalização do cotidiano”.

A urbanização dispersa leva ao esgarçamento do tecido urbano e a formação de novos núcleos de diferentes dimensões na região, que são interligados pelas redes viária e de comunicação. Novos empreendimentos são implantados desarticulados dos tecidos urbanos tradicionais dos municípios (espaços intraurbanos), dispersos no território, com infraestrutura e urbanização desconectadas.

Em 1994, o governo do Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura do município de Resende iniciaram negociações com a Volkswagen (VW, atual MAN). Essa empresa tencionava instalar no Brasil sua fábrica mundial de ônibus e caminhões. No país o ambiente econômico e político da época era de forte competição entre estados (e municípios) por novos investimentos. Esses ofereciam incentivos fiscais (a chamada guerra fiscal), financiamentos, doação de terrenos e a implantação de infraestruturas. No caso da negociação com VW os fatores decisivos não foram apenas técnicos, mas também políticos, sendo oferecidos incentivos e benefícios econômicos articulados com o Governo Federal, como o financiamento público pelo BNDES<sup>4</sup>. Além disso, o Grupo Porto Real (privado) propôs doar um terreno de 200 ha sem qualquer contrapartida (LIMA, 2006; OLIVEIRA, 2008).

4 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

A implantação da VW em Resende (figura 5) foi um importante marco para a recuperação da condição industrial do Vale do Paraíba fluminense. Segundo Lima (2006), a instalação dessa fábrica possibilitou a reinserção dessa região no movimento econômico e produtivo do país.



Figura 5. Vista aérea da fábrica da Volkswagen em Resende, atual MAN Latin America. Sem data. A planta industrial foi inaugurada em 1 de novembro de 1996. Fonte: BMB Mode Center.

Simultaneamente ao anúncio oficial da instalação da fábrica da VW em Resende, ocorrido em 1995, surgiu o movimento pela emancipação do então distrito de Porto Real<sup>5</sup>. As negociações com a VW e as possibilidades de crescimento econômico que surgiram com essa indústria tiveram um papel essencial na separação de Porto Real, com a emancipação fazendo parte do jogo político e de interesses dos atores regionais (LIMA, 2006). Nesse jogo a localização da nova fábrica serviu de “moeda de troca” (RAMALHO; SANTANA, 2002), com a VW permanecendo no município de Resende desde que fosse aceita a separação de Porto Real<sup>6</sup>. Assim, o perímetro do novo município foi alterado, com esse abrindo mão de 90 ha seu território<sup>7</sup>.

A partir da sua emancipação Porto Real iniciou uma agressiva política de atração de investimentos, tornando-se um dos municípios que mais recebe recursos no estado (LIMA, 2006). Isso levou à rápida modernização do seu parque industrial, com a diversificação das

<sup>5</sup> O desejo de autonomia de Porto Real vem desde a década de 1960-70, quando do primeiro desenvolvimento industrial de Resende com a implantação de indústrias químico-farmacêuticas às margens da Via Dutra (LIMA, 2006).

<sup>6</sup> A emancipação foi confirmada em 5 de novembro de 1995, com o novo município sendo estabelecido em 28 de dezembro do mesmo ano. Em 1996 foram realizadas eleições municipais.

<sup>7</sup> O limite original do distrito, que era o rio Paraíba do Sul (que contorna Porto Real), foi modificado e deslocado para a estrada que separa as plantas industriais da VW (Resende) e posteriormente da PSA Peugeot-Citroën (Porto Real). O município de Porto Real tem uma área de 50,7 km<sup>2</sup>.

atividades e significativa alteração do perfil econômico do município, que anteriormente predominava a atividade rural.

No seu primeiro ano de funcionamento, em 1997, a Prefeitura de Porto Real conseguiu a instalação da fábrica da Guardian (1998<sup>8</sup>, grande empresa norte-americana de fabricação de vidros planos), que também foi implantada com forma dispersa.

No mesmo ano o grupo francês PSA Peugeot-Citroën decidiu instalar sua fábrica no país. Esse município lançou uma “campanha” para a criação do seu polo metalomecânico, pois já possuía a base logística para a Volkswagen. Os mecanismos de atração dessa nova planta foram basicamente os mesmos utilizados com a VW. Assim, a PSA tornou-se a primeira fábrica de automóveis do Estado do Rio de Janeiro (figura 6). Ao redor dessa indústria foram implantados diversos fornecedores no chamado Tecnopolo I, que posteriormente foi ampliado com o Tecnopolo II.



Figura 6. Vista aérea da fábrica da PSA Peugeot-Citroën em Porto Real. Sem data.

Ao fundo localizam-se o Centro de Pesquisa da PSA e os Tecnopolos I e II. Fonte: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Em 1999 foi inaugurada a planta da GalvaSud (atual CSN Porto Real)<sup>9</sup>, produzindo bobinas de aço galvanizado para abastecer, principalmente, as indústrias automotivas instaladas na microrregião e nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, além do Mercosul.

O município de Resende buscou atrair novos empreendimentos em diferentes áreas do seu território. Essa cidade média sofreu um grande impacto com a perda do antigo distrito de Porto Real e, conseqüentemente, os investimentos nesse território. A Votorantim Siderurgia (2009, recentemente vendida para o grupo ArcelorMittal), foi instalada no oeste do município e tem sua produção de aços longos agregada à da antiga Siderúrgica Barra Mansa, do mesmo grupo empresarial e que se localiza na cidade média homônima.

Também em Resende foi implantada a fábrica de automóveis da nipo-francesa Nissan (2014, figura 7), próxima ao polo de Porto Real (leste). Essa indústria tem sua produção associada com a linha de montagem da planta industrial da Renault em São José dos Pinhais (no estado do Paraná).

<sup>8</sup> As datas entre parênteses referem-se ao ano de inauguração.

<sup>9</sup> Essa empresa foi criada como uma *joint venture* entre a CSN e o grupo alemão ThyssenKrupp, sendo totalmente adquirida pela CSN em 2003 (LIMA, 2006).



Figura 7. Vista aérea da fábrica da Nissan em Resende. 2014. Ao fundo à esquerda, o rio Paraíba do Sul e o Polo Industrial de Porto Real. Fonte: Nissan.

No município de Itatiaia, emancipado de Resende em 1988, ocorreu a expansão da fábrica de pneus da francesa Michelin (2012) e que foi seguida pela instalação da indústria de máquinas pesadas da sul-coreana Hyundai<sup>10</sup> (2013, figura 8). Mais recentemente foi inaugurada a fábrica de automóveis da britânica Jaguar Land Rover (2016), primeira planta da empresa fora do Reino Unido. Essas plantas fabris estão localizadas no polo industrial desse município, situado entre o tecido intraurbano de Itatiaia e Resende, às margens da Via Dutra e a menos de 20 km da divisa com o Estado de São Paulo. Este é o único polo industrial da região que tem acesso ferroviário. Além dessas indústrias, esse polo conta com um centro de logística e distribuição da Procter & Gamble (2010).



Figura 8. Vista aérea da fábrica da BMC Hyundai, em Itatiaia, com a Via Dutra à esquerda. 2013. Fonte: Brasil Engenharia.

<sup>10</sup> Em parceria com a BMC Brasil Máquinas.

As indústrias instaladas no Vale do Paraíba fluminense a partir da década de 1990-2000 são parte da “nova geografia industrial”, como definida por Castells e Hall (2001). Essas fábricas configuram um novo espaço industrial que envolve alterações nos padrões de produção e de localização industrial, estando vinculadas à nova economia global e informacional que é relacionada ao processo de globalização, informatização e comunicação.

Como observado por Michael Storper (1990), a substituição do antigo sistema tecnológico e institucional fordista pelo regime de flexibilização da produção introduz um conjunto de novas realidades. Esse conjunto configura um novo desenvolvimento econômico regional e uma nova forma da urbanização, como está sendo evidenciado na microrregião.

As novas indústrias instaladas na região, com características do atual período pós-fordista, já foram planejadas e implantadas com base nos princípios da economia global e informacional, com suas linhas de montagem projetadas no regime de produção flexível, modular, envolvendo processos inovadores de produção e gestão, como o sistema *just in time*. O processo de flexibilização da produção e, conseqüentemente, das relações de trabalho nas indústrias automotivas da microrregião é simultâneo à reorganização mundial desse setor.

A produção flexível e sua lógica de implantação espacial possibilitam a diminuição da concentração do desenvolvimento industrial em escala global, o que incentiva a multiplicação de polos de crescimento industrial em diferentes partes do mundo. De modo concomitante, os meios de inovação industrial de alta tecnologia e dos setores industriais que seguiram em direção à flexibilidade da produção levaram ao ressurgimento do fenômeno dos polos e distritos industriais (STORPER, 1990).

Desse modo, as novas indústrias instaladas nos municípios de Porto Real (figura 9), Resende e Itatiaia (figura 10) seguem a tendência de se concentrarem geograficamente em polos industriais. Esses agrupamentos geram maior produtividade, permitindo a redução de custos com o encadeamento da produção entre as demais empresas e fornecedores, como também a reunião de suprimentos e de mão-de-obra.



Figura 9. Imagem aérea do polo industrial de Porto Real, com indicação das principais indústrias e do limite entre os municípios de Resende e Porto Real. 2014. Fonte: Edição do autor a partir de imagem do Google Earth Pro.



Figura 10. Imagem aérea do polo industrial de Itatiaia, com indicação dos principais empreendimentos e vias. 2014. Fonte: Edição do autor a partir de imagem do Google Earth Pro.

Como observado, as novas fábricas instaladas no Vale do Paraíba fluminense e também seus fornecedores locais foram e estão sendo implantadas com formas urbanas dispersas pelo espaço regional, gerando por aglutinação, ao longo do tempo, centralidades com os polos industriais. A concentração e a ligação das estruturas industriais urbano-regionais ajudam na maximização do acesso ao contexto cultural e informacional dos sistemas de produção. Esses polos têm como características comuns funcionarem como nós que articulam diferentes redes com intensas interações, sejam elas empresariais, de pesquisa, industriais (produção), acadêmicas, entre outras.

Os empreendimentos industriais funcionam como catalisadores do processo de ocupação e organização do território regional. Essas fábricas têm mão-de-obra qualificada com salários mais elevados, característicos da atividade industrial, que possuem efeito de atração e multiplicação das atividades comerciais, de serviços e residenciais na microrregião, gerando, inclusive, novas centralidades não-industriais. Essas demais atividades também são articuladas pela lógica espacial que estruturada em nós e fluxos (redes) e apresentam características do processo de dispersão urbana.

Dessa forma, a reestruturação produtiva da microrregião levou ao aumento da demanda por casas e apartamentos, melhores restaurantes, comércios e serviços espalhados pelo território regional, como *shopping centers*, hipermercados, centros empresariais e educacionais.

Os novos equipamentos urbanos estão localizados, principalmente, nas cidades médias, e são induzidos e estruturados ao longo das redes em vias e linhas conectoras como a Via Dutra (figura 11), entroncamentos viários e estradas que dão acesso ao tecido urbano dos municípios. Esses empreendimentos são voltados para o atendimento à população da região e as pessoas que estão de passagem, com implantações desarticuladas do tecido urbano tradicional (intraurbano). Isso tem levado a modos de vida com características regionais e grande mobilidade, em parte, semelhantes aos existentes nas metrópoles.



Figura 11. Rodovia Presidente Dutra, no trecho conhecido como “retão de Resende”. Julho de 2012. Fonte: Arquivo da Pesquisa.

Em Volta Redonda, cidade média mais populosa da microrregião, esses equipamentos foram instalados na área de expansão urbana ao sul do município, junto ao seu principal acesso viário (Rodovia dos Metalúrgicos). Em Resende esses empreendimentos estão localizados ao longo da Via Dutra e no entroncamento entre essa via e o principal acesso viário ao município. Esse é o caso da centralidade comercial formada pelo hipermercado (Spani, 2008) e o *shopping center* PátioMix (2011), centro comercial de médio porte com múltiplos usos (figura 12).



Figura 12. Vista aérea do complexo com o *shopping center* PátioMix e o hipermercado Spani, localizado junto ao principal acesso viário de Resende e à Via Dutra (acima do hipermercado). Sem data. Fonte: Marko Sistemas Metálicos.

Além desses há diferentes equipamentos urbanos dispersos, como o Hospital da Unimed (2009) em Volta Redonda, que tem médio porte e alta complexidade de atendimentos, e o Hospital Regional do Médio Paraíba (2018, figura 13) que se localiza no entroncamento da Via Dutra com o acesso à cidade.





Figura 13. Construção do Hospital Regional do Médio Paraíba, localizado no entroncamento viário da Via Dutra com o acesso a Volta Redonda. Julho de 2012. Fonte: Arquivo da Pesquisa.

O município de Resende passou por uma grande expansão urbana no oeste do seu território, que foi intensificada com a reindustrialização. Surgiram uma série de loteamentos com casas autoconstruídas e conjuntos habitacionais para as classes de renda baixa e média-baixa na região conhecida como “Grande Alegria” (figura 14). Essa área de dispersão urbana de baixa renda é conformada por terrenos planos, enquanto os loteamentos e condomínios voltados para o atendimento das faixas de renda média-alta e alta estão localizados, em grande parte, nas franjas da área plana junto às encostas dos morros.

Em 2008 foi terminada uma ponte sobre o rio Paraíba do Sul que criou um novo acesso à essa área. Essa conexão direta com a Via Dutra e a presença da siderúrgica Votorantim possibilitaram que a zona oeste de Resende fosse ainda mais ampliada, provocando a intensificação da dispersão urbana de uso predominantemente residencial. Não há articulação direta do tecido dessa área com o espaço intraurbano do centro da cidade. A contínua expansão urbana no vetor oeste pode levar à conurbação dos municípios de Resende e Itaitiaia.

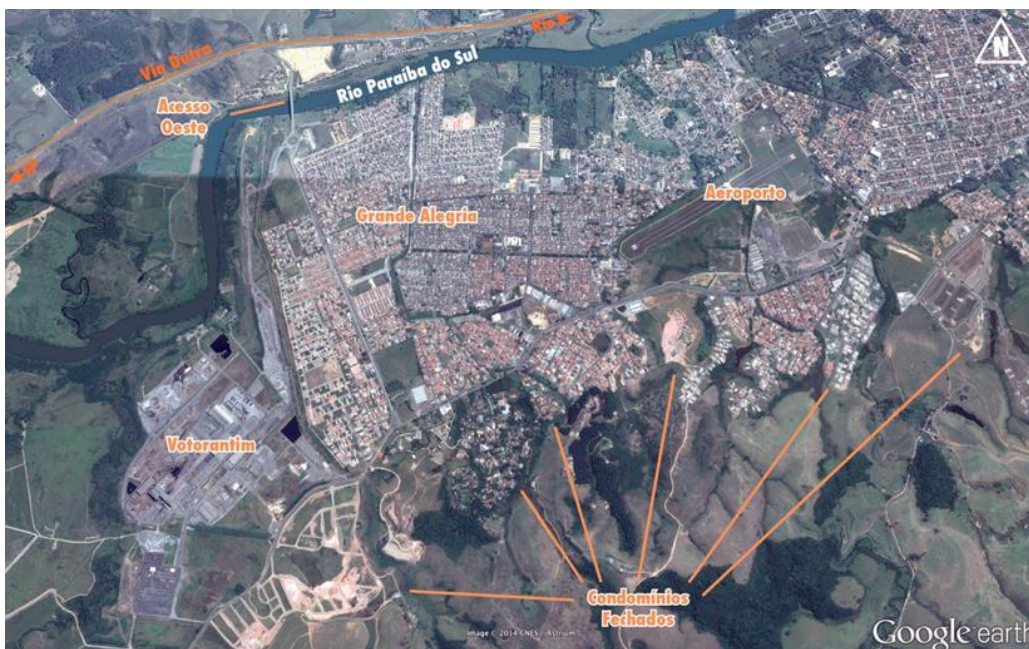


Figura 14. Imagem aérea da zona oeste de Resende, localizando a siderúrgica e outras atividades urbanas. 2014. Fonte: Edição do autor a partir de imagem do Google Earth Pro.

Os projetos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida em Volta Redonda e Resende também foram implantados com formas urbanas dispersas, localizados nos extremos dos territórios municipais, próximos às estradas regionais.

Recentemente houve o aumento no número de loteamentos e condomínios fechados de médio e grande porte em Resende e Volta Redonda, muitos com serviços, clubes de lazer e atividades esportivas. Esses são utilizados como primeira residência e apresentam características que lembram as *gated communities* norte-americanas.

As relações sociais e os modos de vida, antes organizados basicamente no interior das cidades, tornaram-se dispersos e estruturados regionalmente. Essas relações são orientadas de acordo com os interesses globais das novas indústrias, que são estranhos aos elementos preexistentes na microrregião. Para a maioria dos habitantes tornou-se comum morarem em um município, trabalharem em outro e estudarem ou se divertirem em um terceiro (BENTES, 2014). No entanto, a localização e acessibilidade dos equipamentos urbanos dispersos e, principalmente, das áreas residenciais dispersas, interferem na qualidade de vida da população. A mobilidade dos mais ricos e a imobilidade dos pobres afeta diretamente os modos de vida e as possibilidades de trabalho e renda (SPÓSITO, 2007).

As dinâmicas urbanas e regionais, assim como as formas urbanas, tornaram-se mais complexas, intensificando as inter-relações entre distintas escalas espaciais, internas e externas ao Vale do Paraíba fluminense: intraurbana, regional e extrarregional.

A Rodovia Presidente Dutra possui cada vez mais características de via urbana no trecho que atravessa a região, com congestionamentos durante a semana entre Volta Redonda e Resende. Isso ocorre pela manhã e no final da tarde (horários de *rush*) e são coincidentes com a entrada e a saída da maioria dos empregados das indústrias dispersas. Em grande parte desse trecho não há vias marginais, o que faz somar ao tráfego rodoviário pesado – principalmente de grandes caminhões – o tráfego urbano. A Via Dutra é o principal meio de conexão entre as regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro e serve também ao tráfego urbano-regional.

Os deslocamentos são cada vez maiores e mais demorados, como no caso dos ônibus fretados que servem aos trabalhadores industriais da PSA Peugeot-Citroën, podendo chegar a até 93 km de distância e 2 horas (percurso Porto Real-Barra do Piraí, figura 15).

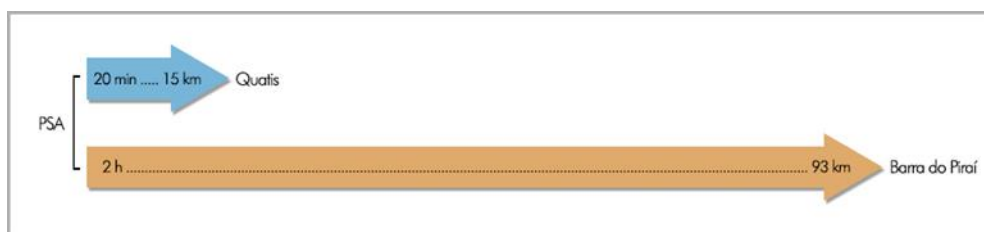


Figura 15. Gráfico comparativo da menor e maior distância e de tempo entre os trajetos dos ônibus fretados que transportam os trabalhadores da fábrica da PSA<sup>11</sup>.

Os limites da dispersão urbana nessa microrregião são definidos pelas distâncias a serem percorridas facilmente pelos automóveis e ônibus fretados, semelhante ao observado por Robert Fishman (1987) em Los Angeles e por Reis (2006) em São Paulo. As divisões político-administrativas dos municípios não são definidoras da dispersão, tendo-se como únicos limitadores a Serra das Araras, a sudeste dessa região, e o pedágio na Via Dutra, a oeste em Itatiaia, próximo à divisa com o Estado de São Paulo<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Gráfico elaborado a partir da análise das 92 planilhas com as linhas de ônibus que serviam à fábrica da PSA em 2014.

<sup>12</sup> Esse pedágio, alvo de contenda judicial, não é tarifado para os veículos emplacados em Resende, já que separa o centro desse município do seu distrito de Engenheiro Passos.

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Vale do Paraíba fluminense explicita um conjunto de novas realidades socioeconômicas e urbano-regionais, evidenciando profundas transformações nos seus processos sociais. Como observado, a microrregião caracteriza-se por um novo desenvolvimento econômico-regional e pela urbanização dispersa, em que foram alteradas a configuração e a escala dos espaços urbanos, com modos de vida cotidianos que se estendem pelo território regional (BENTES, 2014).

O Estado brasileiro, com seus entes federativos e agentes públicos, foi essencial para o desenvolvimento do Vale do Paraíba fluminense, sendo o indutor da industrialização com a instalação da CSN e, posteriormente, da polarização regional. Na atualidade possui responsabilidade na reestruturação produtiva e na dispersão urbana da microrregião.

A adoção da política neoliberal pelo governo brasileiro, levou a redução da atuação do Estado, com a perda das políticas de desenvolvimento industrial e regional. Não há no Brasil um planejamento industrial estruturante que organize as atividades produtivas e a localização dos empreendimentos, o que leva ao embate entre os estados (e municípios) por investimentos. Com isso, as fábricas que são atraídas para o país têm suas plantas instaladas de maneira dispersa no território.

O Estado atuou nos últimos vinte anos apenas elaborando planos e oferecendo estímulos específicos a determinados setores da economia, como os proporcionados ao setor automobilístico para a instalação de novas fábricas, visando à produção e à exportação de veículos, com o objetivo de impulsionar a economia nacional a qualquer custo. Enquanto isso, o governo do Estado do Rio de Janeiro almeja transformar o Vale do Paraíba fluminense no segundo maior polo automobilístico do país, ficando atrás apenas de São Paulo.

Portanto, conclui-se que o processo de dispersão urbana no Vale do Paraíba fluminense é irreversível e as ações do Estado, os entes federativos e suas instituições motivam esse processo.

Por outro lado, observa-se na microrregião uma relação de interdependência cada vez maior entre os seus municípios, que vem sendo ampliada ao longo dos anos, mesmo não havendo grandes articulações institucionais entre eles<sup>13</sup>. A falta de entendimento entre esses municípios não permite que seja elaborado um planejamento regional para o Vale do Paraíba fluminense.

O vazio de planejamento, estruturante e em escala regional, abre lacunas para a ação do mercado imobiliário. Os promotores imobiliários valem-se das fragilidades institucionais para atuar como planejadores privados, fomentando o processo de dispersão urbana com suas formas espalhadas e, em grande parte, segregadas.

Por fim, entende-se que o processo de dispersão urbana é estruturado em escalas mais amplas do que a do território municipal. No caso da microrregião, a aceleração ou redução da velocidade de ampliação desse processo depende das circunstâncias macroeconômicas brasileiras.

Na atual conjuntura de crise econômica, social e política que o Brasil enfrenta, as indústrias da região realizaram grandes demissões entre os anos de 2014-2016, impactando a economia local em suas diferentes atividades econômicas. Contudo, o setor automobilístico

<sup>13</sup> As únicas articulações regionais existentes são: Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraíba (CISMEPA), criado em 1998 e formado por 12 municípios da região; Consórcio Intermunicipal de Segurança com Cidadania do Médio Vale do Paraíba (CISEGCI), composto por 13 municípios; Comitê da Bacia Hidrográfica do Médio Paraíba do Sul (CBH-MPS), constituído pelos municípios e empresas que englobam o terço médio fluminense do rio Paraíba do Sul.

possui uma importante capacidade de reestruturação, voltando o foco da sua produção do mercado interno para o externo, o que no caso da região é facilitado por suas características locais. Em 2018 esse setor voltou a contratar operários e recentemente foram anunciadas negociações entre o Estado do Rio de Janeiro, alguns municípios da microrregião e duas indústrias do setor que planejam se instalar no Vale do Paraíba fluminense.

#### IV. BIBLIOGRAFIA

AUGÉ, Marc (1994): *Não-lugares: Introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas: Papirus.

BENTES, Júlio Cláudio da Gama (2014): *Dispersão Urbana no Médio Paraíba Fluminense*. 431f., Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (FAUUSP). Em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-18102014-160412/pt-br.php> [consulta em: 06/04/2018].

BENTES, Júlio Cláudio da Gama (2008): *Análise Ambiental-Urbana da Conurbação Volta Redonda-Barra Mansa, no Sul Fluminense-RJ*. 275f., Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Niterói: Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense (UFF/PPGAU). Em: <https://drive.google.com/open?id=0B7GF6OvdwFRTY25xZDk2U1R3RmM> [consulta em: 06/04/2018].

CASTELLS, Manuel (2012): *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra.

CASTELLS, Manuel/HALL, Peter (2001): *Tecnópolis del Mundo: La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madri: Alianza Editorial.

FISHMAN, Robert (1987): *Bourgeois Utopias. The rise and fall of suburbia*. Nova York: Basic Books.

FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2004): *Evolução da População e da Malha Municipal – Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CIDE (CD-ROM).

FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISA E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO (2014): *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*. Rio de Janeiro: CEPERJ. Em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/ceep.html> [consulta em: 01/05/2014].

LIMA, Raphael Jonathas da Costa (2006): “Empresariado local, indústria automobilística e a construção de Porto Real (RJ)”. Em: RAMALHO, José Ricardo/SANTANA, Marco Aurélio (Orgs.): *Trabalho e Desenvolvimento Regional: efeitos sociais da indústria automobilística do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGSA. Brasília: CAPES, pp. 43-70.

LOPES, Alberto Costa (2003): *A aventura da forma: urbanismo e utopia em Volta Redonda*. Rio de Janeiro: E-papers.

LOPES, Alberto Costa (1993): *A aventura da cidade industrial de Tony Garnier em Volta Redonda*. 235f., Dissertação (Mestrado em Geografia). Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/PPGG).

OLIVEIRA, Floriano José Godinho (2008): *Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond.

RAMALHO, José Ricardo/SANTANA, Marco Aurélio (2002): “A indústria automobilística no Rio de Janeiro: relações de trabalho em um contexto de desenvolvimento regional”. Em:

NABUCO, Maria Regina; NEVES, Magda de Almeida; CARVALHO NETO, Antonio Moreira (Orgs.): Indústria automotiva: a nova geografia do setor produtivo. Rio de Janeiro: DP&A, pp. 83-104.

REIS, Nestor Goulart (2006): Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano. São Paulo: Via das Artes.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão (2007): “Descontinuidades territoriais e novas morfologias urbanas no estado de São Paulo”. Em: REIS, Nestor Goulart/PORTAS, Nuno/TANAKA, Marta (coords): Dispersão Urbana – diálogos sobre pesquisas no Brasil – Europa. São Paulo: FAU-USP, pp. 49-58.

STORPER, Michael (1990): “A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo”. Em: VALADARES, Lícia/PRETECEILLE, Edmond (coord): Reestruturação urbana: tendências e desafios. São Paulo: Nobel/IUPERJ, pp. 120-147.

**INSCRIPCIÓN Y RESISTENCIAS DE LOS DISCURSOS  
DE LA PRENSA COLOMBIANA DE CARA  
A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA:  
UNA MIRADA A PARTIR DE LOS DERECHOS  
HUMANOS**

HERRERA, GAUTHIER ALEXANDRE

# LA CONSTRUCCIÓN DISCURSIVA DE LA *IDENTIDAD* Y DE *CIUDADANÍA* DE LAS VÍCTIMAS DE CRÍMENES DE ESTADO EN COLOMBIA

## I. INTRODUCCIÓN

En agosto de 2012, el jefe de Estado, Juan Manuel Santos, anunció al país que la “clave de la paz está próxima”. Con estas palabras, quiso significar a los ciudadanos que la entrada en un período de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) era concebible. Al final de su primer mandato presidencial, el Sr. Santos movilizó todos los recursos políticos, incluidos los movimientos sociales de izquierda, para ser reelegido para un segundo mandato. La participación a las elecciones fue importante porque una parte significativa de la población se mantiene recalcitrante a los acuerdos con la insurrección armada. Estos diálogos, que finalmente finalizaron en agosto de 2016, tuvieron que ser ratificados por referéndum el 2 de octubre (con un 50,21% a favor del NO). Las campañas de opinión a favor del SÍ o del NO dieron lugar a un fuerte debate mediático debido a que se trataba de conquistar al electorado.

Más allá de una simple decisión sobre la paz o la guerra, lo que está en el centro del debate es la integración de los miembros de las FARC y su participación en la vida política, una vez convertida en organización legal. Sin embargo, varios problemas han aparecido en los medios: la cuestión de la democracia, la aplicación de la justicia, el olvido y la reconciliación nacional, entre otros. Pero sin lugar a dudas, la noción de *víctima del conflicto* ha entrado a ser el eje esencial de controversia. Es por eso que estas páginas cuestionan una forma particular del tratamiento de la noción “*víctima*” del conflicto y su papel, activo o pasivo; en la construcción del imaginario nacional. De hecho, esta noción representa un tema central que está sujeto a tensión y debate si se mira la “participación” y la “ciudadanía” como ejes articuladores del tejido social.

En un primer lugar haremos una descripción de nuestro método de análisis y de las categorías conceptuales que queremos movilizar. En segundo lugar observaremos la importancia de la noción de víctima en la prensa colombiana y mostraremos la controversia que se teje alrededor de esta noción. En tercer lugar mostraremos que el uso de la noción de “víctima” en la prensa colombiana, vuelve invisibles las víctimas de Estado como actores políticos con “responsabilidad ética” frente al conflicto colombiano.

## II. MARCO CONCEPTUAL Y MÉTODO DE ANÁLISIS

En este trabajo (que es parte de la investigación doctoral en curso) asumimos la premisa de que todos los fenómenos socioculturales de una comunidad se construyen y expresan a través del discurso (Pardo Abril, 2006). Este discurso es transmitido tanto por los medios impresos como por la radio y la televisión. Sin embargo, nuestro corpus de análisis (50 artículos seleccionados entre casi 7500) proviene de tres fuentes nacionales escritas: El Tiempo, El Espectador, y el semanario Semana, durante el período de enero 2015 a diciembre de 2016, en su versión digital que facilita el acceso y alcance de estas publicaciones para la población colombiana: 8 de cada 10 colombianos usan internet y el 54% lo usan todos los días<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Encuesta Ipsos Napoléon, oct. 2012.

Para interrogar a la prensa digital, hemos elegido un enfoque léxico que destaca la relación entre el discurso y el poder. El discurso de la prensa, al ser una forma de poder, ayuda a establecer una relación con la vida política del país. Sin embargo, de acuerdo con nuestra investigación, la forma en que la prensa representa y despliega las nociones de "víctima", ayuda a dar sustancia a tres contextos de comunicación, ellos mismos relacionados con lo que está sucediendo en la sociedad colombiana: el problema de tratamiento de la violencia estructural (Estado / paraestado), la impunidad y la demanda de reconciliación nacional (Herrera, 2008). Estos tres contextos presentan una problemática más precisa que gira en torno a tres objetos: la identidad de las víctimas y los héroes nacionales (la narrativa colectiva), el problema de la ausencia de justicia (impunidad) y la explicación histórica sobre el origen de la violencia. (mito fundador de la violencia).

En este trabajo, nuestro objetivo apunta solamente a la construcción discursiva de la prensa colombiana respecto de la "identidad de las víctimas de Estado". Cabe notar que para interpretar nuestro corpus de análisis y hacerlo hablar, nos hemos apoyado en las reflexiones de Francis Mazière sobre los enunciados fundadores y las "palabras clave". Herramientas que ponemos a prueba para observar los posibles enlaces que surgieron de la observación y análisis de nuestro corpus. Estas palabras y estas afirmaciones, que constituyen nuestro material de análisis, tienen el poder de actuar porque emanan de una cierta autoridad del hablante (en este caso la prensa colombiana<sup>2</sup>). Esto constituye un "discurso" que nos recuerda un marco institucional desarrollado en forma de ritual y que se enmarca especialmente a partir de palabras que son parte de un "contexto". Para nosotros, las palabras, las afirmaciones, los discursos de los medios de comunicación no tendrían un poder ontológico, sino que serán más bien el resultado de un marco social en el que ocurren y se reproducen. Se trata entonces de tener en cuenta el "*paisaje de la política*". En palabras de Frédéric Lambert:

"Los paisajes de la política: el lenguaje y los lenguajes, incluidos los de la imagen, actúan sobre nosotros no gracias a un supuesto poder ontológico que les llegaría más allá del hombre, sino gracias a los contextos políticos que Bienvenido el acto de lenguaje" (Lambert, p. 48)

Así, el presente trabajo, que apunta sólo a uno de estos aspectos enunciados anteriormente: el del contexto de violencia estructural referido a la atribución discursiva de la **identidad de las víctimas**, busca problematizar la relación entre discurso, representación social, identidad y participación política. Interrogando así la representación colectiva de la noción de "víctima" en tanto noción que es objeto de "comunicación" para la prensa colombiana y que expresa la manera como la sociedad colombiana interactúa con estas identidades. Lo que nos permite acercarnos a la comprensión de la manera como el discurso de la prensa opera. Como dice Neyla Graciela Pardo Abril:

"El conocimiento de los grupos es comprensible analíticamente, primero, en las representaciones sociales que circulan en los discursos, y, en segundo lugar, tiene formas de representación comprensible en los modelos" (Pardo Abril, 2006: 242)

El punto de partida busca observar cómo la prensa digital colombiana designa y trata los conceptos de víctima en el contexto de las negociaciones y acuerdos de paz. La única pretensión es ver las ocurrencias de las palabras que los nombran. A través de técnicas de análisis de datos textuales, hemos determinado frecuencias, la clasificación de

---

<sup>2</sup> Entendemos que cada línea editorial tiene su propio objeto de comunicación, y que ellas expresan igualmente un sentir político y una manera particular de observar la sociedad. Sin embargo, este trabajo tiene una mirada global de las tres fuentes en tanto se trata de los medios más influyentes en la sociedad colombiana. Un análisis particular de cada uno de estos actores de la comunicación deberá ser el objeto de otro trabajo.



unidades (palabras), así como sus asociaciones para problematizar la Representación Social dominante (RS) en este tipo de prensa.

A partir de este punto de vista, hemos considerado que el lenguaje construye y da límites a la “ciudadanía”. El lenguaje posee entonces una “performance” (o rendimiento) que se encuentra ligada a su aspecto “pragmático”. Por ello, el lenguaje es “performativo” y sigue siendo una representación de la experiencia y no la experiencia misma. Siguiendo a Judith Butler, consideramos que el lenguaje constituye principalmente un “poder de actuar”. Es por esto que los discursos de la prensa tienen la capacidad de preservar, influenciar o engendrar la memoria colectiva más allá de la identidad nacional. Partiendo de la idea de que la naturaleza del discurso es praxis, como argumenta Josiane Boutet<sup>3</sup>, las palabras analizadas en este trabajo se interpretan desde su contexto, pero también desde la posible interacción entre individuos. Es por esto que nosotros consideramos que las palabras tienen “poder”. Este poder crea pasiones y moviliza la acción para que las historias de la memoria recuperen toda esta energía y la utilicen de una manera más articulada. Esta es la razón por la cual la forma de contar los hechos puede tener una gran influencia en el receptor. Como dice J. Boutet: *“el lenguaje debe verse como una praxis”*<sup>4</sup>. Y las “narraciones de los hechos” obedecen al mismo principio ya que usan “las palabras” del lenguaje. Así, las palabras no solo representan objetos del mundo, sino que también tienen un poder de acción sobre este mundo: *“En muchas situaciones de comunicación, no se trata (sólo) de un uso referencial del lenguaje, sino que un uso de su poder, su poder de acción, su capacidad”*<sup>5</sup>. Por lo tanto, el lenguaje, visto como praxis no sólo sirve para informar, transmitir comunicaciones, sino que también sirve para interpretar y transformar la realidad. El lenguaje es a la vez “realidad” y “acción” que crea formas de “identidad y de reconocimiento”.

### III. LAS CONTROVERSIAS EN EL IMAGINARIO DE LA PRENSA DIGITAL SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA DE LAS VÍCTIMAS.

El número de víctimas del conflicto siempre ha sido fuente de debate en Colombia. Dicho esto, ya han surgido nuevos datos y, sabemos que: entre el 1 de agosto de 1986, cuando nació el nuevo partido político Unión Patriótica y el 31 de julio de 2016, hubo 8'349.484 víctimas (incluidos 80 mil desaparecidos) y 7'210.949 Personas desplazadas por la fuerza (datos de la Oficina de Registro de Víctimas de septiembre de 2016). Dada la escala de violencia, el concepto de víctima es fundamental para los acuerdos firmados. Pero no es lo mismo para los dos bandos en discusión: el gobierno y los rebeldes. Es por esto que nosotros consideramos que, al contrario de lo que uno podría pensar, las víctimas no eran el centro de interés ni del Estado ni de las FARC.

Al menos no se presentan de la misma manera antes del proceso de negociación que condujo a los acuerdos de paz, firmados el 24 de agosto de 2016. De hecho, dentro de nuestro corpus de artículos la palabra -víctima- aparece solamente 110 veces, lo que indica una menor representación, si se observa la frecuencia de aparición de esta palabra en la prensa colombiana el año siguiente a la firma de los acuerdos de paz. Desde este punto de vista, parece necesario referirse al Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 para comprender su definición:

---

<sup>3</sup> Josiane Boutet, *Le pouvoir des mots*, Ed. La dispute, Paris, 2010, op. cit., p. 11.

<sup>4</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 16.

“Las víctimas son personas que, individual o colectivamente, se han visto afectadas, desde el 1 de enero de 1985, por delitos de DIH, (o) por violaciones graves de los derechos humanos que son violadas por las normas internacionales como resultado del conflicto armado interno”.

Así, la identificación de la representación social de la noción de víctima - en la prensa estudiada, exige entender el enfrentamiento discursivo, y político, alimentado desde hace 22 años, entre las ONG's y los distintos gobiernos colombianos. Además de la crisis política (PNUD, 2003) y la crisis económica vinculada a ella (Ahumada, 2000), en la sociedad colombiana, la impunidad expresa una crisis de justicia (Pardo Abril, 2006: 244). . La demanda de justicia en Colombia revela una brecha significativa entre la noción de víctima defendida por las víctimas del Estado (MOVICE) y el propio establecimiento (CNM, Ed. CPM, 2008) (Gómez López, 1998: 404).

De hecho, el MOVICE apoya la idea de que la situación de las víctimas debe ser clara a la luz de las experiencias internacionales de conflicto. Este proceso implica la construcción y el reconocimiento de una base social capaz de sancionar los delitos cometidos por el Estado, a través del establecimiento de una Comisión de la Verdad; como experiencias internacionales de reconciliación. Por su parte, el Estado no acepta las narraciones de violencia que ponen en tela de juicio su papel en el conflicto, especialmente en lo que se refiere al accionar de los grupos paramilitares, siempre vinculados a sus objetivos. El Estado, por el contrario, promoverá la construcción del imaginario colectivo del héroe combatiente, identificado con la imagen de los militares en su dimensión sacrificial. Además, la ley 975 de 2005 había excluido, en su momento a “las víctimas del Estado” porque, de acuerdo con la concepción tradicional de Estado: las víctimas son el producto de organizaciones no ligadas a él mismo. El Estado niega, al mismo tiempo, el carácter sacrificial de las víctimas cuando los hechos se producen en acciones de la fuerza pública. Sin embargo, un cambio importante en el discurso político estatal ocurrirá a partir del final de las negociaciones de paz. Lo que no impide ver que se trata de lógicas simbólicas que se oponen y luchan por obtener la interpretación histórica de la narrativa nacional y la construcción de nuevas identidades ciudadanas, situación que al mismo tiempo cuestionan el papel institucional del Estado.

En este artículo partimos de la idea de que el discurso de las medias es frecuente y continuo en el tiempo, y que él influye en la acción colectiva (Moirand, 2007: 2), como expresión de la RS. Por eso, los discursos de la prensa escrita son tan importantes para comprender las “narrativas” que circulan en la sociedad. En Colombia estos discursos, siempre en confrontación, han permeado la conciencia de los ciudadanos en su percepción de la realidad y, en consecuencia, su memoria colectiva.

#### IV. LA NOCIÓN DE VÍCTIMA Y LA CATEGORÍA SOCIAL

Un primer elemento que vamos a poner en relieve es la relación entre la noción de víctima y la categoría social como referente de construcción de la identidad ciudadana. Se trata, en primer lugar, de sectores populares, particularmente campesinos. Los campesinos en la prensa colombiana son presentados como un “actor pasivo” del conflicto armado. Así, ellos son “raptados”<sup>6</sup>, “desmembrados” y “desterrados” como lo describe el periodista:

---

<sup>6</sup> Hoy se cumplen 25 años de la masacre de Pueblo Bello (Antioquia). La barbarie por unas vacas, *El Espectador*, 14 de enero del 2015.

“La Fiscalía, en Colombia, lo acusa de ordenar y participar en actos atroces como el de incinerar cuerpos en hornos crematorios, desmembrar campesinos y desterrar familias para apropiarse de sus tierras.”<sup>7</sup>

La identidad de los campesinos, en relación a la violencia en Colombia, es presentada, frecuentemente, como una identidad “*indefensa*” y a “*merced de la barbarie paramilitar*”<sup>8</sup> o guerrillera. Esta manera de representar la inserción y lugar ocupado por parte de este sector en el funcionamiento de la sociedad, pone en evidencia su - *separación* - de la estructura del Estado. De la misma naturaleza emerge la *representación social (RS) de la memoria colectiva*, la noción de “Representación Social” la encontramos en la psicología social. Pero no es ajena a la sociología o la historia (con Georges Duby) y menos a la antropología (con Marc Augé). En sociología, Emilio Durkheim, uno de los pioneros, habla de “representación colectiva” y distingue entre ellos según el campo de la ciencia; ya sea psicología o sociología<sup>9</sup>. Es a partir de esta noción que podemos hablar de actos de “*percepción y apreciación*”, así como de “*conocimiento y reconocimiento*”. De hecho, de esta manera seguimos a Pierre Bourdieu en la noción de “*representación mental*”<sup>10</sup>.

Es por esto que el caso de la familia Guetio (cf. infra), pone en evidencia el retorno al “Estado de naturaleza” (noción que tomamos de T. Hobbes). Así, en el espacio de lo público, existe una asimilación de una violencia insuperable asociada al retorno de lo “animal” en su forma salvaje:

“Como la familia Guetio, ella también tiene tragedias recientes. Cuando perdió a su hijo de 27 años, juró que no volvería al Naya, y así lo cumplió. Pero hace dos años tuvo que recordar que su hijo había muerto torturado y a merced de los animales que se lo fueron devorando antes de que Medicina Legal hiciera el levantamiento.”<sup>11</sup>

En este pasaje, el relato (que incide en la RS de la violencia) hace alusión a la “perdida” de su ser querido, a los hechos de violencia y el subsecuente retorno al estado de naturaleza expresado por la “ausencia” del Estado. Este momento de “vacío” es representado aquí a partir del acto de indefensión “estar a merced” de un mundo animal “sin Estado” y el momento posterior de aparición del Estado, momento configurado en el levantamiento del cadáver por el Instituto de Medicina legal. De esta manera, se pone en evidencia la dificultad de la manifestación concreta de “ciudadanía”; que presupone como principio fundamental el goce de la vida y que es anulada por los hechos de violencia. Estas narraciones de la prensa permiten *dar constancia* de una ausencia total de la ciudadanía, concebida como un bien público a partir de la cual los ciudadanos son iguales y ejercen sus derechos buscando el bien común<sup>12</sup>. La representación social que la prensa colombiana vehicula no es otra cosa que la constatación de la ausencia de Estado y de la incapacidad de

---

<sup>7</sup> Las confesiones de Mancuso, el 'para' que arrodilló a medio país, *El tiempo*, Unidad investigativa, 5 de julio de 2015

<sup>8</sup> “Colombia fue condenada por graves omisiones a la hora de proteger a los indefensos campesinos, que quedaron a merced de la barbarie paramilitar.” Tras acuerdo con las Farc. Hablan las familias de los desaparecidos, *el Espectador*, 24 de octubre del 2015.

<sup>9</sup> Emilio Durkheim, 1898. Representaciones individuales y representaciones colectivas [archivo], *Revue de metaphysique et morale*, VI, p. 273-302.

<sup>10</sup> Pierre Bourdieu, Identidad y Representación-Elementos para una reflexión crítica sobre la idea de Región-, *Persée*, Artículo publicado en: <http://www.persee.fr>, 1980, p. 65.

<sup>11</sup> Después de 15 años de la masacre ¿Por qué las víctimas de El Naya no aceptan el perdón del Ejército?, *El Espectador*, junio 14 del 2016.

<sup>12</sup> Como lo dice Chantal Mouffe, para Rawls la democracia parte del reconocimiento de dos principios, el de la libertad e igualdad, como fundamento de la ciudadanía. Chantal Mouffe, *El Retorno de lo político*, editorial Paidós, Barcelona, 1999.

superar la violencia que asegure la practica real de los derechos fundamentales en democracia.

## V. CIUDADANÍA ACTIVA DE LOS LÍDERES SOCIALES

En otros casos, la toma de consciencia de la identidad de “víctima” motiva a los individuos a recuperar de manera activa la esencia de sus derechos en un Estado democrático. Esta recuperación se hace, frecuentemente, a través de la organización y la búsqueda de una “identidad política” capaz de hacer frente al estado de violencia. Así, dentro de nuestro corpus de análisis, el sector de campesinos es reconocido por la prensa como un actor colectivo que puede llegar a ejercer una ciudadanía activa. Es decir, se trata de actores que ejercen sus derechos civiles y políticos mediante la participación en la movilización colectiva y las luchas colectivas. Es por esto que, la identidad política de los líderes sociales se construye permanentemente a partir de la confrontación y en referencia a la representación social que los individuos tienen sobre su sociedad y la aspiración posible a la evolución de sus derechos.

La prensa colombiana recoge la transformación de actor pasivo a actor activo mediante el reconocimiento del papel que estos juegan como “líderes sociales”. En este caso, otros sectores sociales son reconocidos por la prensa, como es el caso de los indígenas, o los “líderes populares”. Desde un punto de vista general, el uso de la palabra “líderes” en nuestro corpus de análisis, se ve igualmente enfrentado a la lógica de ejercicio pasivo o activo de ciudadanía. Pero este sustantivo es, en la gran mayoría de los casos, usado en su forma adjetival, así, se trata de “líderes de restitución de tierras”, “líderes sociales”, “líderes comunales”, “líderes locales”, “líderes defensores de derechos humanos”, “líderes campesinos”, etc.

De manera general, los “líderes sociales” deben confrontar en el espacio público la forma como la prensa, y más allá de eso, la sociedad colombiana los representa (en términos de adscripción social). El mecanismo de Representación Social opera a partir de los procesos de “nominación”. Como lo dice Judith Butler: *"Nombrar requiere un contexto intersubjetivo. Es en estos contextos que los sujetos son llamados e interpelados. Se trata de un proceso de interacción: el sujeto hablante interpelado se convierte potencialmente en alguien que con el tiempo podrá nombrar a otra persona."*<sup>13</sup> Entonces, los líderes sociales, que en su mayoría son víctimas campesinas y que recuperan su condición de ciudadanos mediante la construcción de la identidad política asociada a otras formas de organización popular, deben esforzarse por establecer la distinción entre “líder” y “rebelde”.

El acto de rebeldía armada, en Colombia, conlleva una connotación negativa del derecho de resistencia a la opresión<sup>14</sup>. Como lo reporta la prensa en el siguiente testimonio:

“Estoy aquí esta mañana para limpiar el nombre de nuestros familiares, para recordarle al Ejército Nacional, que ellos no eran guerrilleros, eran campesinos como nosotros”, mencionó Alberto Guetio.”<sup>15</sup>

De esta manera, la prensa colombiana opera dentro de un campo intersubjetivo que hace llamado explícito al respeto a las normas y reglas democráticas que deben poner en práctica los líderes sociales. Así, la construcción de la ciudadanía implica para los líderes

---

<sup>13</sup> Judith Butler, *Le pouvoir des mots -politique du performatif*, éditions Amsterdam, Paris, 2004, p. 62. Traducción libre del francés.

<sup>14</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1793, Artículo 33: La resistencia a la opresión es la consecuencia de los demás derechos del hombre.

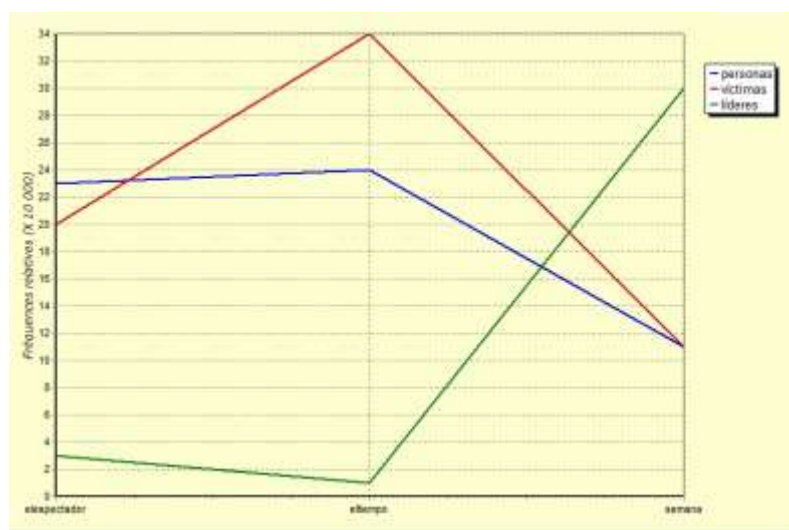
<sup>15</sup> Después de 15 años de la masacre ¿Por qué las víctimas de El Naya no aceptan el perdón del Ejército?, *El Espectador*, junio 14 del 2016.

sociales el deber de demostrar permanentemente que la participación ciudadana (entendida aquí no sólo al voto sino también a otras formas de participación institucional y no institucional) esta “limpia” de toda acusación, poniendo de presente el acto de injusticia cometido.

Dentro de nuestro corpus estudiado, encontramos que para evitar toda duda sobre el carácter « legítimo » de las víctimas que son “líderes” (es decir que su rol activo se pone en evidencia), el discurso de la prensa recurre a la noción de « persona ». En este caso, el carácter pasivo se expresa a partir de formulaciones como: “*las personas que iba a ser ejecutadas*”<sup>16</sup>, “*personas enterradas sin ningún control*”<sup>17</sup> o “*Hay personas que fueron borradas del mapa por culpa de la guerra y que hoy están enterradas en fosas comunes o en cementerios en condición de no identificados.*”<sup>18</sup>”.

Desde un punto de vista, relativo del análisis lexical, se observa la tendencia al uso de la palabra “persona” para sustituir a la de “víctima” o a la de “líder social” evitando iniciar un proceso de categorización radical y eludir así la distinción de significado entre un “rol pasivo” (de las víctimas sin rol ético) a “uno activo” (el de los líderes sociales). De esta manera, el uso de la palabra “persona” evita iniciar un debate en torno al contexto en el cual los hechos son presentados por la prensa. Se observa igualmente, que, en el período analizado, el diario *El tiempo* utiliza más frecuentemente esta palabra, seguido de *El Espectador* y de *Semana* en último lugar. Como se puede observar en el grafico (cf. infra), la noción de víctima, “en su rol pasivo” es mas vehiculada por el diario *El Tiempo*, mientras que en el caso de la revista *Semana* la noción de “líder social”, noción de “víctima en su rol activo” ocupa un papel más preponderante.

FIGURA 1 RELACIÓN UTILIZACIÓN DE PALABRAS CLAVE: "PERSONA "VÍCTIMA" "LÍDER SOCIAL" EN EL CORPUS ANALIZADO.



Estas maneras de presentar el rol de los actores sociales, de las víctimas de Estado en particular, pone en evidencia la distinción le posicionamiento político de estos tres medios de comunicación en Colombia. Se trata de una marca en el tipo de identidad colectiva presentado en el espacio público y que puede determinar la eficacia de su accionar.

<sup>16</sup> Los falsos positivos que “Duncan” le habría entregado a los militares, *El Espectador*, 17 de enero del 2016.

<sup>17</sup> La nueva etapa en la investigación por los desaparecidos del Palacio de Justicia, *El Espectador*, 10 de mayo del 2015.

<sup>18</sup> En 2011 se llegó a un promedio de 22 personas por día desaparecidas en el país. Hay 72.610 colombianos de los que no se tiene rastro alguno, *El Tiempo*, 15 de septiembre 2015.

## VI. CONCLUSIÓN

Considerando que las *víctimas* tienen un papel ético determinante para el conjunto de la sociedad (Mèlich, Joan-Carles, 2001), el debate (y el uso) en la prensa colombiana está lejos de ser terminado. Particularmente en lo que se refiere a las *víctimas de Estado*. Que, borradas o vueltas invisibles desde el discurso, sufren de la negación de su identidad y por ende de su existencia. El problema de la negación de la existencia de víctimas de Estado implica la existencia de un sistema social que articula discursos y prácticas que no se conciben en el marco de la indignidad que produce el acometimiento de Crímenes de Lesa Humanidad ocurridos durante el conflicto. Efectivamente hoy existe una posibilidad de recuperación de la memoria colectiva, pero ello se da en un cuadro social y político muy complicado para que sea posible la aceptación de la existencia de la violencia estatal. Si bien es cierto existen ciertos cambios en la sensibilidad de la época para percibir estos crímenes, dichas evoluciones pueden obedecer, en el contexto actual, al marco de oportunidad abierto por la necesidad de “legitimar” o de “ocultar” por diferentes mecanismos un fenómeno de larga duración como lo es el de la “justicia” paramilitar.

Dentro de este sistema de legitimación, el problema de la verdad de las víctimas de Estado se cierne sobre la manera cómo se deben incorporar diferentes memorias, diferentes historias que reclaman para sí la legitimidad de sus propios procesos y sus propias narrativas; de argumentos que afirman para el conjunto social la expresión de la verdad de este sector de víctimas. En el ámbito de lo particular la lucha por la verdad debe enfrentar al miedo a través de la recuperación de la identidad como víctimas de Estado. En un primer momento, el miedo configura el silencio y el secreto, pero, en un segundo momento, superado el miedo sólo queda el vacío en tanto abstracción de un orden que ya no se puede compartir más. Allí emerge la víctima de Estado para narrar; como movilizadora de la conciencia universal. La actividad desarrollada por la víctima, que denuncia la violencia de Estado, se enfrenta al propio sistema que la engendra y la niega; un sistema productor de una estructura cerrada de subjetividades que opera como una máquina perfecta donde no siempre todos los ciudadanos somos –persona-.

Solo en el ejercicio práctico de ciudadanía, las víctimas de Estado podrán interpelar los medios de comunicación colombianos, cumpliendo así con su responsabilidad ética que es la de narrar lo acontecido mediante los procesos de reivindicación y recuperación de la memoria colectiva de cara a una nueva mirada de la participación política y la construcción de ciudadanía. Aspecto que deberá reflejarse en la RS vehiculada por los medios en Colombia y retroalimentada por una sociedad que reconoce el rol de la violencia estatal asegurando la no repetición de la violencia.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Ahumada, Consuelo. *Una década en reserva*, Bogotá, El Áncora Editores, 2000.

Boltanski, L., Darré Y., Schiltz M.-A., *La dénonciation*. Dans: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 51, mars 1984.

Colombia Nunca Más. (CNM) Bogotá, 2000, ISBN: 958-9454-05-04

Gómez López, Jesús Orlando. *Crímenes de Lesa Humanidad*, Ediciones Doctrina y Ley, Santafé de Bogotá, Colombia. ISBN: 958-676-054-5

Harris, Z. *Discourse Analysis*, papers, 1952

Herrera, Alexander. *Memoria colectiva y procesos de identidad social en el movimiento de víctimas de crímenes de Estado -Movice 2008-*, IEPRI, Université Nationale de Colombie, 2008. <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01083139/document>

Lambert, Frédéric. « L'agir image : performance et performativité » dans : *Nouveaux territoires médiatiques*, Ed. Mare et Martin, coll. Media Critic, Paris, 2014.

Maingueneau, Dominique. *Initiation aux méthodes de l'analyse du discours*, Paris, Hachette, 1976.

Mazière, Francis. *L'Analyse de Discours*. Editorial Que sais-je ?, Paris, 2005.

Mèlich, Joan-Carles, *La Ausencia del Testimonio*, Ética y Pedagogía en los relatos del Holocausto. \_Ed. Anthropos. Barcelona, España, **2001**

Moirand, Sophie. *Les discours de la presse quotidienne*, Paris, Collection Linguistique Nouvelle, 2007.

Pardo Abril, Neyla Graciela. «Représentations du discours médiatique, le cas de l'impunité dans la presse colombienne», revue frontières, études médiatiques, n° VIII (3), 2006, p. 241-254.

**UBI SUNT? LEYES, IMÁGENES Y GÉNERO  
EN LOS PROCESOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL  
EN ESPAÑA Y ARGENTINA**

SÁNCHEZ-MORENO, MANUEL



# UBI SUNT? LEYES, IMÁGENES Y GÉNERO EN LOS PROCESOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN ESPAÑA Y ARGENTINA\*

## I. INTRODUCCIÓN

Comenzamos nuestro texto con una pregunta: *Ubi sunt?* (¿Dónde están?). Este texto latino pertenece a *La consolación de la filosofía* (524) de Boecio. El tema del *Ubi sunt* ha sido recurrente como vanitas literaria de la fugacidad de la vida por la desaparición corporal que procura la muerte. No pretendemos hacer memoria ni excavar fosas desde la melancolía. En nuestro caso, el *Ubi sunt* se concreta en la figura de la desaparición forzada, y en la pregunta demandante de las Madres de Plaza de Mayo desde 1978: “¿Dónde están nuestros hijos?”

Efectivamente, la fenomenología de la desaparición forzada marca un hito en las tecnologías del terrorismo de Estado. La primera concreción legal en el siglo XX es el “Decreto Noche y Niebla” (1941) nazi, creado con la intención de tener un mayor impacto que la ejecución de las personas: la incertidumbre (Huhle 2014: 251-277). Eliminando los rastros de su desaparición y evitando dar informaciones sobre su paradero, se creaba una indeterminación jurídica y conseguían mayor eficacia debido al miedo generado sobre familias y entorno. Este delito fue incluido implícitamente en el Estatuto de los Juicios de Nuremberg (1945) o en la “Cláusula Martens” del II Convenio de La Haya (1899), formando parte del derecho consuetudinario de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y de los crímenes internacionales, por la implicancia que tenía en la vulneración de otros derechos (Pérez-León 2007: 358).

Con el tiempo, el delito se fue tipificando en normativas y mecanismos de control desarrollados por las Naciones Unidas: Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias (1980), Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1992), o Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006) y su Comisión. Además, el artículo 7, párrafo 2.i del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), lo considera crimen de lesa humanidad:

Por “desaparición forzada de personas” se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.

Este crimen incluye la ampliación del concepto de víctima no sólo a la persona desaparecida en sí, sino a toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo, y la apropiación de niños o niños nacidos durante el cautiverio de su madre.

---

\* El presente texto está basado en la tesis doctoral del autor (<https://www.educacion.gob.es/teseo/mostrarRef.do?ref=1503489>) dirigida por la Dra. Amelia Sanchis Vidal y forma parte de una estancia de investigación postdoctoral, supervisada por el Dr. Juan José Tamayo Acosta en el Instituto de Estudios de Género de la Universidad Carlos III de Madrid.

## II. LAS DESAPARICIONES FORZOSAS DURANTE LAS ÚLTIMAS DICTADURAS EN ARGENTINA Y ESPAÑA.

En Argentina, las presiones de organismos internacionales hacen que las juntas militares de la dictadura (1976-1983) promulguen una serie de leyes en torno a las personas detenidas y personas desaparecidas, consideradas subversivas por contrarias a los valores del régimen. De este modo se organizaban los procesos de detención y daban la opción a los familiares de declarar la muerte a cambio de solicitar beneficios económicos. El problema es la falta de registro de las detenciones que acababan en centros clandestinos de detención diseminados por todo el país, actuando como auténticos campos de concentración donde se interrogaba, se torturaba y se agredía sexualmente. Precisamente mujeres y diversidad afectivo-sexual, junto con personas judías y personas con diversidad funcional sufrieron unas torturas con un especial ensañamiento. (Jáuregui 1987: 170).

Uno de los primeros informes que documentan este tipo de prácticas es el que dejó la visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), reconociendo a los centros clandestinos de detención para el “cautiverio temporal de detenidos conceptuados como ilegales por no ser reconocidos como detenidos oficiales por el Gobierno militar”, aunque según el Gobierno eran centros de re-educación para personas subversivas que se habían entregado voluntariamente.

En 1981, el Grupo de Trabajo sobre la desaparición forzada o involuntaria de personas de la ONU se hace eco de los reclamos de familias y organismos de derechos humanos, mostrando una especial preocupación por menores, mujeres y mujeres embarazadas desaparecidas. Señala la falta de resultados de los recursos de *habeas corpus*, ya que no haber registros de la detención se desestima el recurso.

En la mayoría de las ocasiones, la suerte de estas personas estaba tras la práctica de los “vuelos de la muerte” o “traslado” (Calveiro 2004: 38). Las personas detenidas-desaparecidas sedadas pero conscientes eran arrojadas al mar. En total, la cifra de personas desaparecidas es polémica. El informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) muestra la cifra de 8.961 personas, muy pequeña en comparación con las 22.000 desaparecidas hasta noviembre de 1978 documentadas por las Fuerzas Armadas. La cifra de la que hablan actualmente los organismos de derechos humanos está en las 30.000 personas desaparecidas, en base a las declaraciones de Videla (Seoane 2001: 215). Respecto a la apropiación de bebés nacidos en cautividad y entregados a familias afines al régimen, se apresaron 341 mujeres embarazadas (Abuelas de Plaza de Mayo 2015: 373-383). A esto habría que sumar otros casos que arrojan la cifra de unos 500 menores apropiados en base a las denuncias presentadas (Kait 2005: 63).

Lo que hace el régimen es ampliar la represión y las torturas no en lugar de la cárcel sino en el hecho impreciso de la detención, realizada con nocturnidad y requiriendo todos los documentos que prueban la corporeidad de las personas como documentos de identidad, documentación burocrática, fotografías, etc. En ocasiones se trasladaban a detenidos entre cárceles y centros clandestinos de detención, para emborronar aún más su paradero, para difuminar la “legalidad” de la cárcel y la “ilegalidad” de los centros clandestinos de detención, que para la sociedad ocultaban algo poroso y siniestro.

En toda esta vorágine de violencia, mujeres y diversidad afectivo-sexual, junto con personas judías y personas con diversidad funcional sufrieron unas torturas con un especial ensañamiento (Jáuregui 1987:170). Es decir, una violencia diferencial e incrementada que a menudo era el resultado del cruce entre militancia política y factores de género, orientación sexual e identidad de género o simplemente la consideración de una identidad sexual no normativa como un elemento distorsionador del régimen que se pretendía construir.

Aunque la homosexualidad no estaba condenada en el Código Penal argentino, existían los códigos de faltas a nivel provincial, aplicados por la policía contra la diversidad afectivo-sexual (Parchuc 2008). Durante la última dictadura argentina estos códigos se recrudecieron, así como las redadas en lugares de reunión de gays, lesbianas y personas trans, creando un comando policial específico, el “Condor”. También se desarticuló a las organizaciones LGTBIQ+ que llevaban operando desde la década de los 60 (Kahan 2007). Es difícil establecer una cifra de personas detenidas por esta causa, pero se trabaja con la cifra de 400 personas (Jáuregui 1987: 170-171).

En España, la situación es más árida en materia normativa. Durante la guerra civil española (1936-1939) y durante el franquismo (1939-1975) no hay leyes que se encarguen de las personas desaparecidas en estos periodos.

Al ganar la guerra el bando que se levantó contra el gobierno legítimo de la II República y constituirse la dictadura franquista en España, se realizó una *Causa General Instruida por el Ministerio Fiscal sobre la dominación roja en España* mediante decreto de 26 de abril de 1940, donde se habla de desapariciones de manera imparcial. Los orígenes de la desaparición de personas eran la detención, ejecución extrajudicial y enterramiento en fosas comunes y anónimas; la apropiación de la identidad de niñas y niños que arrebatados de sus padres o nacidos en prisión eran entregados a familias franquistas; y finalmente a la desaparición de milicianos cuyos restos aun yacen en los lugares de batallas (Macías 2003) (Rodríguez Arias 2008). De este modo el régimen franquista se legitimó a raíz de un “politicidio”, cuyo fin era erradicar políticas, partidos e ideología diversa de origen republicano, simplificada y simbolizada en la idea de un comunismo destructor de España y que fue asimétrica en comparación con la defensa del gobierno republicano y las violencias desarrolladas por grupos guerrilleros contra el franquismo (Rodrigo 2008: 42).

Con la activación de la memoria, víctimas y familiares han ido aportando datos. Numerosas personas y asociaciones fueron presentando denuncias ante la Audiencia Nacional por la existencia de un plan sistemático de eliminación de oponentes políticos a través de muertes, torturas, exilio, detenciones ilegales y desapariciones forzadas de 143.353 personas entre 1936 y 1951, además de más de 30.000 menores sustraídos, según el grupo de expertos que se constituye en torno al Auto de Garzón (2008), admitiendo estos reclamos.

Estas violencias fueron particularmente cruentas durante la dictadura franquista contra la diversidad afectivo-sexual. Se promulgaron leyes para perseguir y encarcelar a los homosexuales, tras la eliminación de la condena a la homosexualidad en el Código penal de la II República. Así se vio en la modificación de la “Ley de vagos y maleantes” en 1954 y en 1970 la “Ley sobre peligrosidad y rehabilitación social”, vigente hasta 1979. Estas leyes iban de la mano de un juzgado especial de vagos y maleantes desde 1953. Existió un campo de trabajos forzados en Tefía, Isla de Fuerteventura que albergó un centenar de varones homosexuales. O las dos prisiones para condenados homosexuales franquistas, la de Huelva para los “activos” y la de Badajoz para los “pasivos”.

### III. LA JUSTICIA Y LA MEMORIA

Esta normativa internacional es un intento de luchar contra la impunidad de las desapariciones forzadas y lograr justicia. El derecho a saber “dónde están” estableciendo verdad, memoria y justicia. La memoria es un elemento de la justicia, a través de la cual se conoce la verdad de los hechos, convirtiéndose en un deber y un derecho que trasciende lo individual para ser colectivo, y en esta instancia convertirse en un elemento político y reclamado desde una teoría crítica de los derechos humanos.

La justicia basada en la memoria establece una ética de la reparación basada en la razón anamnética, que lucha contra el olvido y se basa en el sufrimiento impune de las víctimas (Metz 1999: 77). Esta justicia anamnética tradicionalmente ha establecido soluciones reparatorias en base a las cuatro dimensiones constitutivas de la justicia transicional establecidas desde el Informe Joinet de la ONU (1996): derecho a la verdad, derecho a la justicia, derecho a la reparación y garantías de no repetición. Aquí vamos a establecer una justicia anamnética basada en el feminismo jurídico de Nancy Fraser que conceptualiza la justicia interrelacionando reconocimiento, redistribución y representación (Fraser 2005) (Fraser 2008), para ver qué medidas a nivel nacional, no autonómico o provincial, se han ido desarrollando.

Reconocimiento: Fraser lo analiza desde una esfera socio-cultural, refiriéndose a la inclusión de diferentes identidades dentro de la sociedad. Desde la justicia anamnética nos podemos referir al reconocimiento de unos hechos históricos, particularmente de los vencidos, y al reconocimiento del estatus de víctima y de su memoria desde la creación de Comisiones de Verdad, juicios y un conjunto de políticas que abarcan educación, bancos de ADN y reconocimiento de estatus de persona desaparecida. Todas ellas actúan desde varios planos, estableciendo que hay un cuerpo o hubo un cuerpo que, en base a unos hechos e identidad, ha sido forzosa o involuntariamente desaparecido y, en base a lo cual es posible el recurso jurídico del *habeas corpus* o la reclamación de un estatus determinado.

En Argentina el reconocimiento viene de la mano fundamentalmente del derecho a la verdad. De este modo, una de las primeras medidas es la creación de la CONADEP y su informe “Nunca Más” (1984).

En lo que respecta al reconocimiento que da la justicia, en Argentina encontramos cinco momentos: un primer momento es el del Juicio a las Juntas (1985), que delimita el proceso a los altos mandos y que finaliza con la Ley 23.492 de Punto Final (1986) y la Ley 23.521 de Obediencia Debida (1987). El segundo momento son los juicios por el tema que quedó fuera de la impunidad: la apropiación de niñas y niños en 1997. Un tercer momento es la búsqueda de la justicia internacional con la colaboración de Italia, Alemania, Francia o España. El cuarto momento estuvo protagonizado por los Juicios de la Verdad desde 1998, sin carácter penal y basados en la responsabilidad del Estado de investigar y el recurso *habeas data*, accediendo a los datos y documentos de los archivos. Finalmente, como acabamos de anunciar, el gobierno de Néstor Kirchner deroga las leyes de impunidad, comenzando desde 2007 los juicios por crímenes de lesa humanidad.

En materia educativa encontramos varias leyes a nivel provincial, del que depende esta competencia. Las leyes que se centran en la problemática civil y jurídica de las personas desaparecidas y bebés secuestrados: Ley 23.511 de 1987 sobre la creación de Banco Nacional de Datos Genéticos. Decreto Nacional 700/89 para la reglamentación de la Ley 23.511. Ley 24.321 de 1994 que regula la ausencia de personas por desaparición forzada y crea la figura de “ausente por desaparición forzada”. Ley 25.066 de 1998 sobre la creación de un fondo de reparación histórica para la localización y restitución de niños secuestrados y nacidos en cautiverio.

En España, las medidas de reconocimiento no tienen la complejidad que hemos visto, ya que no ha habido justicia ni verdad. Las medidas de reconocimiento van unidas a las medidas de redistribución (económicas),

Las primeras normativas recién iniciada la Transición van vinculadas a la Guerra Civil y al establecimiento de pensiones para militares que tomaron parte en la guerra civil, a sus viudas y huérfanos y a los civiles afectados por la contienda. Hasta la década de los 1980 no se promulgan leyes que reconocen de manera diferenciada al bando republicano con subvenciones diferenciadas. Los gobiernos socialistas profundizan en el

reconocimiento al bando republicano y los presos del franquismo, estableciendo subvenciones desde los presupuestos generales del Estado de 1990 o estableciendo pensiones entre las personas exiliadas. En todas ellas, la compensación de las mujeres es en tanto viudas, madres de huérfanos o hijas solteras. Una norma más explícita con el bando republicano y no económica es el Real Decreto 39/1996, de 19 de enero, sobre concesión de la nacionalidad española a los combatientes de las Brigadas Internacionales en la guerra civil española.

Con la década de los 90 se reorganiza un tejido asociativo en torno a la memoria histórica que procura lograr el reconocimiento de las víctimas del franquismo luchando contra la impunidad y reclamando las exhumaciones de fosas. En este sentido y en el seno del Congreso de los Diputados, diversos partidos de izquierda y nacionalistas establecen proposiciones de ley. Esto supone el germen de la Ley de Memoria Histórica, condenando explícitamente el franquismo y reconociendo el papel de la II República. Desde este momento se reconocerá a las víctimas de la Guerra Civil, indistintamente del bando republicano o del bando golpista-franquista y a las víctimas de la represión franquista, como periodo histórico reprochable.

La Ley 52/2007 de Memoria Histórica reconoce en su preámbulo “un derecho individual a la memoria personal y familiar de cada ciudadano.” Pero no la memoria como derecho colectivo con responsabilidades políticas. El artículo 11 marca la colaboración de las Administraciones Públicas con los particulares y entidades constituidas para tal fin antes del 1 de junio de 2004 para localizar e identificar víctimas. Entre las medidas, los artículos 12, 13 y 14 mencionan las exhumaciones necesarias para localizar a las víctimas desaparecidas, comprometiéndose a una colaboración económica con las asociaciones memorialistas y no a una obligación estatal. Otra cuestión fundamental para el reconocimiento es la documentación. En este sentido, la ley creaba, mediante el artículo 20 el Centro Documental de la Memoria Histórica y Archivo General de la Guerra Civil. El artículo 21 promueve la adquisición y protección de documentos sobre la Guerra Civil y la Dictadura, así como el derecho, en el artículo 22, al acceso a los fondos documentales depositados en los archivos públicos y privados con fondos públicos y la obtención de las copias que se soliciten. La ley carece de aplicación nacional por la falta de presupuestación desde 2013 por el gobierno del Partido Popular, heredero del franquismo sociológico y contrario a estas medidas.

Por su lado el reconocimiento del estatus jurídico de víctima ha tenido un desarrollo nulo en España, existiendo una evidente impunidad. Así, con relación al mencionado Auto de Garzón, el Tribunal Supremo en 2012 proclamó la imposibilidad legal de investigar en los tribunales españoles los crímenes de la guerra civil y la dictadura franquista, ignorando el carácter internacional de los delitos, su consagración en el derecho consuetudinario y la no prescripción y carácter continuado.

Otro de los temas que se aborda en paralelo es el de la apropiación de bebés durante la guerra civil, el franquismo y sus epílogos durante la Transición. En 2011 diversos afectados por sustracciones de menores denunciaron ante la Fiscalía General estos hechos entre 1950 y 1990 en hospitales españoles. En 2012, una Circular de la Fiscalía unifica los criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos, en la que sostiene que se trata de un delito permanente y no sujeto a prescripción, pero rechaza que esté dentro de un plan sistemático y delega el tema a los tribunales territoriales.

La otra aventura jurídica es la querrela argentina por los crímenes del franquismo de 2010, basada en la justicia internacional. Se interpuso en Buenos Aires, estando a cargo de la Jueza María Servini, con el objetivo de investigar los crímenes cometidos por integrantes de la dictadura franquista, se identifique a los responsables y se los sancione penalmente.

Los exhortos para la extradición de torturadores franquistas y colaboraciones con la justicia española han sido desestimados, salvo una petición de exhumación de Timoteo Mendieta, que fue admitida por el Juzgado de Guadalajara, resultando con el encuentro del cuerpo de la víctima. Este es de momento el único resultado jurídico positivo. El otro, que consistía en tomar declaración desde 2015 a víctimas y testigos, aunque los delitos se declarasen prescritos, fue interrumpido en 2016 por la Fiscal General del Estado, Consuelo Madrigal, alegando que los hechos investigados están cubiertos por la Ley de Amnistía de 1977, que no se puede cuestionar la Transición y que ya existe la Ley de Memoria Histórica, con argumentos más políticos que jurídicos (EFE 2016) (Águeda 2016). Esta impunidad jurídica supone una negación del reconocimiento de las víctimas.

Redistribución: Para Fraser supone una redistribución equitativa de recursos desde un plano económico. Basándonos en esto, vemos las reparaciones económicas fundamentadas en el reconocimiento de las víctimas.

En Argentina, encontramos la Ley 23.278 de 1985 sobre los cómputos de jubilación de personas cesadas por motivos políticos y gremiales. Ley 23.466 de 1986 que otorgaba una pensión no contributiva a familiares de personas desaparecidas entre 1976 y 1988. La Ley 24.043 de 1994 de reparación económica a personas ex detenidas. La Ley 24.411 de 1994 sobre la compensación económica para casos de ausencia por desaparición forzada.

En España, volviendo a la opinión del Tribunal Supremo sobre el Auto de Garzón, se afirma que la Transición fue una “impunidad absoluta con indemnización a las víctimas”, dejando claro que las medidas reparatorias eran las económicas como una manera de “derecho transicional”. Sin embargo, ¿es posible una redistribución justa cuando no hay un reconocimiento pleno ni social, ni simbólico, ni jurídico?

Los presupuestos generales del Estado solo siguen contemplando las siguientes medidas: Ley 35/1980, de 26 de junio, de mutilados de guerra excombatientes de la zona republicana; Ley 6/1982, de 29 de marzo, sobre retribución básica a mutilados civiles de guerra; Decreto 670/1976, de 5 de marzo, en favor de mutilados de guerra que no pudieron integrarse en el Cuerpo de Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria; Ley 37/1984, de 22 de octubre, sobre reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas y de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República; Ley 3/2005, de 18 de marzo, a las personas de origen español desplazadas al extranjero durante la guerra civil; y Ley 5/1979, de 18 de septiembre, de pensiones, asistencia médico-farmacéutica y asistencia social a familiares de fallecidos como consecuencia de la guerra civil.

Representación: desde un ámbito netamente político, Fraser aborda en esta dimensión la participación de todas las personas en la discusión pública y la toma de decisiones, frente al “des-enmarque” de colectivos tradicionalmente excluidos. Es la condición para el reconocimiento y la redistribución. Desde la memoria lo vamos a abordar como participación política y presencia de las organizaciones memorialistas dentro del Estado.

En Argentina hay una poderosa presencia y validez de los organismos memorialistas de derechos humanos que promovieron y siguen promoviendo acciones legales y políticas: la Asociación de ex detenidos-desaparecidos, Memoria Abierta, Abuelas de Plaza de Mayo, Madres de Plaza de Mayo, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) o Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (HIJOS). Junto con la promoción y el apoyo a la legislación memorialista que hemos visto, han promovido un aparato conmemorativo como la Ley 26.633 de 2002 que establece el Día Nacional de la Memoria; La Ley 961 de 2002 de la Ciudad de Buenos Aires crea el Instituto Espacio para la memoria y Museo de la ESMA; o la Ley 26.691 de 2011 de Sitios de Memoria.

En España, sin embargo, las organizaciones memorialistas como la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica, la Plataforma contra la impunidad del franquismo, Todos los niños robados son también mis niños, Asociación de la Memoria Social y Democrática (AMESDE) o Coordinadora estatal de apoyo a la Querrela Argentina contra crímenes del franquismo (CEAQUA) han tenido poca institucionalización y participación por parte de los gobiernos centrales.

Representación (volver a presentar) según el diccionario de la lengua española nos da algunas pistas: “imagen o idea que sustituye a la realidad”, “cosa que representa otra”, “imagen o concepto en que se hace presente a la conciencia un objeto exterior o interior”. La “realidad”, “cosa”, “objeto” no es otra que el cuerpo desaparecido cuya imposibilidad de *habeas corpus* busca alternativas mediante la normativa, el *habeas data* o como vamos a ver, el *habeas imago*. En una correlación entre la ética de la justicia anamnética y la estética, entendida como la percepción o sensibilidad ante el mundo. Recordemos las palabras de José María Valverde: “*Nulla aethetica sine ethica, ergo: apaga y vámonos*”. La representación cuestiona constantemente y busca estrategias mediante la imaginación artística de hacer presente, de re-presentar a las personas que no están. Se acerca a la realidad para comprenderla, interviene en la misma y crea objetos o acciones que sustituyan y pervivan.

La imagen fotográfica ha destacado como elemento de representación primordial. No sólo actúa como incidencia política en los retratos que portan las Madres de Plaza de Mayo durante sus marchas bonaerenses de los jueves, o las sábanas con fotos de los represaliados por el franquismo que la Plataforma contra la impunidad del franquismo extiende también cada jueves en la Puerta del Sol de Madrid, sino como sensibilización social, a la hora de contar esa historia que no se quiere reconocer o que se ha dado por cerrada.

De un lado tenemos el objeto o las vidas detenidas en su duración, sustrayendo el tiempo de su propia corrupción para constituir un testimonio; y por otro la revelación de lo real, la existencia del modelo en una huella digital (Bazin 1990: 19-20). En este sentido encontramos proyectos como *Fotos tuyas* (2006) de Inés Ulanovsky, donde los supervivientes posan con las fotos de familiares desaparecidos durante la dictadura en Argentina. Con concepto similar está la muestra de 30 fotografías titulada *El ADN de la Memoria. Fosas del franquismo: semillas de memoria* (2017). La diferencia es que la primera fue promovida por el gobierno argentino, y la segunda es la iniciativa privada de la Asociación de Memoria Histórica de Sevilla “nuestra memoria”.

La imagen fotográfica es la huella de una presencia, la aparición visual de una desaparición que estimula la imaginación política en la democracia: “en nuestra *manera de imaginar* yace fundamentalmente una condición para nuestra manera de hacer política. La imaginación es política, eso es lo que hay que asumir.” (Didi-Huberman 2012: 46). Esta aparición supone una aparición colectiva y política, desafiante y resistente en la esfera pública (Arendt 2012: 225) (Butler 2010: 82).

#### IV. LO QUE LA MEMORIA OLVIDA

Como hemos visto, uno de los móviles de la desaparición forzada y las violencias conexas es el género y la diversidad afectivo-sexual, sin embargo, en las dimensiones de la justicia anamnética, esta diferencial no aparecía. Tan sólo encontramos algunos casos.

En Argentina la diversidad afectivo-sexual se ignoró deliberadamente en la Comisión de Verdad y su informe “Nunca Más” por presiones de la Iglesia Católica (Jáuregui 1987: 170). Únicamente en los juicios sobre crímenes de lesa humanidad, una

mujer trans, Valeria del Mar Ramírez ha sido admitida como querellante por haber estado detenida-desaparecida en dos ocasiones.

Hasta 2011 no se crearía una organización memorialista LGTBIQ+: “Archivo de la Memoria de la Diversidad Sexual”, justo cuando se empieza a transversalizar el tema en otros organismos de memoria y comienzan a emerger los datos, archivos e investigaciones. Desde 2015 se están investigando algunos archivos policiales evidenciando la persecución de sexualidades no normativas, calificando a las personas detenidas de “conducta lesbiana”, “costumbres demasiado liberales”, “amanerado”, “temperamento afeminado”, “invertidos”, “nunca se lo ve acompañado con personas del sexo opuesto” o si la persona era “activa” o “pasiva” (Máximo 2015).

En España, la dura represión franquista sólo fue atendida por la Disposición Adicional 18ª de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Estado sobre indemnizaciones a los ex presos sociales, una ley que supo a poco en lo económico y que concluía el 31 de diciembre de 2013. Por su lado, hay pocas organizaciones memorialistas LGTBIQ+, como la Asociación Ex-Presos Sociales de España.

Respecto a los monumentos hay algunos que señalan los lugares de represión como en el Campo de concentración de Tefía, en la antigua prisión de Huelva y en la antigua prisión de Badajoz. Otros monumentos a la represión franquista de la diversidad afectivo-sexual se pueden encontrar en la Plaza de la Ciutadella de Barcelona, en Durango o próximamente en la Plaza Pedro Zerolo de Madrid.

Entonces, si esto es todo ¿dónde están estos otros cuerpos? La desaparición forzada es una disciplina al cuerpo (Foucault 2002: 159), que se hace desaparecer, como desaparece su importancia y su valor mediante una razón amnésica. Y a su vez, subyace la persistencia de la desaparición de los cuerpos de sexualidades no normativas. Parece que se niega el derecho al duelo y a la vulnerabilidad de los cuerpos mediante discursos deshumanizadores. Parece que hay cuerpos que importan y cuerpos que no; que no merecen la pena ser reclamados ni llorados en una ausencia de empatía y corresponsabilidad (Butler 2006). Podemos establecer tres razones a estas ausencias:

Siguiendo las responsabilidades jurídicas ante crímenes internacionales, el Estado debería encargarse de indagar y sacar a la luz estos casos, ya que obvian a las personas LGTBIQ+, bajo un patrón de la justicia y la política que sólo contempla las experiencias del varón heterosexual y cisgénero (Sánchez-Moreno 2018: 4). Hay por tanto una incapacidad para nombrar determinados sujetos y determinadas violencias que se consideran prescindibles en la democracia. El Estado tiene el deber de reconocer, redistribuir y representar estas identidades en medidas legales, sociales, económicas, culturales y participativas (Fraser 1997: 7). Para ello hay que superar las “políticas de la repugnancia”, que están llenas de homofobia y transfobia (Nussbaum 2006). Se proponen unas “políticas de la humanidad”, basadas en la capacidad para imaginar y empatizar con las personas, merecedoras del mismo tratamiento y respeto ante la ley. (Nussbaum 2010).

Por su lado, los movimientos de memoria histórica no atendieron a grupos que recibieron una violencia diferenciada, subsumiendo su experiencia a la más general o ignorándola por considerar que estas identidades, expresiones y prácticas son inmorales, delictivas o enfermizas. Se crea una memoria colectiva que privilegia las experiencias de las víctimas varones. Esto hace que las memorias LGTBIQ+ se hayan “desteñido” con el tiempo y perdido su vínculo social. La emergencia de estas nuevas memorias con la expansión de los derechos humanos genera una nueva reivindicación.



Finalmente, debemos destacar la forclusión (Spivak 2010: 16-18). Es el rechazo simbólico de un sujeto y un significante, que no aparece inscrito en el subconsciente. Un sujeto expulsado y excluido en la realidad, y a la vez invisibilizado ante esta situación por la exclusión simbólica que tiene. Para Butler es modo en que operan las prohibiciones sociales y la construcción de la otredad (Butler 2000: 154). Se consienten relaciones de poder que mantienen la hegemonía de identidades a costa de oprimir a otras consideradas amenazantes y abyectas (Butler 2008: 19-20). Se puede afirmar que la forclusión opera desde la memoria, destacando unas y forcluyendo otras mediante recursos como la postverdad. Tanto la memoria forcluida como la impuesta forcluyen la diversidad afectivo-sexual.

## V. CONCLUSIONES

Benjamin decía que no hay un documento de cultura que no sea a la vez de barbarie (Benjamin 1973: 18). Y es justo lo que hemos visto en este texto desde la ética a la estética con enfoque de género: leyes, documentos, imágenes son apariciones, documentos de cultura, reflejos de unas tendencias que operan como texturas sustitutorias del cuerpo. La barbarie es el hecho que detona la desaparición. Haciendo un repaso destacamos que:

La desaparición forzada e involuntaria es una tecnología terrorista para crear incertidumbre y miedo.

En Argentina y España durante las últimas dictaduras se usó esta tecnología como crimen de lesa humanidad, así considerado por el derecho consuetudinario y tipificado nacional e internacionalmente.

El objetivo último es la eliminación deliberada de un grupo por razones político-económicas que encubre otras como el género y la diversidad afectivo-sexual.

Se puede establecer una justicia anamnética reconociendo hechos y víctimas, redistribuyendo recursos compensatorios y representando política y estéticamente.

Argentina es el ejemplo de justicia anamnética mientras que España lo es de justicia amnética, sin embargo, en ambas subyace una infrarrepresentación de las violencias de género particularmente contra la diversidad afectivo-sexual. Si fueron personas diferencialmente reprimidas se merecen medidas diferenciales de justicia bajo un principio de equidad.

En España a nivel nacional las iniciativas de exhumación y pruebas de ADN para localizar a las personas desaparecidas depende de familiares y asociaciones memorialistas.

En procesos de memoria no solo es importante la ética de la legislación y justicia anamnética, sino también una estética anamnética que en contexto de lucha social apoya el desarrollo de las primeras. Esta representación estética y participación política son claves como medidas de no repetición y para demostrar que aquellas personas antaño prescindibles, ahora son necesarias.

La homofobia, la transfobia y la tardía emergencia de los derechos LGTBIQ+ ha hecho que la memoria de la diversidad afectivo-sexual se considere deficientemente, quedando en la impunidad.

## VI. FUENTES CONSULTADAS:

Abuelas de Plaza de Mayo (2015): Niños desaparecidos. Jóvenes localizados. 1975-2015. Buenos Aires: Abuelas de Plaza de Mayo.

Águeda, Pedro / Precedo, José (2016): “La Fiscalía advierte a la jueza Servini de que no puede cuestionar la transición española.” En *El Diario* 6 de octubre de 2016. Disponible en: [http://www.eldiario.es/politica/Fiscalia-advier-Servini-cuestionar-transicion\\_0\\_566594316.html](http://www.eldiario.es/politica/Fiscalia-advier-Servini-cuestionar-transicion_0_566594316.html) (26 de mayo de 2018).

Arendt, Hannah (2012): *La condición humana*. Madrid: Paidós.

Batallas, Margarita (2008): “La lista de Garzón suma 143.353 desaparecidos”. En: *El Periódico*, 23/09/2008. En <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/lista-garzon-suma-143353-desaparecidos-239083> (26 de mayo de 2018).

Bazin, André (1990): *¿Qué es el cine?* Madrid: Rialp.

Benjamin, Walter (1973). *Discursos interrumpidos, I*. Madrid: Taurus.

Boecio (2005): *La consolación de la filosofía*. Almería: Ediciones Perdidas, Almería, 2005.

Butler, Judith (2000): “El Marxismo y lo Meramente Cultural”. En: *New Left Review*, N° 2, pp. 109-121.

Butler, Judith (2006): *Vida Precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.

Butler, Judith (2008): *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”*. Buenos Aires: Paidós.

Butler, Judith (2010): *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Barcelona: Paidós.

Calveiro, Pilar (2004): *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina*. Buenos Aires: Colihue.

Causa General Instruida por el Ministerio Fiscal sobre la dominación roja en España (1940). En <http://www.causageneral.org/> (26 de mayo de 2018).

CONADEP (1984): *Informe Nunca Más*. En <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Argentina80sp/Cap.5.htm> (26 de mayo de 2018).

Didi-Huberman, Georges (2012): *Supervivencia de las luciérnagas*. Madrid: Abada.

EFE (2016): “La Fiscalía torpedea las declaraciones de cargos franquistas y víctimas ordenadas por Argentina”. En *El Diario*, 5 de octubre de 2016. Disponible en: [http://www.eldiario.es/sociedad/Fiscalia-suspender-declaraciones-Espana-argentina\\_0\\_565893991.html](http://www.eldiario.es/sociedad/Fiscalia-suspender-declaraciones-Espana-argentina_0_565893991.html) (26 de mayo de 2018).

Foucault, Michel (2002): *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fraser, Nancy (1997): *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.

Fraser, Nancy (2005): “Mapping the feminist imagination: from redistribution to recognition to representation”. En: *Constellations*, N° 12 (3), pp. 295–307.

Fraser, Nancy (2008): *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder.

Huhle, Rainer (2014): “Noche y niebla. Mito y significado”. En: Casado, María / López Ortega, Juan José (coords.): *Desapariciones forzadas de niños en Europa y Latinoamérica. Del convenio de la ONU a las búsquedas a través del ADN*. Barcelona: Universitat de Barcelona, pp. 251-277.

Jáuregui, Carlos Luis (1987): *La homosexualidad en la Argentina*. Buenos Aires: Tarso Ediciones.

Kahan, Emmanuel N. (2007): “¿Qué represión, qué memoria? El “archivo de la represión” de la DIPBA: problemas y perspectivas”. En <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/kahan2.pdf> (26 de mayo de 2018).

Kait, Graciela (2005): “Conexiones entre derecho y psicoanálisis: el derecho a la identidad”. En: Lo Giúdice, Alicia (comp.). *Centro de atención por el derecho a la identidad de las abuelas de Plaza de Mayo. Psicoanálisis: identidad y transmisión*. Buenos Aires: Abuelas de Plaza de Mayo, pp. 59-65.

Lacabe, Marga (2006): “Los militares argentinos calculaban en 22.000 la cifra de desaparecidos ya en julio de 1978”. En <http://www.desaparecidos.org/notas/2008/01/los-militares-argentinos-calculaban-en-22000-la-cifra-de-desaparecidos-ya-en-julio-de-1978> (26 de mayo de 2018).

Luque Delgado, Soledad (2013): “El robo de niños en España. Un delito continuado en el tiempo”. En: *Viento Sur*, N° 126, pp. 27-36. En: [https://www.vientosur.info/IMG/pdf/VS126\\_S\\_Luque\\_Robo\\_ninos-en-Espana.pdf](https://www.vientosur.info/IMG/pdf/VS126_S_Luque_Robo_ninos-en-Espana.pdf) (26 de mayo de 2018).

Macías, Santiago / Silva, Emilio (2003): *Las fosas de Franco: los republicanos que el dictador dejó en las cunetas*. Madrid: Temas de Hoy.

Máximo, Matías (2015): “ ‘Marimacho y afeminado’: la persecución a los gays durante la dictadura”. En <http://colectivoeprosario.blogspot.com.es/2015/03/los-archivos-de-la-dipba.html> (26 de mayo de 2018).

Metz, Johann Baptist (1999): *Por una cultura de la memoria*. Barcelona: Anthropos.

Nussbam, Martha C. (2006): *El ocultamiento de lo humano. Repugnancia, vergüenza y ley*. Buenos Aires: Katz.

Nussbaum, Martha C. (2010): *From Disgust to Humanity. Sexual Orientation and Constitutional Law*. New York: Oxford University Press.

ONU (1997). *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*. Informe final elaborado y revisado por M. Joinet. En <http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html> (26 de mayo de 2018).

Parchuc, Juan Pablo (2008): *Informe sobre códigos contravencionales y de faltas de las provincias de la República Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación con la discriminación y la represión a gays, lesbianas, bisexuales y trans*. En [http://www.lgbt.org.ar/archivos/codigos\\_contravencionalesyfaltas.pdf](http://www.lgbt.org.ar/archivos/codigos_contravencionalesyfaltas.pdf) (26 de mayo de 2018).

Pérez-León Acevedo, Juan Pablo (2007): “Las desapariciones forzadas de personas en el derecho internacional contemporáneo”. En: *Anuario español de derecho internacional*, Vol. XXIII, pp. 355-387.

Rodrigo, Javier (2008): *Hasta la raíz. Violencia durante la guerra civil y la dictadura franquista*. Madrid: Alianza Editorial.

Rodríguez Arias, Miguel Ángel (2008): *El caso de los niños perdidos del franquismo: crimen contra la humanidad*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Sánchez-Moreno, Manuel (2018): “Del sexo al cuerpo. Evolución histórica y jurídica de las violencias de género en el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional”. En *Papeles el tiempo de los derechos*, N° 22. En

<https://redtiempodelosderechos.files.wordpress.com/2018/02/wp22-violenciadegenero.pdf> (26 de mayo de 2018).

Seoane, María (2001): El dictador. Buenos Aires: Sudamericana.

Spivak, Gayatri Chakravorty (2010): Crítica de la razón poscolonial. Hacia una historia del presente evanescente. Madrid: Akal.

**INVESTIGACIÓN DE LA OFERTA DE PROSTITUCIÓN  
TRANSGÉNERO ON-LINE. PROPUESTAS  
DE INTERVENCIÓN DESDE EL TRABAJO SOCIAL**

BELÉN PEYRÓ  
DEL FRESNO, MIGUEL  
URADA, LIANNE

# INVESTIGACIÓN DE LA OFERTA ONLINE DE TRABAJO SEXUAL TRANSGÉNERO. PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN DESDE EL TRABAJO SOCIAL

## I. INTRODUCCIÓN

Las personas Transgénero son un grupo diverso que presentan divergencias entre su identidad y el género que se le asigna a nacer, no siendo determinante el deseo de reasignación quirúrgica. Transgénero es el paraguas que engloba diferentes variantes de género: mujer transexual, hombre transexual, travesti, *drag queen*, intersexuales, personas andróginas (Keatley JoAnne 2006). Las mujeres transexuales cambian su figura física vía hormonación y cirugía, modificando permanentemente su aspecto, mientras que las personas travestidas, son aquellos sujetos que ocasionalmente usan ropa del sexo contrario, adoptando las marcas sociales del sexo opuesto y sin recurrir a la transformación hormonal o quirúrgica del cuerpo (Lamas Marta 2012). 2015 fue un año sin precedentes en el reconocimiento de los derechos de personas transgénero en los países desarrollados. Sin embargo, actualmente, este reconocimiento no se ha traducido en esfuerzos concertados en las políticas públicas para apoyar los derechos del colectivo (Winter Savannah et al. 2016: 318-321). Las personas Transgénero se siguen enfrentando a factores estructurales, interpersonales e individuales que tienen efectos perjudiciales en su salud mental, física y bienestar social. (Reisener Sari et al. 2016: 412 – 436)

El número de personas transgénero es indeterminado. Entre algunas de las dificultades para determinar el número de personas, es saber a quién contar y de qué manera. Algunos sujetos viven con su incongruencia de género, pero deciden no hacer la transición, otros deciden hacer la transición sin acudir a los sistemas de salud y comprar hormonas en el mercado negro o realizar operaciones estéticas en clínicas privadas. Algunos estudios, basándose en datos de los servicios específicos de transgénero estiman un rango de 0,5% a 1,3% para mujeres transexuales y 0,4% a 1,2% para hombres transexuales en Reino Unido (Glen Fiona y Hurrell Karen 2012). En España Herrero Iratxe, et al. (2009) muestran una incidencia de 1/11.900 de mujeres transexuales, no englobando estos datos los sujetos sin seguimiento de reasignación sexual, ni las personas no empadronadas o en situación de irregularidad.

Un meta-análisis realizado en EEUU con personas transgénero, muestra una prevalencia de Infecciones de Transmisión Sexual (ITS en adelante) y virus de la inmunodeficiencia humana (VIH en adelante) del colectivo. En particular, las mujeres transgénero muestran altas tasas de parejas sexuales ocasionales, relaciones anales receptivas sin protección, uso conjuntamente de drogas, alcohol y sexo, con un rango entre 24% - 75% de participación en el trabajo sexual (Herbts Jeffrey et al. 2008: 1-12). Los estudios en España con mujeres transexuales muestran baja cualificación laboral y educativa, elevado número de sujetos de origen latinoamericano y un alto porcentaje de sujetos que refirieron trabajar en ese momento o en el pasado en espectáculos sexuales o prostitución (Gómez-Gil Esther 2006: 55-74; Domínguez Juan M et al 2011).

A pesar de la frecuencia del ejercicio del trabajo sexual y de los riesgos derivados del mismo existen pocos estudios desde las Ciencias Sociales relativos a este colectivo. Siendo la psiquiatría y la medicina las disciplinas dominantes en España sobre el fenómeno (Navarro-Pérez Teresa et al 2015: 145-151), lo que ha marcado un discurso dominante biomédico de la transexualidad, que se traduce en la preponderancia médica en el tratamiento de las personas que presentan divergencias con los roles tradicionales de género en las sociedades

occidentales. Los trabajos más frecuentes con el colectivo se han centrado en los riesgos asociados a las salud y prevalencia de ITS y VIH.

El Trabajo Sexual incluye a hombres, mujeres y personas transgénero mayores de 18 años que intercambian dinero u otros bienes, de forma consciente o inconscientemente y de forma regular o temporal a cambio de servicios sexuales (UNAIDS 2008). Las Trabajadoras del Sexo Transgénero (TST en adelante) muestra un riesgo desproporcionado del VIH comparado con otros colectivos (Baral Stefan D et al. 2013: 214 - 222), presentando factores individuales, interpersonales y estructurales que contribuyen al riesgo de ITS y riesgo de contraer el VIH. Cabe destacar el estudio reciente realizado con una muestra de 78 TST en República Dominicana que fueron captadas con el método de bola de nieve y entrevista en su lugar de trabajo, los principales resultados del estudio mostraron un elevado desconocimiento del VIH, uso inconsistente del preservativo, altos niveles de estigmatización, abuso verbal y físico, discriminación y dificultad en el acceso a la atención médica. Factores que estaban relacionados con la prevalencia del VIH y las ITS (Budhwani Henna et al 2017).

La ausencia de las TST en la literatura e inclusión en programas de seguimiento del VIH podría ser debida a la negligencia sistemática en la clasificación errónea dentro del colectivo de hombres que tienen sexo con hombres y a la limitación de los métodos de muestreo no probabilísticos, a través de la conveniencia de la muestra o con métodos de bola de nieve en los espacios donde se ejerce el trabajo sexual, y a las diferentes definiciones que se dan al trabajo sexual (Poteat Tonia et al. 2015: 274 - 286). De igual forma, en los estudios sobre el colectivo existe una menor atención a las variantes transgénero que no correspondan con la dicotomía de mujer y hombre transexual. Realizándose la recolección de datos a través de entrevistas estructuradas cara a cara (Herbst Jeffrey et al. 2008: 1-12). Este tipo de método de recolección de datos puede resultar en respuestas socialmente deseables, sobre todo cuando se dirigen a un colectivo estigmatizado como son las personas que ejercen el trabajo sexual y que llevan a cabo prácticas de riesgo para la salud (Gribble James N 1999: 16-24). Además, las TST y aquellas personas que ejercen el trabajo sexual en espacios cerrado han estado históricamente subrepresentadas en las investigaciones sobre trabajo sexual y salud (Bungay Vicky et al. 2015: 966 - 978). Existiendo igualmente un bajo interés desde las Ciencias Sociales sobre la organización y funcionamiento de las TST (Meneses Carmen 2007: 11-36)

Debido a estas limitaciones metodológicas y a que los métodos clásicos de investigación parecen no ser idóneos, al tratarse de un colectivo minoritario y de difícil acceso. Se ha considerado que la comprensión de este fenómeno en internet como campo para la investigación social empírica, que hace viable un acceso significativo al problema de estudio desde una perspectiva etnográfica online o netnográfica (del Fresno Miguel 2011) como método de investigación eficaz en la búsqueda, extracción de datos y obtención de resultados. Con el objetivo de establecer estrategias de intervención sociosanitarias adecuadas a las TST.

El cuerpo de la investigación empírica sobre la sexualidad en Internet ha crecido de manera constante desde 1993, siendo las áreas de estudio más relevantes la pornografía y los contactos sexuales, siendo escasa la literatura focalizada en el Trabajo Sexual (Döring Nicola M 2009: 1090 - 1099). A pesar de ello el mercado sexual ha evolucionado, se ha adaptado y maximizando las características de las tecnologías y recursos de la denominada sociedad del conocimiento y la información (Castell Manuel 2002) con los objetivos de amplificar la difusión de la oferta de servicios y facilitar un mejor acceso a la demanda de los mismos.

Los estudios sobre el trabajo sexual se han focalizado de forma prevalente en los riesgos para la salud. En estudios realizados con Trabajadores del sexo masculino que

publicitan sus servicios online, se ha encontrado un uso inconsistente del preservativo junto con el consumo de drogas en la prestación de servicios (Blackwell Christopher y Dziegielewski Sofia 2013: 150-170; Mimiaga Mathew et al. 2008: 54 - 66), un aumento de la tasa de infección por sífilis entre hombres homosexuales y bisexuales en EEUU y el Reino Unido (Ashton Michelle et al. 2003: 291-293; Klausner Jeffrey D et al. 2000: 447 - 449), así como el papel activo de los clientes en la búsqueda en internet de relaciones sexuales sin protección (Parsons Jeffrey et al. 2010: 101 - 112; Bimbi David S y Parsons Jeffrey T. 2008: 85-105). Lo que pone de relieve la necesidad de frenar la propagación de ITS y VIH en este tipo de colectivos y sus redes, ampliar la investigación con colectivos de riesgo dentro de las intervenciones, e incluir a los clientes que pagan por sexo.

En lo relativo a las comunicaciones sobre la gestión de la oferta de Trabajo Sexual Online, y en función de la legislación del país y el entorno sociocultural. Los estudios muestran que las motivaciones para publicitar servicios sexuales en internet incluyen mayor facilidad, conveniencia, accesibilidad, anonimato, autonomía y seguridad, pero, sobre todo, rendimientos más lucrativos en comparación al ejercicio de la prostitución en espacios abiertos (Lee-Gonyea Jenifer et al. 2009: 321 - 348), ofreciendo mayores ganancias económicas a colectivos con una baja cualificación profesional en comparación con un mercado laboral regulado al que tendrían acceso con la misma cualificación (Pitcher Jane 2014: 113-123). Castle Tammy y Lee Jennifer (2008) desde una investigación de 76 páginas webs de escorts femeninas describieron precios, formas de pagos y clientes potenciales, así como la información de valoraciones de clientes sobre las características de las mujeres y los servicios prestados. Lo que viene a mostrar no sólo el dinamismo de la oferta de servicios sexuales sino cómo la competencia obliga a mantener una oferta competitiva para captar clientes y que tomen una decisión de elección. En contraposición, el paso de la calle a internet habría repercutido en la pérdida de redes de apoyo tradicionales y aislamiento social (Argento Elena et al. 2016).

La evolución tecnológica reta nuestra capacidad de comprensión de cómo se negocia el sexo comercial y cómo el conocimiento de la oferta online puede facilitar el acceso a nuevas variables en relación con la salud pública e intervenciones con la población de TST. Es necesario por tanto poner el acento en un prácticas y hechos infraestudiados y carentes de un marco teórico y de estrategias de intervención social. Con el objetivo de incrementar el conocimiento y poder diseñar estrategias de intervención desde el Trabajo Social, se realizó una investigación de la oferta-demanda online de TST en Tenerife (Peyro Belen et al. 2018: 243 - 262), en las que se plantearon las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las características sociodemográficas, físicas y personales en la oferta de TST?, ¿cómo se gestiona la oferta de servicios sexuales en internet y cuáles son las estrategias competitivas que implementan las TST? y ¿cuáles son los servicios sexuales que ofertan, a quien van dirigidos y qué prácticas de riesgo para la salud pública se dan en el mercado de TST?.

## II. MÉTODO: ANÁLISIS DE CONTENIDO DE LA OFERTA – DEMANDA ONLINE DE TST.

Este estudio se realizó utilizando el método de análisis de contenido (Krippendorff 2004) para el análisis semiótico y lingüístico de los anuncios oferta de TST (Personas Transexuales y Travestis que ofertan servicios sexuales Online)<sup>1</sup>. De entre las diferentes plataformas virtuales de contactos existentes, se eligió passion.com tras realizar entrevistas

---

<sup>1</sup> Dentro de la oferta de servicios la recopilación de anuncios de la página web se filtra por categorías. Se filtró por anuncios de oferta, en la categoría de “Transexuales y Travestis”.



personales a TST e identificarlo como el campo netnográfico idóneo para el objeto de la investigación.

Debido a la caducidad de los anuncios se realizaron descargas en formato pdf de los anuncios y se almacenaron de forma encriptada, realizando una codificación de los datos con las variables disponibles en los contenidos de los anuncios. La codificación de los anuncios se realizó con las herramientas Atlas.ti y Microsoft Excel. Como apoyo metodológico se realizaron entrevistas en profundidad a un psicólogo clínico de la Unidad de Transexuales de Tenerife del Centro de Orientación Familiar de Ofra (Tenerife) y a una TST, como informante privilegiado, conocedora del mercado sexual en Tenerife. Para garantizar la privacidad con la legislación vigente y el código ético de investigación todos los datos han sido anonimizados.

### III. MUESTRA

**Anuncios:** La muestra de la investigación fueron 257 anuncios de oferta online en la isla de Tenerife, de la página web passion.com. La recogida de datos se realizó desde marzo de 2017 a julio de 2017.

**Textos:** Se realizó un análisis de contenido de un total de 257 anuncios. De los cuáles 235 corresponden a 73 TST y 22 anuncios de demandantes de servicios sexuales. Los anuncios de demanda se encontraron junto con la oferta de TST en el mismo site.

**Imágenes:** Se ha realizado un análisis de contenido de 1.258 imágenes que corresponden a la oferta de las 73 TST. En los 22 anuncios de demandantes se encontraron 4 imágenes.

TABLA 1. DATOS DE LA MUESTRA ANALIZADA

Anuncios	Cantidad	Observaciones
Nº de anuncios totales de ofertantes y demandantes de servicios sexuales en la categoría de "Transexuales travestis"	257	Los anuncios llevan un número de referencia. Los datos obligatorios son: título, texto y contacto (e-mail). Datos optativos: Imágenes, nombre y número de teléfono.
Nº de MTSP	73	El número de sujetos ha sido identificado a través de las variables: número de teléfono y sobrenombre. Comprobándose con reconocimiento facial.
Nº de Anuncios de la Oferta de MTSP	235	Nº de anuncios de la oferta de las 73 MTSP
Nº de imágenes de la oferta de MTSP	1258	Nº de imágenes insertadas en los 235 anuncios de la muestra de 73 MTSP.
Nº de anuncios de demanda	22	Personas que demandan servicios sexuales de MTSP. Se encontraron 4 imágenes. Los demandantes no pudieron ser identificados por falta de datos. (teléfono, imagen)

Fuente: (Peyró Belen et al. 2018).

#### IV. RESULTADOS.

Del análisis de los anuncios el sobrenombre, la edad, la forma de contacto, las características físicas/personales y los servicios sexuales son una constante en todos los anuncios. En contraposición, los anuncios de demanda no suelen aportar información relevante sobre el sujeto que los publica. Dentro de la diversidad de la comunicación vía anuncios los conceptos más significativos y recurrentes fueron: feminidad; tamaño; transexual, travesti, fiesta, activa, pasiva, completa, eyaculación, dominación, poppers, discreción, real, principiantes, eyaculación, natural y novedad. (Figura 1).

FIGURA 1. CONCEPTOS SIGNIFICATIVOS DE LA COMUNICACIÓN DE LA OFERTA DE TST



Fuente: (Peyró Belen et al. 2018).

Se identificaron cinco grandes categorías en la oferta-demanda online de TST: características sociodemográficas, servicios sexuales ofertados, riesgos para la salud pública, estrategias competitivas, cliente al que se dirige la oferta.

##### IV.1 Características sociodemográficas.

Los resultados ofrecen una edad promedio de 25,9 años, encontrándose una proporción mayor en el rango de edad que va desde los 25-29 años. No obstante, la informante TST incidió en que la falsificación de la edad, a la baja es una práctica habitual en los anuncios. Casi la mitad de la muestra comunico ser de origen latinoamericano 47% (34/73), con un porcentaje de brasileñas de un 15% (11/73%), existiendo una mayor concentración de sujetos las zonas urbanas de Santa Cruz de Tenerife y el sur de la isla. (Tabla 2)

El 42% de las TST se identifica en los anuncios como “*transexual*” frente a un 19% que se identifica como “*travesti*”. Al margen de su identificación con una identidad de género determinada, las ofertantes resaltan en textos e imágenes sus atributos y características femeninas conjuntamente con las masculinas, con un foco muy significativo en los genitales. Los atributos son citados en los textos como: “*una verdadera hembra<sup>[SEP]</sup>*”, “*una verdadera muñequita con una rica sorpresa<sup>[SEP]</sup>*”, “*buena dotación y erección<sup>[SEP]</sup>*”, etc.

En las imágenes insertadas en los anuncios (tabla 3) el 81% de las TTS muestra en alguno de sus anuncios el pene en erección, frente al 45% de la exhibición del pecho, que

por regla general permanece cubierto o simplemente insinuado en las imágenes. La lencería femenina y el cabello largo y suelto se muestra en todas las imágenes. La referencia a la autenticidad de las fotos y de los atributos, como argumento de venta, se referencia como: *“100%real mis fotos, si estás cansado de tanta falsedad aqui estoy yo, “Fotos 100% reales”, 10 pechos 120 y un hermoso culazo grande y redondito soy completissima. mis fotos son reales”, etc.*

TABLA 2. COMUNICACIONES SOBRE CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

<b>Edad / Rango</b>	<b>(nº=73)</b>	<b>(%)</b>
18 -24	27	37%
25 - 29	35	48%
30 - 34	7	10%
35 -40	4	5%
<b>Nacionalidad-Origen-Etnia</b>		
Brasileña	11	15%
Colombiana	4	5%
Cubana	3	4%
Ecuatoriana	1	1%
Española (no incluida Canarias)	2	3%
Española (Sólo Canarias)	12	16%
Latina	5	7%
Mexicana	2	3%
Portuguesa	1	1%
Venezolana	8	11%
Sin especificar	24	33%
<b>Zona donde se anuncian</b>		
Tenerife norte	10	14%
Tenerife sur	26	36%
Santa cruz de Tenerife	37	51%
<b>Identidad de Género</b>		
Transexual	31	42%
Travestí	14	19%
Mujer	3	4%
Sin Especificar	25	34%

Fuente: (Peyró Belen et al. 2018).

TABLA 3. CARACTERÍSTICAS FÍSICAS EN LAS IMÁGENES

<b>Atributos / Imágenes</b>	<b>SI (n=73)</b>	<b>%</b>	<b>NO (n=73)</b>	<b>%</b>
Pene	59	81%	14	19%
Pechos	33	45%	40	55%
Nalgas	46	63%	27	37%
Lencería	73	100%	0	0%
Cabello	73	100%	0	0%

Fuente: (Peyró Belen et al. 2018).

#### IV.2 La gestión de la oferta de los servicios sexuales

Esta categoría estudio las comunicaciones relativas a la identificación, normas de contacto, lugares de prestación de servicios, condiciones de los servicios, precios y forma de gestión de los anuncios. La identificación de la TST se realizó a través de los sobrenombres y teléfonos, que aparecen en el 100% de los anuncios, conjuntamente con la muestra del rostro que aparece en el 97% de los casos. Existen numerosas referencias a la no admisión de contacto con números de teléfono ocultos o a través de WhatsApp: “no contesto llamadas ocultas”, no contesto WhatsApp no número privados”, etc.

La ausencia de precios de los servicios sexuales es significativa en los anuncios que tan solo se mostraron en un 3% de los casos. El 71% de las TST comunicaba la disponibilidad de apartamento para prestar los servicios sexuales y un 25% ofertaba el desplazamiento a otros lugares (hoteles, pisos del cliente). La informante TST refiere que el no uso de precios en internet, funciona de la misma forma que en el ejercicio en calle, sí los precios son conocidos las TST tienden a bajar los suyos para así poder conseguir mayor número de clientes. Asimismo, refiere que el hecho de tener un piso es percibido por el cliente como mayor calidad del servicio e intimidad.

En lo que se refiere a la autogestión de los anuncios (tabla 4). Las TST publicaron un promedio de 6 anuncios para un total de 235 anuncios de oferta, con un promedio de imágenes subidas de 34, en un rango de 1 a 65 imágenes. Del total de los anuncios, 139 fueron auto-renovados. Cada ocasión que el anuncio se auto-renueva se consume un crédito (coste del crédito 0,20 euros) y la utilidad de las auto-renuevas es que el anuncio sube a las primeras posiciones obteniendo una mayor visibilidad y, por tanto, una potencial ventaja sobre el resto. La informante clave TST refiere que las auto-renuevas son mayoritariamente realizadas por clubs o pisos que denomina “pisos pateras”.<sup>2</sup>

TABLA 4. DATOS DE LA GESTIÓN DE LA OFERTA

<b>Gestion anuncios</b>	<b>Anuncios</b>	<b>Imágenes</b>
Nº de anuncios.	235	1258
Media.	6.35	34
<b>Auto-renuevas.</b>	<b>Número</b>	<b>Coste</b>
Auto renovados	139	27.80 €
No auto-renovados	196	0

Fuente: (Peyró Belen et al. 2018).

#### IV.3 Servicios sexuales ofertados.

En la oferta de servicios sexuales se identificaron: prácticas sexuales anales insertivas (rol activo), prácticas sexuales anales receptivas (rol pasivo), sexo oral, besos blancos<sup>3</sup>,

<sup>2</sup> Los “pisos pateras” en la jerga utilizada dentro del trabajado sexual, son aquellos pisos alquilados por varias personas que conjuntamente pagan gastos comunes, entre los que figuran aquellos derivados de la publicidad. Se anuncian como si fueran pisos individuales y cuando acude el cliente al lugar, el resto de las personas se esconden para dar imagen de privacidad.

<sup>3</sup> Sexo oral que consiste en pasar el semen de una boca a otra, tras la eyaculación de uno de los individuos en la relación sexual oral).

anilingus<sup>4</sup>, experiencias de pareja, lluvias blancas<sup>5</sup>, masajes eróticos y prácticas BDSM<sup>6</sup> que son categorizadas por el DSM-5 como parafilias (urofilia<sup>7</sup>, fetichismo, puño americano o fisting<sup>8</sup> y sadomasoquismo). Las prácticas sexuales anales y orales aparecen como los servicios más demandados. “*Versátil*” y “*Completa*” hacen referencia a la intercambiabilidad de roles y también hace referencia al hecho de tener una apariencia física femenina (pechos, curvas y rostro de mujer) con genitales masculinos, apareciendo en los textos como: “*muy-femenina-joven completa*”, “*totalmente completa sin engaños*”, “*muy completa, tanto activa cuanto pasiva*”, etc. Asimismo, la muestra en las imágenes del pene en erección y de las nalgas hace referencia de forma implícita al rol versátil que puede asumir la TST. En el 99% de los casos (72/73) se ofertaron prácticas sexuales insertivas y receptivas. Las prácticas sexuales orales se ofertan en un 52% (54/73) de los casos como: “*francés natural*”, “*mamadas profundas*”, etc.

Las practicas BDSM se han encontrado en un 41% (30/73) de los casos, como: “*veniros a probar salivatos, escupetajos, castigos azotes, humillaciones, spokin, meadas*”, “*fetiches sado fiestas y mucho más*”, “*lluvias de todo color transformismo sado*”, etc. En el análisis de las imágenes relativas a los servicios sexuales (tabla 5), se identificó un alto nivel de explicitud en 15 TST que habían incluido 20 imágenes de relaciones sexuales con otros sujetos.

TABLA 5. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS SERVICIOS SEXUALES EN LOS ANUNCIOS

Servicios Sexuales (N= 73)	Imágenes (Terceras personas)	Imágenes (Terceras personas)	Textos	Textos
Penetración anal insertiva	6	8%	73	100%
Penetración anal receptiva	4	5%	72	99%
Sexo oral	10	14%	54	74%
Sadomasoquismo	10	14%	30	41%

Fuente: (Peyró Belen et al. 2018).

#### IV.4 Salud individual y salud pública.

Entre las prácticas sexuales de riesgo se identificaron relaciones sexuales orales sin protección, entre las cuales se encuentran las felaciones, el anilingus denominado metafóricamente como “*beso negro*” y los “*besos blancos*”. El sexo oral sin protección se encontró en los textos en un 41% (30/73) de los casos: “*francés natural*”; “*besos negros, francés natural. todo tipo de servicio, sin límites*”, etc. La palabra “*natural*” encontrada 76 veces en los textos, es asociada a sexo oral sin uso de preservativo. La exigencia del uso del preservativo dentro de los servicios sexuales solo se encontró en un 3% de los casos. En el análisis de las imágenes (tabla 6) un 16% de la oferta mostraba imágenes relativas a prácticas sexuales de riesgo con otro sujeto del género masculino.

<sup>4</sup> Contacto de la boca con el ano. El anilingus referenciado metafóricamente en las comunicaciones como “*beso negro*”.

<sup>5</sup> Eyacuación masculina sobre la cara, los pechos, el abdomen o los glúteos del sujeto con el que está manteniendo relaciones sexuales.

<sup>6</sup> bondage, dominación, sumisión y masoquismo

<sup>7</sup> Parafilias de tipo fetichista, denominada metafóricamente en el contexto como “*lluvia dorada*”, que consiste en orinar o ser orinado por la otra persona.

<sup>8</sup> Practicas sexual que consiste en la introducción total o parcial de la mano en el ano.

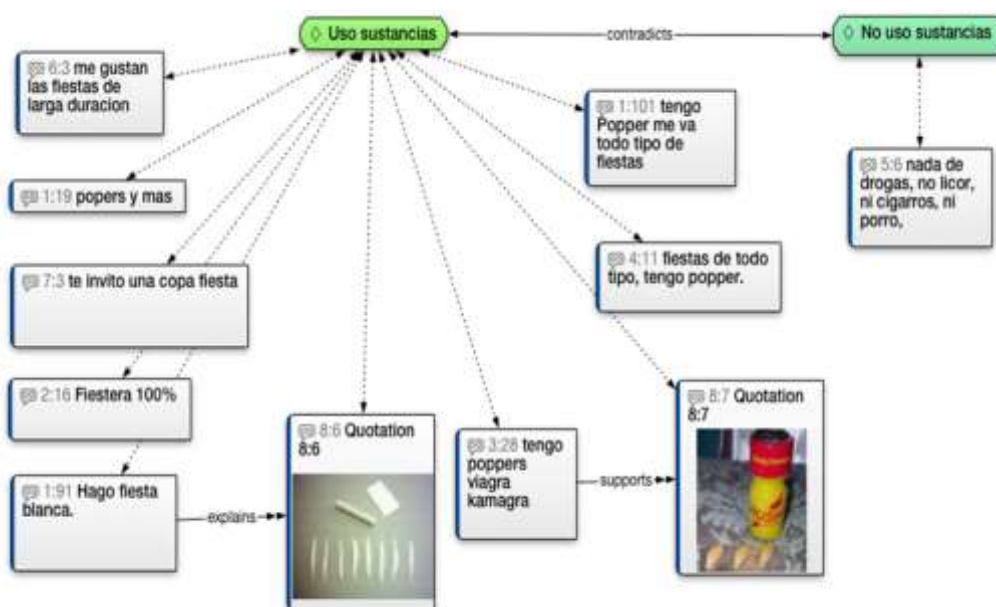
Se encontraron comunicaciones de uso de drogas junto con la oferta de servicios sexuales. Siendo la cocaína y el *popper*<sup>9</sup> las dos sustancias que más aparecen en los anuncios. El uso de sustancias ilegales es asociado con la palabra “fiesta”, que aparece en los anuncios en 133 ocasiones. Así, “popper” aparece como “tengo poppers y demás”, “tengo Popper me va todo tipo de fiestas”. El consumo de cocaína se comunica a través de la metáfora “fiesta blanca”. En la muestra de las 73 TST se identificó que el 12% mostraban imágenes explícitas de sustancias ilegales (Figura 2).

TABLA 6. ANÁLISIS DE VARIABLES DE SALUD EN LAS IMÁGENES

Salud / Imágenes (N=73)	SI	%	NO	%
Sustancias	9	12%	64	88%
Prácticas de riesgo	12	16%	61	84%

Fuente: (Peyró Belen et al. 2018)

FIGURA 2. CODIFICACIÓN DE LAS COMUNICACIONES DEL USO O NO DE SUSTANCIAS



Fuente: (Peyró Belen et al. 2018).

#### IV.5 El Target o Clientes.

El target o cliente se estudió a través de la oferta de TST y de los anuncios de demanda encontrados en el *site*.

<sup>9</sup> Sobrenombre que se le da al nitrito de amilo derivado del ruido que se producía al romper la ampollita que contenía la sustancia. En los servicios sexuales es empleado para incrementar la estimulación sensorial placentera, al tener un efecto relajante muscular que facilita la penetración anal.

#### IV.5.1 La oferta de TST.

En los anuncios de oferta, el lenguaje usado para dirigirse al cliente es del género masculino encontrándose como: “*sólo caballeros exigentes de buen gusto*”, “*Holaaa guapos soy [nombre], experta en machos viciosos*”, etc. Se ha encontrado una frecuencia de un target específico, aquellos hombres con poca o ninguna experiencia en relaciones sexuales con TST, encontradas en los anuncios como: “*si buscas una nueva experiencia*”, “*experta en principiantes cumple tus vicios mas deseados y todas tus fantasías escondidas*”, etc. En el análisis de las imágenes de la oferta un 21% de las TST muestran imágenes de sujetos, que en el 99% de los casos son de género masculino. Los informantes claves entrevistados refieren que los clientes de las TST son mayoritariamente de género masculino y orientación heterosexual.

#### IV.5.2 La demanda de MTPS.

Se identificaron 22 anuncios de demanda de TST, sin reconocimiento facial. El lenguaje y las imágenes usados en la comunicación son de género masculino: “*Soy un hombre serio, con saber estar y muy educado*”, “*Me gustaría tener primera experiencia con una transexual con pechos, yo maduro discreto y sano*”,<sup>[1]</sup><sup>[2]</sup><sup>[3]</sup> “*chico hetero busca trans*”, “*busco trans que quiera divertirse conmigo por placer*”, etc. En los anuncios de demanda cuatro imágenes mostraban el torso desnudo o el pene en erección.

### V. DISCUSIÓN

Los resultados del estudio se basan en una comprensión empírica, novedosa y escasamente estudiada a través del análisis de contenido de anuncios de oferta-demanda de TST en internet. Esta investigación contribuye al conocimiento del funcionamiento del mercado sexual online de un colectivo estigmatizado y vulnerable, que presenta factores de riesgos muy significativos para la salud individual y pública.

La prevalencia de TST extranjeras en la muestra podría incluir variables, que no han podido estudiarse dado el tipo de investigación, como la irregularidad administrativa, el bajo nivel de estudios, la falta de redes sociales de apoyo y el estigma sobre su condición transgénero que pueden ser factores relevantes para el ejercicio del Trabajo Sexual como alternativa a otras actividades laborales reguladas.

Desde el punto de vista del cliente los conceptos “travesti” y “transexual” radica en la construcción de la identidad femenina del sujeto en unión con los atributos masculinos. La identificación mayoritaria como “Transexual” puede ser debido, al predominio de auto identificación personal como mujer. Es significativo el grado de incidencia en la veracidad de las características ofertadas ya que sería una forma de que los servicios sexuales ofertados cumplan las expectativas de la demanda.

La versatilidad en la asunción de roles pasivos y activos en la oferta es determinante en la oferta de TST. Es concluyente que los servicios más demandados son las prácticas sexuales anales insertivas y receptivas, junto con las prácticas sexuales orales sin preservativo. Estas prácticas sitúan a las TST en una posición de ventaja competitiva en relación a las mujeres cisgénero. Lo que puede estar correlacionado con la falta de reasignación genital y el autotratamiento hormonal de este colectivo (Gómez-Gil 2006; Zaro, Rojas y Navazo 2007).

Las prácticas sexuales consideradas como parafilias son significativas en la oferta de las TST. Conceptos como “*dominación*”, “*sumisión*”, “*lluvia dorada*” “*fetichismo*” y “*sadomasoquismo*” podrían ser considerados como prácticas desviadas, en términos de Foucault Michel (2001) como lo patológico o lo opuesto a la normalidad dentro del campo

organizado por la nueva psiquiatría. La dominación, sumisión y relaciones de poder propios de las parafilias parecen formar parte de la oferta-demanda de TST, más allá de si es considerado o no como patología.

Es concluyente la oferta de servicios sexuales orales sin protección, pudiendo usarse como estrategia competitiva, en el que el riesgo de contraer ITS es menor a través de la oferta de este servicio, o por desconocimiento de los riesgos asociados al mismo. Entre los más de 30 virus, bacterias y parásitos que se sabe se transmiten por contacto sexual, ocho se han vinculado a la máxima incidencia de las ITS, propagándose predominantemente por contacto sexual, incluidos el sexo vaginal, anal y oral (Organización Mundial de la Salud, 2016). La no referencia a los preservativos en los anuncios, podría ver incrementada otras prácticas sexuales de riesgo, si se produce una negociación posterior, previa a la prestación de servicios. La demanda-oferta de servicios sexuales sin protección parece haber alcanzado un alto grado de normalización o, incluso, estar en aumento lo que estaría modificando las normas económicas con el uso de dichas prácticas (El-Hayek Carol et al. 2011). A esto hay que añadir, que las prácticas sexuales de riesgo tienen una alta asociación con el consumo de drogas en la oferta de TST, que puede incidir en una mayor prevalencia de ITS y VIH (Inciardi James et al. 1999; Gama Ana et al 2017: 1- 8).

En lo referente a la autogestión y diversificación de la oferta de servicios sexuales en internet es relevante como las TST aplican una gestión activa y técnicas básicas intuitivas de marketing y publicidad de sus servicios, testando el mercado y adaptando los textos e imágenes para optimizar el impacto, repercusión y eficacia que tienen en el aumento o disminución de la demanda. Las TST que publicitan sus servicios sexuales en internet se convierten en sujeto activo en contraposición al trabajo en espacios abiertos o en clubs, donde sería un sujeto pasivo frente a la demanda. La asunción de roles versátiles, la novedad asociada a la movilidad territorial en el ejercicio del trabajo sexual (Zaro Ivan et al. 2007), la ausencia de precios y la oferta de prácticas de riesgo, drogas y parafilias en los anuncios son estrategias competitivas dentro del mercado sexual. Por lo que las relaciones económicas derivadas del ajuste de oferta-demanda presentan la misma lógica competitiva que otros productos o servicios. La identificación facial en el 97% de la muestra junto con el uso de sobrenombre, aparentemente paradójico. Puede ser explicado debido a la necesidad de mostrar el rostro para justificar la feminidad ante los clientes, y como parte de una oferta cada vez más competitiva y, por otro lado, proteger su intimidad fuera del trabajo sexual en sus relaciones sociales, familiares y laborales.

Por último, En el análisis de los textos e imágenes de la demanda el análisis muestra, que la necesidad que construye la oferta de TST proviene de forma mayoritaria de un target masculino y heterosexual en busca de una mujer con rasgos femeninos y genitales masculinos. La opacidad de los anuncios de demanda impide profundizar en el conocimiento del cliente que permanece invisible en el mercado de las TST.

## VI. INTERVENCIÓN DESDE EL TRABAJO SOCIAL CON TST

Desde el Trabajo Social, las intervenciones con personas que ejercen el ejercicio sexual, independientemente del género o el colectivo, se viene dando en los ámbitos individuales, grupales y comunitarios por Entidades sin Ánimo de Lucro. (tabla 7). La observación, las conversaciones informales, las entrevistas no estructuradas y las historias de vida son las técnicas de Trabajo Social que más se utilizan en el diagnóstico de la realidad de las personas que ejercen el Trabajo sexual (Sánchez et al., 2015), realizándose en aquellos espacios abiertos o accesibles a los profesionales que estudian y/o intervienen con el colectivo. Estando subrepresentados, aquellos colectivos que ejercen el Trabajo Sexual en espacios cerrados o publicitan sus servicios en internet.



TABLA 7. ÁMBITOS E INTERVENCIONES CON PERSONAS QUE EJERCEN EL TRABAJO SEXUAL

ÁMBITOS	INTERVENCIONES
<b>Individual</b>	Encuentro en el medio, atención, acompañamiento, seguimiento y derivación a recursos. Atención sanitaria, psicológica y social. Itinerarios personalizados de Inserción Sociolaboral. Tramitación de ayudas y recursos. Escucha y apoyo. Pruebas rápidas de VIH.
<b>Grupal</b>	Talleres y Formación: Formación de Agentes de Salud por pares. Planificación familiar, sexo seguro, violencia de género, autocuidados, ITS. Crecimiento personal y cualificación profesional. Dinámicas de Grupo. Actividades de ocio y tiempo libre.
<b>Comunitario</b>	Los programas en los espacios del ejercicio sexual: Acercamiento a los espacios del trabajo sexual (Unidades Móviles). Fomento de hábitos de autocuidado. Reparto de material para la prevención de ITS. Divulgación de material informativo. Mediación intercultural. Sensibilización social en los espacios comunitarios: Profesionales, Centros educativos, campañas de sensibilización. Trabajo en red en la coordinación de recursos con administraciones públicas y ONGs. Proyectos de voluntariado.

Fuente: Elaboración Propia

Zaro Ivan et al (2007), en un estudio realizado con 58 TTS muestra como significativo, el incremento de la publicidad de servicios sexuales en internet, lo que ha aumentado la práctica de la actividad en espacios cerrados, la inaccesibilidad al colectivo y la posibilidad de movilidad geográfica para el ejercicio del Trabajo sexual. Lo que, por otro lado, ofrece la posibilidad a los profesionales de implementar estrategias online de prevención, información, acompañamiento y derivación a recursos y servicios en función de las necesidades específicas del colectivo. Las evidencias muestran que las intervenciones realizadas en internet mejoran los resultados en el comportamiento de prácticas saludables, además las webs que usan foros y salas de chat demostraron un aumento del apoyo social, con efectos a largo plazo de un incremento de la continuidad en las terapias elegidas (Wantland Dean et al 2004).

Langanke Harriet y Ross Michel (2008) resaltan las implicaciones del proyecto Sexsicher (<http://www.sexsicher.de>), como plataforma de internet con el objetivo de implementar una estrategia de prevención de VIH / ITS dirigida a clientes de Trabajadoras sexuales cisgénero. Cabe destacar que la organización y estructura del *site* fue posible gracias a la colaboración de los Webmasters/ administradores de foros de clientes y a los propios clientes. La evaluación y medición del impacto de la Web se realizó a través del número de visitas desde su creación, el número de feedbacks positivos de los usuarios y la inserción del enlace de Sexsicher a través de banners en los foros de clientes y *sites* de departamentos públicos de salud y de ONGs. En los resultados de la evaluación del proyecto de intervención online cabe resaltar el reconocimiento de las autoridades de salud pública, la posibilidad de acceso a un target previamente difícil de alcanzar y la posterior colaboración de los mismos como sujetos activos.

Dennermalm Nicklas (2008), describe el trabajo que fue llevado a cabo por RFSL Stockholm (Federación Sueca LGTQ) en colaboración con la Organización de Rose Alliance

(Asociación de TST de Suecia). Se diseñó un modelo de intervención dirigido a Trabajadores del Sexo Masculino y TTS. El resultado final fue la Web <http://en.rodaparaplyet.org>. Los contenidos de la web se organizaron en las siguientes temáticas: Prevención de riesgos en salud, prácticas sexuales, protección, seguridad y formas de establecer límites en el trabajo sexual. La página web fue valorada positivamente por las organizaciones LGTQ y por las TTS. Remarcar dentro de las estrategias de intervención online del proyecto: El servicio de mensajería de texto como recordatorio a usuarios inscritos de la realización de los test periódicos de VIH, el soporte y apoyo con expertos a través de preguntas por e-mails, y el suministro de envío gratis de condones y lubricantes por correo postal.

Por último, remarcar la novedosa aplicación para dispositivos móviles “Iris” de la Organización Médicos del Mundo<sup>10</sup>, que tiene como objetivo mejorar la atención y acceso a la salud y el bienestar de las personas que ejercen el trabajo sexual. La aplicación cuenta con: material informativo para la prevención en salud, recursos comunitarios y un chat individual para información y apoyo. Al ser una aplicación relativamente nueva no existen aún evaluaciones del impacto y eficacia de IRIS, sin embargo, resulta un nuevo modelo de intervención y apoyo online al colectivo de trabajadores del sexo. El éxito dependerá del mayor o menor grado de adaptabilidad, funcionamiento y evaluación del impacto de la herramienta.

En función de los resultados obtenidos en el estudio de la oferta-demanda online de TST y de una revisión de los estudios relativos a los modelos de intervención con las personas que ejercen el trabajo sexual, se cree necesario poner el acento en la innovación profesional y nuevos espacios carentes de un marco teórico y de estrategias de intervención social. Estableciendo nuevos modelos de intervención que se adapten a la nueva realidad en la que se encuentra el mercado sexual. Las principales potencialidades de este nuevo modelo online se pueden resumir en:

- Permite intervenciones con grupos objetivos previamente de difícil acceso, estigmatizados y vulnerables. El anonimato se convierte en una herramienta fundamental a la hora de desestigmatizar y eliminar barreras de acceso a las personas que se encuentran ligadas a la Industria del Sexo.
- Permite diagnósticos e intervenciones con un menor coste temporal y económico.
- Consigue una adaptación más sencilla a la evolución de fenómenos cambiantes y de los contenidos que se pueden generar en función de problemáticas específicas.
- Permite evaluar el impacto en base al análisis de los discursos, feedbacks de los usuarios, número de entradas en la web y número de visitas.
- Permite implementar las siguientes técnicas de diagnóstico e intervención: Observación participante y no participante en comunidades migradas y nativas online; conversaciones, entrevistas y cuestionarios; análisis de redes sociales; análisis de Contenido; historias de vida y testimonios; apoyo social e informacional; formación socioeducativa y sanitaria; implementación de grupos de autoayuda dirigidos; prevención y detección de prácticas de riesgo, derivación a recursos sociosanitarios.

---

<sup>10</sup> MdM Iris está actualmente dirigida a PTS en Baleares, por lo que el acceso al Chat y los recursos quedan restringido a esta Comunidad. La aplicación esta disponibles en las tiendas online de aplicaciones de Smartphone.

## VII. CONCLUSIONES

El uso de Internet para anunciar y solicitar servicios sexuales sigue siendo un área de investigación relativamente nueva. Existiendo escasa información sobre las personas que ejercen el trabajo sexual en espacios cerrados y los clientes que utilizan los servicios.

El mercado sexual en internet es un fenómeno que ha crecido en paralelo a la innovación tecnológica, al que es posible acceder de forma sencilla, rápida, económica y confidencial a la oferta-demanda de TST. Asimismo, internet facilita un mayor acceso a prácticas sexuales de riesgo para la salud pública que no están siendo tenidas en consideración al tratarse de un segmento marginal dentro de la marginalidad general del trabajo sexual. Es por lo tanto necesario aumentar el conocimiento de las TST, con un mayor número de investigaciones y diseño de estrategias de intervención que se adapten a la realidad social, psicológica, sanitaria y cultural de las TST, contando con la participación del colectivo en el diseño de las mismas.

Entendemos que se trata del primer estudio en España alrededor de la oferta on-line de TST, lo que es en sí una limitación, por lo que se ha tenido que ir a estudios internacionales donde los factores socioculturales y legales del trabajo sexual y la oferta de este tipo de servicios sexuales pueden presentar diferencias significativas. Otras limitaciones del estudio han sido la dificultad para identificar de forma exhaustiva las causas y motivaciones de las TST, debido a la marginalidad e inaccesibilidad de este grupo de estudio. De igual forma resulta complejo dimensionar el número y nacionalidad de las TST, dada la alta movilidad territorial de los sujetos en el ejercicio del trabajo sexual. Tampoco es posible diferenciar entre la situación de travestismo y transexualidad o si los roles activos y pasivos son específicos del trabajo sexual en función de la demanda de estos servicios. Más difícil aún es determinar el actor oculto “el cliente” y la incidencia en la salud pública e individual de sus prácticas en sus redes relacionales. Futuras investigaciones longitudinales online, complementadas con entrevistas en profundidad a TST y clientes permitirían profundizar en estas temáticas, con el objetivo de poder diseñar e implementar intervenciones adecuadas a estos colectivos.

## VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Argento Elena, Taylor Matthew, Jollimore Jody, Taylor Chrissy, Jennex James, Krusi Andrea & Shaon Kate. (2016): “The Loss of Boystown and Transition to Online Sex Work: Strategies and Barriers to Increase Safety Among Men Sex Workers and Clients of Men.” En: American Journal of Men's Health.

Ashton Michelle, Sopwith Will, Clark Paul, McKelvey Diane, Lighton Lorraine y Mandal Deb. (2003): “An Outbreak no Longer: Factors Contributing to the Return of Syphilis in Greater Manchester.” En: Sexually Transmitted Infections, [79 (4)]: pp. 291–93.

Baral Stefan D, Poteat Tonia, Stromdahl Susanne, Wirtz Andrea L, Guadamuz Thomas E, Beyrer Chrish. (2013): “Worldwide burden of HIV in transgender women: a systematic review and meta-analysis”. En: Lancet Infect Dis [13], pp. 214 - 222. <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>

Bimbi David S y Parsons Jeffrey T. (2005): “Barebacking Among Internet Based Male Sex Workers.” En: Journal of Gay & Lesbian Psychotherapy, [9 (3-4)], 85–105.

Blackwell Christopher W & Sophia Dziegielewski. (2013): “Risk for a Price: Sexual Activity Solicitations in Online Male Sex Worker Profiles”. En: Journal of Social Service Research [39 (2)], 159–170.

Bungay Vicky, Oliffe John & Atchison Chris. (2016): "Addressing Underrepresentation in Sex Work Research." En: *Qualitative Health Research* [26 (7)], 966–978.

Budhwani Henna, Hearld Kristine R, Hasbun Julia, Charow Rebeca, Rosario Santo, Tillotson Louise, et al. (2017): "Transgender female sex workers' HIV knowledge, experienced stigma, and condom use in the Dominican Republic". En: *PLoS ONE*, [12(11)], e0186457

Castell, Manuel. (2002): "La Dimensión Cultural de Internet." Barcelona: UOC.

Castle Tammy y Lee Jenifer (2008): "Ordering Sex in Cyberspace: A Content Analysis of Escort Websites". En: *International Journal of Cultural Studies*, [11 (1)], pp. 107–121.

del Fresno, Miguel. (2011): "Netnografía: Investigación, Análisis e Intervención Social Online". Barcelona: UOC.

Dennermalm Nicklas (2014): "Resistance to The Swedish Model through LGBTQ and sex work community collaboration and online intervention". En: *Digital Culture & Education*, [6(3)], pp. 230-242.

Domínguez Fuentes, Juan Manuel, Patricia García Leiva, y María Isabel Hombrados Mendieta. (2011). "Transexualidad en España." En. <http://www.felgtb.org/grades/ec-b-http://www.felgtb.org/rs/722/d112d6ad-54ec-438b-9358-4483f9e98868/7fb/fd/1/filename/transexualidad-en-espana.doc>. (23 Diciembre 2017)

Döring, Nicola M. (2009): "The Internet's impact on sexuality: A critical review of 15 years of research" En: *Computer in Human Behavior*, [25], pp. 1090 – 1099.

El-Hayek Carol, Van Gemert Caroline, Bowring Anna & Feigin Anita. (2011): "Review of Clinical and Health Promotion Services for Sex Workers in Western Australia." En. [https://www.burnet.edu.au/system/asset/file/1125/2011\\_WA\\_review\\_of\\_sex\\_worker\\_project\\_FINAL.pdf](https://www.burnet.edu.au/system/asset/file/1125/2011_WA_review_of_sex_worker_project_FINAL.pdf)

Gama Ana, Oliveira Martins Maria R, Mendão Luís, Barros Henrique & Dias Sónia. (2017): "HIV Infection, Risk Factors and Health Services Use Among Male-to-Female Transgender Sex Workers: A Cross-Sectional Study in Portugal." En: *AIDS Care* [30 (1)], 1–8.

Glen Fiona, Hurrell Karen. (2012): "Technical note: measuring gender identity". En. [https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/technical\\_note\\_final.pdf](https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/technical_note_final.pdf) (6 febrero 2018)

Gómez Gil, Esther. (2006): "La atención a la transexualidad por la Unidad de Salud Mental del Hospital Clínic de Barcelona en los últimos años." En *Cuadernos De Medicina Psicosomática y Psiquiatría de Enlace*, [78], pp. 55–74.

Foucault, Michel. (2001): "Los Anormales: curso del Collège de France". Madrid: Akal.

Herbst Jeffrey, Jacobs Elisabeth D, Finlayson Teresa J, et al. (2008): "Estimating HIV prevalence and risk behaviors of transgender persons in the United States: a systematic review". En *AIDS Behav*, [2], pp. 1–17. <sup>[11]</sup><sub>[SEP]</sub>

Herrero Iratxe, de Argandoña Carlos Días, Lamarca Iñigo, Hernández Julia, et al. (2009): "La Situación de las Personas Transgénero y Transexuales en Euskadi." En.

[http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1\\_1719\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_1719_3.pdf) (1 febrero 2018)

Inciardi James A, Surratt Hilary L, Telles Paulo R, Pok BinhH. (1999): "Sex, drugs, and the <sup>SEP</sup>culture of travestimo in Rio de Janeiro". En: <https://www.atria.nl/eazines/web/IJT/97-03/numbers/symposion/inciardi.htm> <sup>SEP</sup>

Klausner Jeffrey D, Wolf Wendy, Fischer-Ponce Lyn, Zolt Illene, Katz Michelle H. (2000): "Tracing a Syphilis Outbreak Through Cyberspace". En: *Jama* [284 (4)], pp. 447 – 449.

Keatley, JoAnne. (2006): "Transgender HIV issues: Overview to effective transgender programs institute." En: The United States Conference on AIDS, Hollywood, FL, September.

Krippendorff, Klaus. (2004): "Content Analysis: An Introduction to Its Methodology". California: Sage.

Langanke Harriet y Ross Michel A (2008): "Web-based forums for clients of female sex workers: development of a German internet approach to HIV/STD related sexual safety". En: *International Journal of STD & AIDS*, [20], 4–8.

Lamas, Marta (2012): "Transexualidad: Identidad y Cultura". Tesis Doctoral, Universidad nacional Autónoma de México.

Lee-Gonyea Jenifer A, Castle Tammy & Gonyea Nathan E. (2009): "Laid to Order: Male Escorts Advertising on the Internet." En: *Deviant Behavior* [30 (4)], pp. 321 - 348.

Meneses, Carmen. (2007): "Riesgo, Vulnerabilidad y Prostitución". En: *Documentación Social*, [144], pp. 11-36.

Mimiaga Matthew J, Reisner Sari L, Tinsley Jake P, Mayer Kenneth H y Safren Steven A. (2008): "Street Workers and Internet Escorts: Contextual and Psychosocial Factors Surrounding HIV Risk Behavior Among Men Who Engage in Sex Work with Other Men." En: *Journal of Urban Health* [86 (1)], pp. 54–66.

Navarro-Pérez, Patricia, Teresa Ortiz-Gómez, y Eugenia Gil-García. (2015): "La Producción Científica Biomédica sobre Transexualidad en España: Análisis Bibliométrico y de Contenido (1973-2011)." En: *Gaceta Sanitaria*, [29(2)], pp. 145–151.

Organización Mundial de la Salud. (2016): "Infecciones de transmisión sexual". En: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs110/es/>

Parsons Jeffrey, David Bimbi & Perry Halkitis. (2011): "Sexual Compulsivity Among Gay/Bisexual Male Escorts who Advertise on the Internet." En: *Sexual Addiction & Compulsivity*, [8 (2)], pp. 101–112.

Peyró Belén, del Fresno Miguel & Urada Lianne. (2018): "Online Transgender Sex Work and Public Health. A Netnographic Study in Tenerife". En: *Comunitania, International Journal of Social Work and Social Sciences*, [15], pp. 243 – 262.

Peyró, Belén. (2014). "Espacios y lugares como organización social de las trabajadoras del sexo en una capital de provincia de tamaño medio". Una investigación etnográfica. Trabajo de Fin de Grado. Universidad Nacional a Distancia, Madrid, España.

Pitcher, Jane (2014): "Sex Work and Modes of Self-Employment in the Informal Economy: Diverse Business Practices and Constraints to Effective Working." En: *Social Policy and Society* [14 (01)], pp. 113–123.

Poteat Tonia, Wirtz Andrea L, Radix Anita, Borquez Annick, Silva-Santisteban Alfonso, B Deutsch Madeline, Islam Khan Sharful, Winter Sam y Operario Don. (2015): “HIV Risk and Preventive Interventions in Transgender Women Sex Workers.” En: *The Lancet*, [385 (9964)], pp. 274 – 286.

Zaro Ivan, Rojas Daniela & Navazo Teresa. (2007): “Trabajadoras transexuales del Sexo: El doble Estigma”. En <http://www.fundaciontriangulo.org/documentacion/documentos/trabajadoresselsexo.pdf>.

Reisner Sari, Poteat Tonia, Keatley JoAnna, et al. (2016): “Global health burden and needs of transgender populations: a review”. En: *Lancet*, [388(10042)], pp. 412-436

Gribble James N, Miller Heather G, Rogers Susan & Turner Charles F (1999): “Interview mode and measurement of sexual behaviors: Methodological issues” En: *Journal of Sex Research*, [36], pp.16–24.

UNAIDS (2008): “UNAIDS Guidance Note on HIV and Sex Work” En. [http://www.unaids.org/sites/default/files/sub\\_landing/files/JC2306\\_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work\\_en.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/sub_landing/files/JC2306_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work_en.pdf) (10 Abril 2018).

Wantland Dean J, Portillo Carmen J, Holzemer William L, Slaughter Rob, McGhee Eva M. (2004): “The effectiveness of Web-based vs. non-Web-based interventions: a meta-analysis of behavioral change outcomes”. En: *Journal of Medical Internet Research*, [10;6(4)], pp. e40.

Winter Savannah, Settle Edmun, Wylie Karen, Reisner Sari L, Cabral Maria Luiza, Knudson Gregory B, et al. (2016): “Synergies in health and human rights: a call to action to improve transgender health”. En: *Lancet*, [288(10042)], pp. 318–321.

**MARCO TEÓRICO SOBRE A AGRICULTURA  
FAMILIAR NA AMÉRICA LATINA:  
ESTUDO COMPARATIVO SOBRE A PRODUÇÃO  
CIENTÍFICA E OS RELATÓRIOS DA FAO**

PEDROSO, LUCAS  
OLIVEIRA, LILIAN  
PASCHOALOTTO, MARCO ANTONIO  
PASSADOR, JOÃO LUIZ  
PASSADOR, CLAUDIA

# MARCO TEÓRICO SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR NA AMÉRICA LATINA: ESTUDO COMPARATIVO SOBRE A PRODUÇÃO CIENTÍFICA E OS RELATÓRIOS DA FAO

## I. INTRODUÇÃO

Apesar de a agricultura familiar seguir sendo um dos setores mais extensos e dinâmicos nas áreas rurais, sua importância não havia sido suficientemente reconhecida nem valorizada do ponto de vista das políticas públicas dos países da América Latina (Baquero/Fazzone/Falconi 2007). Contudo, atualmente as políticas públicas orientadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural se constituem em temas centrais para boa parte dos países da América Latina. A produção familiar ou pequena produção aparecem como questões centrais das ações de desenvolvimento rural. A estrutura agrária dos países latino americanos se diferenciou em dois tipos de unidades produtivas: as unidades camponesas e as empresas agropecuárias. Porém, no interior de ambos os grupos ou como intersecção dos mesmos, existem os agricultores que podem ser rotulados como agricultores familiares e que se caracterizam por serem principais geradores de receita, empregos e alimentos no meio rural mundial (Nogueira/Urcola 2013: 96-137).

Desta forma, o tema da pequena agricultura familiar tem sido objeto de atenção recente por parte dos meios de opinião pública em quase todos os países da América Latina e é uma pauta de destaque na sociedade contemporânea em termos globais. A imprensa traz informações sobre a crise em que se encontra o setor como resultado dos altos custos de produção, especialmente dinheiro, assim como por efeito da concorrência com produtos similares importados. Em alguns países, onde os processos de abertura têm sido mais radicais, o impacto neste setor também tem sido dramático. No México, por exemplo, uma avaliação feita pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) sobre o impacto previsível do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e das reformas econômicas, revela que estes ameaçam fundamentalmente ao setor agrícola (Vega 2015).

Desta forma o problema que este trabalho procurou solucionar foi identificar de que forma a agricultura familiar influencia a economia e a sociedade na América Latina?

Para responder a essa pergunta, o objetivo geral desta pesquisa foi identificar o papel econômico e social da Agricultura Familiar na América Latina. Já os objetivos específicos são:

- Realizar uma classificação e resumo dos trabalhos e autores.
- Identificar qual a importância da Agricultura Familiar para a América Latina.
- Realizar uma comparação entre o que foi publicado em artigos científicos e os relatórios da FAO (Food And Agriculture Organization of the United Nations).

## II. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### II.1 *Caracterização da agricultura familiar*

A primeira caracterização de agricultura familiar foi feita pelo Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola (OIDA), organismo criado na Conferência Interamericana de Punta del Este de 1959, com o objetivo de impulsionar programas de reforma agrária. A



abordagem tipológica utilizada pelo OIDA oferecia a possibilidade de reduzir ao mínimo a dificuldade de diferenciar a posse da terra e assim estudar as relações entre posse e desenvolvimento da terra. Introduziu-se então um conceito de tamanho baseado na extensão essencial para proporcionar emprego remunerado para uma família de camponeses típica, utilizando os recursos técnicos com que se conta na região e de acordo com os valores culturais locais (Carmagnani 2008).

No entanto é muito difícil encontrar uma noção única de agricultura familiar. Nem investigadores nem os responsáveis por elaborar políticas de desenvolvimento rural concordam em uma definição e ela pode variar consideravelmente dependendo da região ou do país (Nogueira/Urcola 2013: 96-137). A categoria “agricultura familiar” foi criada por cientistas sociais europeus e incorporada desde a década de 1990 por sindicatos e organizações de desenvolvimento rural no Brasil, começado a circular na América Latina em um contexto de descentralização e redução do Estado. A agricultura familiar é considerada por muitos como uma novidade, sem se levar em conta que ela pode ter uma história de muitos séculos. Na realidade, ela nasce e se consolida com as grandes mudanças ocorridas na América Latina entre 1850 e 1970 (Carmagnani 2008).

## II.2 *Análise da literatura*

O artigo “A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina” (Wilkinson 2003), considera as novas barreiras de acesso ao mercado criadas por medidas de liberalização e pelo avanço dos supermercados. Em seguida, destaca tendências que apontam para o papel mais estratégico de micro e pequenos empreendimentos, sobretudo aquelas que se apoiam em noções de aglomeração e estratégias territoriais. O artigo conclui com uma apreciação do potencial para inserção econômica da valorização de conhecimentos e recursos tradicionais. Segundo ele, não é a grande empresa autossuficiente que é o motor de dinamismo econômico, mas a construção de clusters, de distritos agro-industriais e de sistemas agro-alimentares locais.

No artigo “Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial” (Abramovay 1999), são expostos que o desenvolvimento brasileiro baseado na diversificação de seu sistema urbano vai exigir uma nova dinâmica territorial, onde o papel das unidades familiares pode ser decisivo. Por isso, o desenvolvimento rural deve ser concebido mais como um quadro territorial do que um quadro setorial, e o desafio não será mais de como integrar o agricultor à indústria, mais sim de criar condições para que a população do país valorize um certo território, num conjunto variado de mercados e atividades.

Outro artigo, “A Produção Invisível na Agricultura Familiar: Autoconsumo, Segurança Alimentar e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural” (Grisa/Gazolla/Schneider 2010) demonstra a importância que a produção para autoconsumo possui para os agricultores familiares do Rio Grande do Sul - Brasil. Diferentemente de outras épocas, quando era qualificada como uma produção marginal ou insignificante do ponto de vista econômico, o autoconsumo exerce agora vários papéis junto aos agricultores familiares e no mundo rural contemporâneo e se mostra como sendo fator de extrema importância para a sobrevivência dos agricultores familiares.

Ao passo que o artigo “Mercados Agroalimentares e a Agricultura Familiar no Brasil: Agregação de Valor, Cadeias Integradas e Circuitos Regionais” (Maluf 2004) aborda a inserção da agricultura familiar nos mercados de produtos agroalimentares e a produção de alimentos realizada em pequenos e em médios empreendimentos agroalimentares rurais, bem como a promoção de estratégias autônomas de agregação de valor às matérias-primas agrícolas por seus próprios produtores, fazendo uso do enfoque da “construção de mercados” adequado à realidade dos agentes econômicos de pequeno porte.

Outrossim, defende que ter informações relevantes e organizadas é fundamental para tomar decisões no contexto de políticas públicas. Na área de desenvolvimento rural, senso agrários desempenham um papel fundamental. Apesar da existência de vários documentos que descrevem e caracterizam a agricultura familiar na América Latina, nada semelhante acontece com relação aos praticantes de extensão rural (Landini/Bianqui 2014).

Por fim, o artigo “A hierarquização da Agricultura Familiar nas Políticas de Desenvolvimento Rural na Argentina e no Brasil” (Nogueira/Urcola 2013: 96-137) afirma que, segundo os últimos senso agropecuários de cada país (2006 - Brasil e 2002 -Argentina), se calcula que a agricultura familiar representa 84,4% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e 75,3% dos argentinos. Tais agricultores ocupam 24,3% da superfície total do Brasil, com uma superfície média por estabelecimento de 18 hectares. Enquanto que na Argentina ocupam 17,7% da superfície total, com uma média por estabelecimento de 142 hectares. Esta forma produtiva é responsável, em ambos os países, pela geração de bens agropecuários fundamentais, em termos de soberania alimentar, e de receita e emprego dentro do setor agropecuário.

### III. METODOLOGIA

O presente estudo é de carácter descritivo e possui uma abordagem qualitativa. O método utilizado foi a revisão integrativa da literatura. Através deste método é construído um panorama abrangente em relação ao estado de desenvolvimento da ciência, contribuindo para o avanço da literatura e possibilitando a aplicação dos resultados em ações sociopolíticas (Whittemor/Knafl 2005: p.546-553). Tal método possui grande importância no sentido em que integra as descobertas em pesquisas focadas em temas emergentes.

A revisão integrativa foi realizada no período compreendido entre abril e novembro de 2016 e a operacionalização dos métodos ocorreu com base nas seguintes etapas propostas por (Lages Junior/Godinho Filho 2010: p. 13–21):

1. Realização de uma busca avançada, em bases de pesquisa acadêmica, sobre os artigos disponíveis frente à temática estudada;
2. Proposição de um sistema de classificação dos trabalhos selecionados;
3. Uso do sistema classificatório proposto para gerar uma compreensão simplificada quanto ao conhecimento existente sobre o tema;
4. Desenvolvimento de um resumo sobre a produção científica e os resultados primordiais dos artigos escolhidos.
5. Comparação entre o que foi publicado em artigos científicos sobre o tema do trabalho no período de 1999 a 2014 e os relatórios feitos pela FAO (Food And Agriculture Organization of the United Nations) no período de 2011 a 2015.

Inicialmente foi conduzida uma busca nas seguintes bases de pesquisa científica: Web of Science, Scopus, Sibi USP e Google Acadêmico. As palavras-chave utilizadas para compor a investigação incluíram: “ economia”, “agricultura familiar” e “América Latina”. Para aumentar a efetividade da pesquisa, também foram utilizadas variações destes termos na língua inglesa e espanhola.

## IV. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### IV.1 *Resumo dos artigos*

#### QUADRO 1 – RESUMO DOS ARTIGOS

### IV.2 *Comparações entre os Artigos Científicos e os Relatórios da FAO*

Segundo o relatório “Pequenas Economias: Reflexões Sobre a Agricultura Familiar Campesina” da FAO (Vega 2015), tem sido argumentado que existem algumas características da pequena produção agrícola afetando processos de capitalização: os custos de escala e de produção. Em relação à primeira, se diz que dadas as tendências de desenvolvimento tecnológico, as melhores escalas de produção são independentes do tamanho da propriedade. Além disso, diz-se que as pequenas empresas rurais são mais eficientes do que as grandes porque são mais flexíveis, os incentivos são mais claros, as responsabilidades de gestão e dos trabalhadores são mais bem estabelecidas e a percepção da estrutura de custo é melhor.

Referente aos custos inerentes às pequenas propriedades rurais, (Wilkinson 2003) destaca que a grande distribuição substitui os canais tradicionais de distribuição com a montagem de centrais próprias de distribuição por país ou região, que gera maior vantagem logística e, portanto, maior vantagem de custos, e também substitui fornecedores tradicionais, operando com um número limitado de fornecedores especializados que atendem às especificações de entrega, leque de produtos e qualidade.

No relatório “Políticas para a Agricultura Familiar na América Latina e no Caribe” da FAO (Baquero/Fazzone/Falconi 2007), estima-se que o número total de exportações da agricultura familiar nos seis países estudados no relatório (Brasil, México, Nicarágua, Equador, Chile e Colômbia) chegaria a 11 milhões de unidades, representando entre 30% e 60% da superfície agropecuária e florestal destes países. A população vinculada a este setor representa cerca de 50 milhões de pessoas, o que por sua vez representa 14% da população destes países. A contribuição da agricultura familiar no valor da produção setorial (agrícola, pecuária, pesqueira e florestal) varia entre um quarto e dois terços entre os países estudados.

Já no que diz respeito ao papel extremamente importante que a agricultura familiar desempenha no fornecimento de alimentos para a América Latina e para o mundo, (Maluf 2004: p. 299-322) salienta que os circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos formam-se no âmbito das regiões no interior dos países ou no entorno dos núcleos urbanos de pequena e média dimensões. Além dos produtores agrícolas, esses circuitos são integrados por cooperativas ou associações de pequenos agricultores, constituídas para beneficiar ou processar as matérias-primas agrícolas, e por empreendimentos urbanos industriais e comerciais, também de pequeno porte, ligados à transformação, à distribuição e ao consumo de produtos alimentares.

No relatório “Perspectivas da Agricultura e do Desenvolvimento Rural nas Américas: um Olhar sobre América Latina e Caribe” da FAO (Barcena/Silva/Villalobos 2011), argumenta-se que nos próximos anos surgirão grandes oportunidades no setor pecuário, devido à crescente demanda mundial de carne e leite. Os países que poderão aproveitá-las serão aqueles que elevarem sua produtividade de maneira sustentável e que respondam melhor às preferências dos consumidores. Também surgirá a oportunidade de potencializar a criação de animais domésticos no âmbito da agricultura familiar. O setor pecuário, em especial no setor de pequenos produtores familiares, poderia realizar uma importante contribuição ao desenvolvimento econômico e social da América Latina, não somente porque gera produtos cuja transformação agrega valor à economia, mas também porque

oferece às famílias rurais um meio de vida que lhes permite combater a pobreza e a insegurança alimentar (Bárcena/Silva/Villalobos 2011).

Em diversos países da região, se tem estabelecido programas de acesso à crédito em melhores condições que as imperantes no mercado financeiro, cuja principal finalidade tem sido facilitar a incorporação de micro e pequenos produtores no mercado interno. Exemplos dessas iniciativas são programas de crédito de apoio aos pequenos produtores de feijão (América Central), trigo (Argentina) e leite (Chile); o programa “Agro Rural”, no Peru; e o programa “Mais”, no Brasil, que mediante a iniciativa “Colheita da Agricultura Familiar” impulsionou linhas de crédito em condições favoráveis. Outras políticas implementadas se orientaram a promover acesso a financiamento para atividades de comercialização e a fortalecer as cadeias agrícolas de valor, com o objetivo de fomentar a demanda de produtos agrícolas e reduzir os custos de transação de crédito agrícola (Bárcena/Silva/Villalobos 2011).

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo atendeu seu objetivo ao identificar qual o papel da agricultura familiar na economia e na sociedade da América Latina, por meio de uma revisão integrativa da literatura, através de uma classificação e sistematização dos autores e dos artigos publicados sobre o tema, uma análise da agricultura familiar por países e uma comparação entre os artigos científicos e os relatórios da FAO.

Pôde-se constatar que ambos concordam quanto a importância que este setor possui para produção de alimentos, sendo responsável por grande parte dos alimentos produzidos na América Latina. Da mesma forma, concordam que a agricultura familiar é grande responsável pela geração de emprego e renda no meio rural, e que o número de propriedades rurais deste setor e o número de trabalhadores empregados nela é elevadíssimo.

Outros pontos de similaridade entre os relatórios da ONU e os artigos científicos são que ambos destacam que diferentes entornos afetam as características da agricultura familiar, (acesso à recursos naturais, bens e serviços, etc) e que, para concorrer com os grandes produtores, os pequenos produtores devem agregar valor aos seus produtos através da comunicação de uma identidade regional e denominação de origem, bem como explorar ao máximo os circuitos curtos como estratégia competitiva.

Além disso, ambos defendem que existe uma forte carência de políticas públicas voltadas exclusivamente para o segmento da agricultura familiar, uma vez que a maioria das políticas e dos investimentos nos países latino-americanos possuem forte viés urbano, e destacam também a grande importância que o fornecimento de crédito possui para os pequenos produtores. No entanto, um ponto de diferença entre eles é que os relatórios abordam a pecuária e os artigos não.

Portanto, fica evidente que a agricultura familiar possui grandes desafios para se manter competitiva no atual cenário de globalização e as novas exigências ao meio rural que são impostas, como, por exemplo, novos padrões de qualidade exigidos pelas grandes redes. Para isso, os pequenos produtores familiares devem considerar muito importantes suas relações com os mercados e explorar ao máximo o potencial de relações comerciais com os centros urbanos.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovay, Ricardo (1999): “Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Reforma Agrária”. En: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, vols. 28 n°s 1,2 3 e 29, n°1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

Baquero, Fernando Soto/Fazzone, Marcos Rodríguez/Falconi, César (2007): “Políticas para a Agricultura Familiar na América Latina e no Caribe. Oficina Regional da FAO para a América Latina e Caribe”. En: Santiago, Chile.

Barcena, Alícia/Silva, José Graziano da/Villalobos, Víctor (2011): “Perspectivas da Agricultura e do Desenvolvimento Rural nas Américas: um Olhar sobre América Latina e Caribe”. En: CEPAL, FAO, IICA. Nações Unidas, San José.

Carmagnani, Marcelo (2008): “A agricultura familiar na América Latina”. En: Prob. Des, vol.39 n.153 México.

CEPAL (2002): “Fomento de circuitos curtos como alternativa para a promoção da agricultura familiar”. En: Boletín Cepal-FAO-IICA, Roma, Nações Unidas.

Grisa, Catia/Gazolla, Marcio/Schneider, Sergio (2010): “A “produção invisível” na agricultura familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural”. En: Agroalim, v.16 n.31, Mérida.

Guazioli, Carlos/Romeiro, Ademar/ Buainain, Antonio/Sabbato, Alberto Di/Bittencourt, Gilson (2001). En: “Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI”, Rio de Janeiro: Garamond.

Landini, Fernando/Bianqui, Vanina (2014). “Perfil sociodemográfico de diferentes amostras de extensionistas rurais da América Latina”. En: Cienc. Rural, vol.44, no.3, Santa Maria.

Lages Junior, M./Godinho Filho, M (2010). “Variações do Sistema Kanban: Revisão da Literatura e Classificação”. En: Int. Journal of Production Economics, v.125, p. 13–21.

Maluf, Renato S (2004). “Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais”. En: Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322.

Nogueira, María Elena/Urcola, Marcos Andrés (2013). “A hierarquização da agricultura familiar nas políticas de desenvolvimento rural na Argentina e no Brasil”. En: Revista IDEAS, v. 7, n. 2, p. 96-137, 2013.

Sabourin Eric/Samper, Mario/Satomayor, Octavio (2014). “Políticas Públicas e Agriculturas Familiares na América Latina e no Caribe: Balanço, Desafios e Perspectivas”. En: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Vega, Manuel Chiriboga (2015). “Pequenas Economias: Reflexões Sobre a Agricultura Familiar Camponesa. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura”. Quito.

Wilkinson, John (2003). “A Agricultura Familiar Ante o Novo Padrão de Competitividade do Sistema Agroalimentar na América Latina”. En: Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Whittemore, R./Knafl, K (2005). “The integrative review: updated methodology”. En: Journal of Advanced Nursing, v.52, n.5, p.546-553.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: UM ESTUDO DE CASO DO BRASIL**

PONTES, TAIS  
OLIVEIRA, LILIAN  
PASCHOALOTTO, MARCO ANTONIO  
PASSADOR, JOÃO LUIZ  
PASSADOR, CLAUDIA

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: UM ESTUDO DE CASO DO BRASIL

## I. INTRODUÇÃO

Apesar do longo caminho trilhado pelas economias desenvolvidas desde o final da II Guerra Mundial na estruturação de seus sistemas públicos de emprego, a experiência brasileira ocorreu muito recentemente. É possível afirmar que as primeiras políticas de proteção ao trabalhador só começaram a ser implantadas no Brasil na década de 1960.

Nessa época, o crescimento populacional, a migração rural e o crescimento dos grandes centros urbanos provocaram uma expansão significativa da mão-de-obra disponível nas cidades. As altas taxas de crescimento econômico do período possibilitaram a incorporação de parcelas expressivas da População Economicamente Ativa (PEA) ao mercado formal de trabalho, sobretudo no setor industrial e nos aparelhos de Estado.

A economia vivia, então, um surto de crescimento econômico na década de 70 e acreditava-se que no Brasil a melhoria das condições de vida da população seria consequência direta do crescimento econômico. Além disso, o desemprego existente era entendido como imperfeição decorrente do baixo nível de desenvolvimento econômico que marcava o país. Essa concepção explica o fato da quase ausência de programas públicos de emprego e renda no Brasil no decorrer dos anos de 1960 e 1970.

A política aplicada à classe de trabalhadores no Brasil combinou exclusão, repressão e incorporação de maneira controlada da participação e das demandas sociais (Fleury 2006). Nesse sentido, afetam principalmente os países americanos quando a questão é trabalho: a informalidade, o abuso de contratos, a falta da seguridade social, o não pagamento do salário mínimo ou, simplesmente, a exploração do trabalhador. Esses fatores estão enraizados na América Latina e a atuação do governo, que procura diminuí-los, ou até mesmo erradicá-los, não tem mostrado bons resultados (Rueda 2013 e Melchert 2009).

É importante ressaltar a existência da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que é a legislação que rege as relações de trabalho, individuais ou coletivas. Seu objetivo é unificar todas as leis trabalhistas praticadas no país. Todos os empregados que trabalham registrados em carteira são chamados “celetistas”. Além desses profissionais, existem também os que trabalham como pessoa jurídica, os profissionais autônomos e os servidores públicos estatutários. Com a Constituição de 1988 importantes direitos dos trabalhadores foram recorridos, inclusive para certas categorias que antes estavam fora da proteção legal, como trabalhadores rurais e domésticos.

Entretanto, outros estudiosos partem do princípio de que as políticas públicas brasileiras atuais estão em queda e não têm respondido as reais necessidades das demandas da população, mas sim criando novas modalidades de trabalho precarizadas, terceirizadas e informais (Serra 2009, Pochmann 2008 e Antunes 2008).

Outro segmento de estudiosos, apontam que atualmente o país, com o objetivo de mudar a realidade do desemprego estrutural, tem colocado em prática serviços de intermediação pública para casar as demandas e ofertas de emprego, além de oferecer serviços de orientação, formação ou reciclagem. Essas questões são importantes e essenciais, visto que o país é membro da Organização Internacional do Trabalho. Isso representa não apenas que o Brasil deve dar passos simples, mas também ampliá-los o máximo possível para alcançar um alto nível de cuidado com os trabalhadores, que precisam de proteção e orientação no caso do aumento do desemprego (Santos/Oliveira 2013,

Cassandre/Senger/Amaral/Neta 2013, Frey 2000, Carvalho/Farias/Lira/Helena 2010, Oliveira 2009, Jardim 2009 e Bronzate 2008).

As políticas de emprego podem ser divididas em duas formas: políticas de emprego passivas e ativas. As políticas passivas de emprego utilizam o nível de emprego (ou desemprego) como dado, e o seu objetivo é assistir financeiramente o trabalhador desempregado ou, até mesmo, reduzir o “excesso de oferta de trabalho”. De modo diferente, as políticas ativas de emprego procuram exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho (Fonseca, 2009). Complementando o conceito de políticas de emprego deve estar fundado no estudo de seus objetivos, pois ele poderá facilitar a assimilação com a necessidade do país, além de evitar cair no erro de certos técnicos padrões, que às vezes são incompletas e, portanto, errôneas (Lomo 2013).

Neste contexto, o objetivo deste artigo é fornecer, em aspectos gerais, um levantamento da situação das políticas voltadas para o trabalho, emprego e renda no Brasil de 2012 a 2014. Levando em conta o tema e os fatos apresentados pelos autores citados ao longo do trabalho, ressalta-se a necessidade e justificativa de pesquisas com esta característica tendo em vista a importância da estratégia governamental para o enfrentamento de problemas no âmbito do emprego, além de tomadores de decisão e pessoas interessadas em informações sobre o assunto.

## II. METODOLOGIA

O modelo de pesquisa aplicado é do tipo exploratória documental. O objetivo de uma pesquisa exploratória é familiarizar-se com um assunto ainda pouco conhecido, pouco explorado. Como qualquer exploração, a pesquisa exploratória depende da intuição do pesquisador. Por ser um tipo de pesquisa muito específica, quase sempre ela assume a forma de um estudo de caso (Gil 2008). A pesquisa documental guarda estreita semelhanças com a pesquisa bibliográfica. A principal diferença entre as duas é a natureza das fontes, visto que na pesquisa documental os materiais utilizados geralmente não receberam ainda um tratamento analítico.

Levando em conta o procedimento técnico aplicado, a pesquisa foi realizada como um estudo de caso. Caracteriza-se pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento (Diehl/Tatim 2004).

Foi feita uma varredura nas bases de dados indexadas sobre o assunto apresentado. Inicialmente, como estratégia de busca para artigos, foram escolhidos os Thesaurus, definidos como uma lista estruturada e controlada de termos organizados formalmente de maneira a explicitar as relações entre os conceitos. “Políticas públicas de emprego no Brasil” foi, então, a lista para a pesquisa de artigos sobre o tema.

Em levantamento realizado nos principais eventos e periódicos do campo de públicas, no período recente (2012, 2013 e 2014), é possível constatar a carência de estudos que abordem temáticas relacionadas às políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil.

Para tanto, verificou-se nos seguintes eventos, divisões acadêmicas e áreas temáticas que têm relação com o campo de políticas públicas: i) Encontro Nacional da Associação de Pós- Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPAD (abordadas as divisões acadêmicas relacionadas à administração pública/gestão públicas) XXXVI; ii) Encontro da Divisão de Administração Pública da ANPAD – EnAPG; iii) Encontro da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS; e iv) Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP.



Também foram analisados os seguintes periódicos e selecionado os artigos relacionados ao campo de públicas. Para analisar a qualidade dos periódicos buscados, foram verificadas as suas classificações de acordo com o Web Qualis: i) Revista de Administração Pública – RAP – A2; ii) Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBC – B1; iii) Revista de Administração Contemporânea – RAC – A2; iv) Revista de Políticas Públicas – RPP – B5; v) Revista do Serviço Público – RSP – B4; vi) Revista Lua Nova – Revista de Cultura e Política B1; vii) Revista Organizações & Sociedade – O&S – A2.

Além disso, sites como Sibi USP, Google Acadêmico, Teses USP, JTOR, ProQuest, Science Direct e SciELO foram utilizados na busca por artigos sobre o tema. Para uma melhor otimização do tempo e uma pesquisa mais apurada, foram utilizadas algumas restrições e critérios de busca. Relevância e datas mais recentes (2012, 2013 e 2014) foram as mais solicitadas. Ademais, os Thesaurus deveriam estar no título ou no resumo ou nas palavras chaves.

Dos artigos analisados a partir do título e das palavras-chave, constatou-se que apenas 8, conforme verifica-se na Tabela 1, versam sobre temas diretamente relacionados ao emprego, ainda que apenas alguns deles tenha apresentado uma análise aprofundada sobre políticas públicas de trabalho, emprego e renda em um âmbito federal. Foram encontrados alguns artigos mais antigos que o ano estabelecido para a pesquisa, entretanto, devido a sua extrema ligação com o tema, não deveriam ser ignorados.

TABELA 1 – PUBLICAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E SEUS CORRELATOS DIRETOS

Além dos artigos, foram analisadas as políticas públicas que vigoram no Brasil atualmente. Através do banco de dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) as políticas foram listadas e explicadas. Os resultados obtidos foram analisados e interpretados para que gerassem informações para os interessados.

### III. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para que fosse possível uma análise de resultados, foram levantadas as políticas de emprego desenvolvidas no Brasil atualmente, bem como os programas de qualificação profissional do país. A principal fonte de dados foram informações governamentais acerca de suas políticas, bem como dados numéricos e estatísticas de programas implantados.

Foram encontradas 14 políticas públicas de emprego e trabalho (com destaque para o FAT e PROGER que foram destacados separadamente), além de 4 programas de qualificação profissional. Cabe lembrar que é possível separar tais políticas em políticas ativas e passivas. Ao realizar essa separação com as políticas públicas de emprego atuais no Brasil, nota-se que há apenas o Seguro Desemprego como uma política passiva, sendo todas as outras (PROGER, FAT, Proemprego e PNMO) políticas ativas de emprego.

É necessário ressaltar também a importância do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. O FAT foi criado com a aprovação da Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990. É possível notar uma expressiva destinação de recursos desse fundo ao programa seguro desemprego e, a partir de 1995, aos programas de geração de emprego e renda e formação profissional. Então, o FAT tornou-se o principal agente financiador das políticas de trabalho e emprego no Brasil.

### III.1 *Políticas de emprego (sem FAT e PROGER)*

#### III.1.1 PROEMPREGO

O Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador, PROEMPREGO, possui seus recursos voltados para investimentos cujo objetivo é a geração de emprego e renda, além da melhoria da qualidade de vida do trabalhador. O Programa contou com três versões (Teto – Caso a caso; Juros + Encargos – Caso a caso; Prazo: Até 300 meses/Até 60 meses de carência).

#### III.1.2 PNMPO

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, PNMPO, tem como objetivos elevar o padrão de vida e a geração de empregos e incentivar o empreendedorismo, promovendo o crescimento dos negócios do pequeno empreendedor.

O público-alvo desse programa são as pessoas físicas empreendedores informais, com renda bruta mensal de até R\$ 5 mil, empreendedores individuais formalizados e microempresas com faturamento bruto anual de até R\$ 120 mil. O endividamento no Sistema Financeiro Nacional (SFN) não pode exceder R\$ 40 mil. Estão disponíveis as linhas de crédito nas modalidades de giro e investimento com limite financiável de até R\$ 15 mil e prazo de pagamento de até 12 meses para Pessoa Física e 18 meses para Pessoa Jurídica, de acordo com a finalidade dos recursos. As linhas de pessoa física não exigem garantias. Poderão ser contratadas até três operações por ano civil, sendo no máximo duas em um único mês, desde que seja uma de giro e outra de investimento.

### III.2 *Programas de Qualificação Social e Profissional*

A política pública de qualificação desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE promove gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidade de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações.

As ações de qualificação social e profissional são implementadas de forma descentralizada, por meio de Planos Territoriais de Qualificação (em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos), de Projetos Especiais de Qualificação (em parceria com entidades do movimento social e organizações não-governamentais) e de Planos Setoriais de Qualificação (em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais). O objetivo dos Planos Territoriais é atender demandas por qualificação identificadas com base na territorialidade. Os Projetos Especiais, por sua vez, destinam-se ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional e os Planos Setoriais buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação. Abaixo são apresentados os programas de qualificação social e profissional desenvolvidos atualmente no Brasil.

#### III.2.1 Projovem Trabalhador

O Programa Projovem Trabalhador é um programa de qualificação social e profissional que visa a capacitação de jovens entre 18 e 29 anos, dando a oportunidade de inserção no mercado de trabalho. Podem participar jovens que estejam em situação de desemprego e integrantes de famílias com renda mensal per capita de até um salário mínimo,

cursando ou concluído o ensino fundamental ou médio e não estejam cursando ou não tenham concluído o ensino superior. Os alunos recebem bolsa auxílio financeiro no valor de R\$ 600,00, sendo R\$ 100,00 por mês, lanche, auxílio transporte, material didático contendo apostilas, kit estudantil contendo lápis, borracha, caneta, apontador, caderno, régua e mochila, além de seguro contra acidentes pessoais.

### III.2.2 SENAR

O SENAR, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, que é uma entidade de direito privado, paraestatal, mantida pela classe patronal rural, vinculada à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA e administrada por um Conselho Deliberativo tripartite. Todas as ações de promoção social, capacitações e cursos do SENAR são oferecidas, gratuitamente, a pessoas do meio rural associadas, direta ou indiretamente, aos processos produtivos agrossilvipastoris.

### III.2.3 SENAI

O SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, é integrante do Sistema Indústria. É reconhecido como modelo de educação profissional e pela qualidade dos serviços tecnológicos que promovem a inovação na indústria brasileira. Sensível às demandas originadas pelo setor industrial, diversificou amplamente suas atividades e, hoje, é uma instituição educacional que atua em diferentes frentes — desde a educação de menores para o trabalho e a formação de técnicos e tecnólogos industriais, até a realização de treinamentos ágeis e rápidos, destinados a adultos.

### III.2.4 SENAC

O SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, é, desde sua criação, em 1946, o principal agente da educação profissional voltada para o Setor do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Mais de 55 milhões de atendimentos já foram prestados pelo SENAC. A Instituição oferece toda a sua experiência à trabalhadores e empresários, com programações presenciais e a distância, de norte a sul do Brasil. São milhares de programações, em centenas de ambientes educacionais de ponta e especializados, como as empresas pedagógicas e as unidades móveis, espalhados em cerca de 3 mil municípios, em todos os estados do país e no Distrito Federal.

### III.2.5 SINE

O SINE, Intermediação de Mão de Obra, que dispõe de um conjunto de ações voltadas para facilitar a inserção ou reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, além de garantir a sobrevivência do trabalhador durante o tempo de procura de um novo emprego, através do cadastramento e encaminhamento para emprego e do atendimento ao Seguro-Desemprego. Os recursos financeiros mantenedores do SINE são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e repassados aos estados e municípios através de convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego. Os recursos do FAT são investidos na formulação e implementação de políticas com foco central na promoção de novos postos de trabalho e financiamento de programas que visem ao incremento da empregabilidade do trabalhador.

### III.3 Políticas de emprego - FAT e PROGER em destaque

É possível notar também a importância do FAT, visto que as principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego) e os Programas de Geração de Emprego e Renda, cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais criados pela Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991 (incorporando, entre outros, o próprio Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, nas modalidades Urbano e Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF).

A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social - PIS, criado por meio da Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970. Os Programas de Geração de Emprego e Renda - voltados em sua maioria para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia - associam crédito e capacitação para que se gere emprego e renda. Os recursos extra orçamentários do FAT são depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas (Banco do Brasil S/A - BB, Banco do Nordeste S/A - BNB, Caixa Econômica Federal - CAIXA, Banco da Amazônia - BASA, Banco de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP).

Montou-se, portanto, em torno do FAT, um arranjo institucional que procura garantir a execução de políticas públicas de emprego e renda de maneira descentralizada e participativa. Isto permite a aproximação entre o executor das ações e o cidadão que delas se beneficiará, e dá a esse cidadão a possibilidade de participar e exercer seu controle, por meio dos canais adequados.

Salientando a importância do FAT e do PROGER, foram elaboradas tabelas (2 e 3) comparativas quanto aos valores de teto financiamentos, juros e prazo de quitação de tais programas.

TABELA 2 – COMPARAÇÃO DOS TIPOS DE PROGER EXISTENTES ATUALMENTE

TABELA 3- COMPARAÇÃO DOS TIPOS DE FAT EXISTENTES ATUALMENTE

Um último ponto a ser analisado são os maiores investimentos em políticas ativas, ao invés de políticas passivas. O Brasil adota como forma passiva de política pública de emprego por excelência o pagamento de parcelas de seguro desemprego, que objetiva assistir financeiramente ao trabalhador desempregado. Como forma de política ativa de emprego o Brasil utiliza como o principal instrumento de política os Programas de Geração de Emprego e Renda e os Programas de Qualificação Profissional. Apesar de diferentes entre si, destinam-se à geração de postos de trabalho e à melhoria de condições de vida da população.

As especificidades brasileiras revelam a necessidade de soluções inovadoras no âmbito das políticas públicas de emprego, trabalho e renda (Rueda 2013, Melchert 2009, Serra 2009, Pochmann 2008 e Antunes 2008). Analisando os autores estudados ao longo do artigo, é possível afirmar que a ênfase dada às políticas ativas de emprego, direcionadas ao lado da demanda por trabalho, por mais que seja maior que as políticas passivas, é fraca atualmente. É nesse campo que se concentram as chances de se incrementar a oferta de vagas de boa qualidade no mercado de trabalho. Igualmente, pode-se afirmar que a importância de

se estimular a integração dos demais programas de emprego e da política social, para que se consiga maior aproximação do conceito de qualificação profissional e social (Oliveira 2009, Carvalho/Farias/Lira/Helena 2010 e Bronzate 2008).

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar as atuais políticas públicas de trabalho e emprego no Brasil é possível notar a criação de políticas recentemente voltadas para eventos que ocorrerão no país. A Copa e os Jogos olímpicos foram indutores de implementação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança, meio ambiente, turismo, e aceleram os investimentos necessários em áreas demandadas no país.

É possível notar também que o assunto vem sendo discutido no Brasil antes mesmo do anúncio de que tais eventos ocorreriam no país, visto que o resultado do debate sobre questões que envolvem as políticas de mercado de trabalho e a discussão da importância de se constituir um sistema que as integrasse e articulasse estão no documento final do II Congresso sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que ocorreu em 2005. O documento reconhece que o bom desempenho das ações das políticas de mercado de trabalho depende de outras políticas não orientadas especificamente para o mercado de trabalho, como exemplo a política econômica e a política de desenvolvimento setorial e regional.

Como o foco do artigo são as políticas públicas de trabalho, é possível citar que o principal instrumento para dinamizar o mercado de trabalho, até o momento, tem sido a multiplicação de linhas de crédito com recursos do FAT, o que evidencia a importância dessa fonte de financiamento. Porém, o fato de esse crédito ser operado por instituições financeiras que priorizam as atividades e os empreendimentos de menor risco e maior lucratividade tem limitado o impacto sobre a geração de emprego. Esse instrumento deve ser aprimorado, condicionando a concessão de empréstimos à geração líquida de novos postos de trabalho e priorizando os setores e os segmentos com maior potencial de geração de empregos. Ao lado da reorganização dos serviços de emprego mais tradicionais, a reforma trabalhista, o aprimoramento das demais instituições que regulam o mercado de trabalho, assim como o aprimoramento dos programas de crédito parecem ser as principais tendências a serem exploradas no âmbito do governo.

Por fim, é possível apontar que as transformações no modo de produção capitalista nas últimas décadas têm sido intensas e rápidas. Suas consequências repercutem principalmente no mundo do trabalho, onde o desemprego e a precarização ameaçam a dignidade dos trabalhadores. Porém, vemos no país que os governos nacionais têm tentado recuperar sua capacidade de intervenção na criação das condições para o desenvolvimento, através das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Fato que talvez justifique o “olhar” para o Brasil em um panorama mundial da crise de oferta de trabalho.

#### V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antunes, R. (2008): “As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais”. En: M. Silva & M. Yazbek. (Orgs.) “Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo”. En: São Paulo, Cortez, São Luís, MA, FAPEMA.

Brasil (2011): Ministério do Trabalho e Emprego. Programa de Disseminação de Estatísticas. “Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; Departamento de Emprego e Salário – DES; Coordenação Geral de Estatísticas do Trabalho – CGET. ” En: Brasília-DF, Recuperado em 11 de março de 2011.

Brasil (2014): Ministério do Trabalho. En: Recuperado em 10 abril 2014, disponível em: <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>.

Bronzate, S. T. (2008): “Políticas públicas de educação de jovens e adultos: o programa integrado de qualificação desenvolvido pelo município de Santo André”. Dissertação de Mestrado. En: Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Carvalho, R. G./Farias, W. S./Lira, A. A./Heleno, E. A. (2010): “Qualificação profissional e controle social: o drama dos jovens na busca por formação”. En: GT18-Reestruturação produtiva, trabalho e dominação social. Recuperado em 25 abril 2014.

Cassandre, M. P./Senger, C. M./Amaral, W. R./Neta, E. V. F. (2013): “Políticas públicas para a geração de trabalho e renda: economia solidária no paradoxo entre oportunidade e oportunismo”. En: Revista Gestão e Sociedade, v.7, p. 167-185.

CLT: (2012). “Consolidação das Leis do Trabalho”. En: Acesso em 13 abril 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/03/consolidacao-das-leis-do-trabalho-clt>

Deluiz, N. (1995): “Formação do Trabalhador: Produtividade & Cidadania”. En: Rio de Janeiro, Shape Editora.

Diehl, A. A./Tatim, D. C. (2004): “Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas”.

En: São Paulo, Pearson Prentice Hall.

Fleury, Sonia. (2006): “O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula”.

En: Rio de Janeiro, FGV.

Fonseca, M. H. (2009): “Direito ao trabalho: Um direito fundamental”. En: São Paulo, LTr.

Frey, K. (2000): “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas públicas, 21”. En: Acesso em 23 abril 2014. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>

Gil, A. C. (2008): “Como elaborar projetos de pesquisa. (4ª ed.) ”. En: São Paulo, Atlas.

Jardim, F. A. A. (2009): “Do desempregado ao desemprego: desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil”. En: Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Melchert, R. R. (2007): “Uma análise das políticas públicas de apoio às micros e pequenas empresas na América Latina: casos do Brasil e do Chile”. En: Tese de Doutorado, Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Oliveira, R. V. (2009): “Desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil e os dilemas da participação e controle sociais”. En: Revista Espaço do Currículo, 2(1).

Piore, M. J./Sabel, F. C. (1984): “The second industrial divide”. En: New York, Basic Books.

Pochman, M. (2008): “O emprego no desenvolvimento da Nação”. En: São Paulo, Boitempo.

Rueda, P. O. A. B. D./Lomo, F. M. D. V. Y. (2013): “Políticas Públicas de Empleo: Um Estudo Desde el Derecho Comparado”. En: Granada, Comares.

Santos, J. L./Oliveira, V. D. (2013): “A espacialização das políticas públicas de emprego e renda no Nordeste”. En: Revista GeoNordeste, 3(1).

Serra, R. (2009): “A política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil: estrutura e questões”. En: Revista Políticas Públicas, 13(2).

# **AS REPRESENTAÇÕES IDENTITÁRIAS DO NORDESTE BRASILEIRO NA OBRA DE J. BORGES**

LAURA BITARELLI



## AS REPRESENTAÇÕES IDENTITÁRIAS DO NORDESTE BRASILEIRO NA OBRA DE J. BORGES

Este trabalho analisa as obras em xilogravura de José Francisco Borges, conhecido como J. Borges, um dos artistas populares mais reconhecidos da América Latina, que descreve o universo da cultura popular do nordeste brasileiro.

(Imagem 1: *José Francisco Borges em seu ateliê*, 2012, Laura Bitarelli (Fotógrafo))

Nascido em Pernambuco na cidade de Bezerros em 1935, filho de agricultores, J. Borges trabalha desde cedo ao lado de seu pai. Ele vai a escola somente alguns meses, o tempo necessário para aprender a ler e a escrever. Desde pequeno, os folhetos o fascinam. Seu pai era um dos únicos a saber ler em seu povoado. Em sua casa havia frequentemente sessões de leituras. Era a ocasião de fazer uma grande festa, com música e muita comida e bebida. Aos 20 anos, ele se torna vendedor e declamador de folhetos percorrendo assim, as feiras e as festas populares do Nordeste com sua maleta e seu auto-falante. Em 1964, ele consegue publicar o seu primeiro folheto: *O Encontro de dois Vaqueiros no Sertão de Petrolina* vendendo mais de 5 mil exemplares em apenas 2 meses. Isso permitirá a publicação de um segundo trabalho, desta vez ilustrado por ele, intitulado: *O verdadeiro aviso de Frei Damião sobre os castigos que vêm*. O vendedor de folhetos se torna poeta, gravurista e vendedor ambulante de seu próprio trabalho.

Em 1972, com a visita dos pintores paisagistas Ivan Marquetti e José Maria de Souza, a sua carreira toma um novo rumo. Eles o encomendam xilogravuras maiores e, entusiasmados com a beleza destas, enviam cópias ao escritor Ariano Suassuna. Este, sendo um fervoroso defensor da cultura popular nordestina se apaixona pelas imagens e temas captados por J. Borges, o considerando melhor gravador popular do Nordeste. Hoje, com 82 anos, ele é um dos artistas populares mais reconhecidos da América Latina. Suas xilogravuras já foram expostas em museus e galerias de diversas cidades do Brasil e de outros países. Em 1999, ele recebe o prêmio da UNESCO na categoria Ação Educativa/Cultural e, desde 2006, ele é considerado Patrimônio Cultural brasileiro pelo Estado de Pernambuco.

O cordel é um jornal impresso em pequeno formato entre oito a quarenta páginas. De origem europeia, essas narrativas se tornaram populares no século XVI através dos relatos dos trovadores medievais. Segundo Roger Chartier, é na Espanha, no século XVIII, que os *pliegos* de cordel encontram a sua forma clássica: “a de pequenos livros de uma ou duas folhas, e uma difusão maciça assegurada, em parte, pelos vendedores ambulantes cegos que cantam seus textos antes de os venderem” (Chartier, Roger, (2002): “La Bibliothèque bleue en son histoire”. Em: Delcourt Thierry/Parinet Élisabeth (ed), *La Bibliothèque bleue et les littératures de colportage*. Paris : pág. 165-166.). O cordel chegou ao Brasil com os colonizadores portugueses e conheceu um intenso sucesso popular no final do século XIX, principalmente no nordeste. A maioria dos autores é originária do sertão nos estados da Bahia, Pernambuco e Piauí, onde se concentram algumas das cidades com maiores índices de desigualdade social do país. Segundo o fotograurista Pascal Baneux, o sertão é visto em todo o Brasil como um no man’s land, um lugar despovoado, uma zona inóspita, pobre e sem lei. Baneux explica que se podemos falar de uma cultura popular no sertão, é porque ela se criou em torno de uma comunidade camponesa, muito pouco escolarizada e com forte desejo de se inventar uma expressão, uma linguagem coletiva e específica. (Baneux, Pascal (2005) : *L’Homme qui racontait des histoires : Gravures du Sertão brésilien*. Paris : Editions Alternatives.)

O sertão é uma vasta região semiárida que compreende o interior de grande parte dos estados do Nordeste brasileiro. Por muito tempo esta área ficou isolada das outras regiões do país. Segundo a historiadora Margareth Rago no prefácio do livro *A Invenção do Nordeste* do professor Durval Muniz de Albuquerque Júnior:

Até meados da década de 1910, o Nordeste, não existia. Ninguém pensava em Nordeste, os nordestinos não eram percebidos, nem criticados como gente de baixa estatura, diferente e mal adaptada. Aliás, não existiam. As elites locais não solicitavam, em nome dele, verbas ao Governo Federal para resolver o problema de falta de chuvas, da gente e do gado que morriam de fome e de sede, como registra Graciliano Ramos, em *Vidas Secas*, livro que se tornou filme famoso. Ademais, o problema mal era anunciado; era apenas vivido. Sem grande visi/dizibilidade. (Rago, Margareth (2011): “Sonhos de Brasil”. Em: Albuquerque Júnior, Durval Muniz de: *A Invenção do Nordeste*. São Paulo: Cortez Editora, pág. 13-19.)

Já Albuquerque Júnior acrescenta que além deste isolamento existia também um desconhecimento entre as regiões Norte e Sul :

As grandes distâncias, a deficiência nos meios de transporte e comunicação, o baixo índice de migrações internas entre Norte e Sul, tornavam estes espaços completamente desconhecidos entre si, verdadeiros mundos separados e diferentes que se olhavam com o mesmo olhar de estranhamento com que nos olhavam da Europa. (Albuquerque Júnior, Durval Muniz de (2011): *A Invenção do Nordeste*. São Paulo: Cortez Editora.)

Este isolamento contribui para que o nordestino e principalmente o sertanejo desenvolva uma cultura popular e um folclore extremamente fortes onde realidade e fantasia se confundem. Como o afirma o pesquisador francês Raymond Cantel:

(...) O Nordeste caracteriza-se antes de tudo por seu interior seco e inospitaleiro: o sertão onde uma poderosa vegetação espinhosa ( a caatinga) torna difícil o acesso do homem. O sertanejo viveu muito tempo sozinho e longe do progresso. Ele construiu em parte sua própria civilização. Ele se inventou um próprio folclore, suas artes e uma literatura popular extremamente original<sup>1</sup>. (Cantel, Raymond (2005): *La Littérature populaire brésilienne*. Poitiers : Centre de Recherches Latino-Américaines.)

A oralidade, vetor dessa comunidade semianalfabeta fez com que o cordel fosse desenvolvido e distribuído sistematicamente na sociedade rural. Ele era sua fonte de informação e de entretenimento. Destinados a serem lidos em público por um contador ambulante, que era geralmente o autor, os textos de cordel são muitas vezes dominados por anedotas e brincadeiras. É uma poesia marcada por símbolos e jogos de linguagem que, muitas vezes, são de difícil compreensão para os estrangeiros. O nome tem origem na forma como os cordéis eram tradicionalmente expostos nas feiras européias, em cordas ou barbantes. Esta prática, no entanto, não se perpetuou no Brasil e é por isso que, no meio popular, ele é mais conhecido como folheto.

As capas dos cordéis são ilustradas por uma xilogravura. De origem chinesa, a xilogravura ou gravura na madeira é o mais antigo processo de reprodução de imagem. Na Idade Média, na

<sup>1</sup> Tradução nossa.

Europa, elas imprimiam as imagens religiosas. No início, ela tinha uma função secundária na ilustração dos cordéis. No Brasil, inicialmente a fotografia, que era muito utilizada nas capas dos folhetos, haviam um alto custo de impressão, foram por isso sendo paulatinamente substituídas pela xilogravura que então se torna a verdadeira iconografia do fantástico. Ela retoma as mesmas temáticas tradicionais e o tom satírico e alegórico do cordel. Baneux explica que ilustrando as capas de seus cordéis, os poetas prolongam suas narrativas e alimentam a intriga em torno de cada história. Nos traços da gravura popular do nordeste, os personagens oprimidos e excluídos dessa região, plena de contrastes sociais, encontram uma maneira de se transformarem em heróis de um mundo mais harmônico e mágico.

As xilogravuras de J. Borges se inspiram em numeroso temas da vida cotidiana. Assim, o trabalho, os lazeres, os amores e as tristezas do sertanejo são representados de maneira extremamente sensível e poética. Através de suas imagens, o Nordeste será visto como um espaço de tradição e nostalgia. Podemos observar que as xilogravuras de J. Borges estão muito próximas do Movimento Regionalista de 1926, inspirado por Gilberto Freyre. Esse movimento tinha o objetivo de salvar e preservar as tradições do Nordeste. Segundo Albuquerque Jr :

Freyre procura estabelecer uma verdade de conjunto, trazendo à luz o que considera seus traços mais característicos, seus tipos mais representativos (desde o fidalgo dono de terras até a mulher do povo que faz renda). Ele encena o seu drama, síntese dramática da estrutura social inteira, síntese da cultura e natureza regional, síntese da personalidade do homem deste meio. Uma região não mais recorte naturalista, nem apenas recorte sociológico, e sim uma região qualitativa, com fisionomia, ritmo e harmonia. (Albuquerque Júnior, Durval Muniz de (2011): A Invenção do Nordeste. São Paulo: Cortez Editora.)

Gilberto Freyre valorizava artistas que produziam uma pintura regionalista que traduzia a verdadeira paisagem do Nordeste. As xilogravuras de J. Borges se inspiram dessa temática. Ele realiza gravuras com as características que ele considera serem as mais representativas do Nordeste e do nordestino. Ele criará então imagens que serão típicas desta região, arquétipos inventados de uma identidade que teria outrora existido e que serão os símbolos de seu espaço de criação. Como explica Albuquerque Jr :

Os quadros não são apenas representações de um real, de uma empiria, de uma coisa. Eles são descobertas de uma nova forma de ver, um novo ângulo para olhar os objetos familiares. Eles fazem ver aquilo que a visibilidade comum torna invisível, e em vez de serem representação de uma identidade, são invenção por meio da fratura, da quebra, de uma nova identidade, de uma nova forma de ver. Pensar a região requer vê-la, e vê-la não é olhar para sua empiria amorfa, variada e colorida, mas organizar uma dada visibilidade com imagens que sejam consideradas sintéticas, imagens que remetam a uma pretensa essência, imagens simbólicas, arquétipas, que serão instituídas com seu vir à luz como rosto da região. (Albuquerque Júnior, Durval Muniz de (2011): A Invenção do Nordeste. São Paulo: Cortez Editora.)

Veremos então como o artista descreve o homem e a mulher sertaneja. A primeira xilogravura se intitula *O Pegador de onça*.

(Imagem 2 : *O Pegador de onça*, José Francisco Borges, xilogravura, sem data)

Na imagem vemos um homem grande, magro, com um chapéu na cabeça e um facão na cintura. Ele segura com uma das mãos uma onça pelas patas trazeiras. O animal com os olhos arregalados e a língua esticada parece estar morto. Atrás da fera, vemos uma grande toca onde se escondem duas outras onças amendrontadas. A caça deste felino era muito comum no sertão, principalmente no início do século XIX. O caçador, recrutado pelos fazendeiros, devia eliminar

esses animais de suas propriedades pois eles comiam as cabras, os bois e às vezes os cavalos. Ele ficava então vários dias sozinho na natureza selvagem os caçando. Com o desenvolvimento da criação de gado, o desflorestamento se intensifica e as áreas naturais são substituídas por grandes pastos. Consequentemente, as onças-pintadas (*Panthera onca*) e as onças-pardas (*Puma concolor*) coexistem doravante com os rebanhos domesticados que são justamente suas presas potenciais. Os proprietários utilizam a perda de seus rebanhos para justificar a caça as onças, que hoje são em vias de extinção em todo território brasileiro.

A onça é muito presente na literatura de cordel onde ela personaliza a força bruta, a violência e a astúcia. Segundo Câmara Cascudo : “No folclore brasileiro a onça personifica a força bruta, arrebatada, violenta. É sempre derrotada pela astúcia do coelho, do sapo, do macaco, inferiores e sagazes.” (Cascudo, Luís da Câmara (2002): Dicionário do folclore brasileiro. São Paulo: Global Editora.)

Normalmente a onça é encontrada nas florestas tropicais, não muito longe dos cursos de água, pois gosta de se banhar. É um animal solitário, forte, sendo um excelente caçador, podendo comer diversas espécies de animais diferentes. Segundo Cascudo:

A onça, dizem os indígenas, é o animal mais astuto da floresta. Imita perfeitamente os piados e berros de quase todos os pássaros e animais, a fim de atraí-los para perto de si. Costuma pescar nos rios, batendo com a cauda na água, imitando assim a queda de frutos, e, quando o peixe se aproxima, fisga-o com as agudas garras. Pega e come tartaruga. Com as poderosas garras, arranca a carne e outras partes mais, deixando os cascos completamente limpos. O próprio peixe-boi, em seu elemento, é atacado pelo jaguar. A onça é inimiga dos cães e mata-os de preferência a qualquer outro animal... É crença geral entre os indígenas e habitantes brancos do Brasil que a onça tem o poder de fascinar os outros animais. (Cascudo, Luís da Câmara (2002): Dicionário do folclore brasileiro. São Paulo: Global Editora.)

A onça pode até mesmo comer uma anaconda, uma das maiores cobras do mundo, podendo medir até 11 metros. O homem da gravura, no entanto, combate com uma grande facilidade vários desses felinos. Além disso, não são os únicos animais ameaçadores. A grande serpente na toca também é. Porém, o homem não parece amedrontado. J. Borges ilustra assim a masculinidade e a força como sendo o aspecto indentitário do sertanejo.

Durante vários séculos, o perfil do homem sertanejo está associado a bravura, como o demonstra Durval Muniz : “Tipos como, senhor de engenho, coronel, vaqueiro, o matuto, o jagunço, etc.” (Albuquerque Júnior, Durval Muniz de (2003): Nordeste : uma invenção do falo – Uma história do gênero masculino (Nordeste 1920/1940). Maceió: Edições Catavento.)

Ele descreve assim o sertanejo:

É homem bravo, homem de gênio forte, cabra se fazendo em arma com facilidade, falando sempre em mulheres, quase nu de brincadeiras com outros, com os gestos dos touros, de pernas abertas e membros em riste, no deboche, na gargalhada, homem encourado, vermelho com o guarda-peito, desenhando-se o busto forte e as longas pernas ajustadas ao relevo poderoso das pernas, uma rajada de saúde e força, músculos saliente e mãos calosas; mãos que seguram o fumo de corda e o canivete com que faz o cigarro de palha; mãos que manejam o chicote, rebenque e a repetição; que manejam os facões, os machados e as foices, derrubando árvores e homens jogando para longe das matas, inimigos e assombrações... (Albuquerque Júnior, Durval Muniz de (2003): Nordeste : uma invenção do falo – Uma história do gênero masculino (Nordeste 1920/1940). Maceió: Edições Catavento.)

Este combate de um homem com uma onça pode também representar as dificuldades impostas pelo sertão, lugar considerado hostil à presença humana, mas no qual o sertanejo parece estar perfeitamente adaptado.

A representação de um homem sertanejo forte e corajoso faz parte do imaginário do Nordeste, já a mulher sertaneja no entanto, será constantemente retratada ou sendo uma boa esposa e mãe ou como uma mulher pecadora. Na xylogravura *Mulheres do sertão* encontramos o primeiro exemplo.

(Imagem 3: *Mulheres do sertão*, José Francisco Borges, xilogravura, sem data)

A imagem é composta de vários personagens, um andando atrás do outro: quatro mulheres e quatro crianças. A vegetação ao redor é a da caatinga. A primeira mulher, vestida de vermelho, segura um bebê e um grande pedaço de galho. A menina ao seu lado, certamente sua filha, a ajuda a segurar. Atrás dela, uma mulher negra leva na cabeça uma grande jarra de água. Ela coloca carinhosamente a mão na cabeça de seu filho. Sua barriga bem redonda indica que ela está grávida. Atrás, outra mulher negra leva na cabeça um recipiente de água e segura com a mão esquerda um balde. Ela também está grávida. Uma menina um pouco mais velha que as outras crianças a segue. A quarta mulher leva em sua cabeça pedaços de madeira e toca delicadamente os cabelos da menina negra. Ela parece ser a única a não ter filhos. Talvez ela ainda não seja casada.

A sociedade brasileira foi marcada por uma estrutura patriarcal concebida em volta da família burguesa. O homem era aquele que sustenta a sua família, enquanto que a mulher era responsável pelas tarefas domésticas e pelas crianças. Assim, durante muito tempo, o único espaço reservado à mulher era o de casa.

Entreter-se das tarefas domésticas sendo uma mulher camponesa no sertão não era tarefa fácil. Exigia-se muito esforço e força física. Muitas vezes, principalmente nos períodos de seca intensa, era preciso buscar fontes de água na caatinga. Essas mulheres deviam carregar sozinhas baldes e jarras de água até suas casas. É o que retrata a xilogravura. Acompanhadas de seus filhos pequenos e até mesmo grávidas, as mulheres atravessam o sertão à procura de alimentos e de água. Elas voltam para a casa somente ao anoitecer. J. Borges explica:

O homem trabalhava na roça e a mulher ficava em casa cuidando de cozinhar, carregar água, tirar lenha e cuidar dos filhos. Nunca passava dos dez meses do nascimento de um para o outro. Muitas delas tiveram além dos quinze filhos e na maioria das vezes criavam-se somente a metade dos que nasciam. [...] A mulher grávida ainda cuidava de toda a luta da casa, carregava água de longe numa lata ou num pote de barro, tirava lenha no mato, ia bem cedo amarrar as cabras numa capoeira, ia mudar e dar água ao meio-dia e à tarde ia busca-las para a dormida. (Borges, José Francisco (2006): “O que vi acontecer, o que vivi e ouvi alguém dizer”. Em: Penteados, José Octavio (ed.): A arte de J. Borges: do cordel à xilogravura. São Paulo: SESC Sanyana, pág. 46-53.)

No entanto, diversas gravuras não descrevem o sertão de maneira tão rude. Muitas xilogravuras de J. Borges nos mostram um sertão tranquilo onde os habitantes vivem de maneira simples e bucólica em contato com a natureza. Um sertão onde a modernidade ainda não chegou e que então permaneceu puro de todo contato exterior. Essas imagens são caracterizadas pela idealização de um cenário de paz e de calma que contrasta com a agitação da cidade grande. Como os poetas do Arcadismo, J. Borges procura no campo a pureza e a felicidade perdidas. O sertão é para ele ainda aquele lugar longínquo e imutável de sua infância:

Fui criado no tempo em que o telefone era um grito. Os remédios eram chás de folhas de mato, o médico era uma rezadeira, as festas eram comemoradas com um samba de toada e o almoço era

um guisado de miúdo de boi. Na maioria das casas tinha uma almofada de pano para fazer rendas, não existia rádio nem televisão. As diversões eram mamulengo, cantoria de viola, um terço rezado numa sala de chão de barro forrada com uma esteira de periperi, com um altar cheio de flores e velas acesas em pires emborcados. (Borges, José Francisco (2006): “O que vi acontecer, o que vivi e ouvi alguém dizer”. Em: Pentead, José Octavio (ed.): A arte de J. Borges: do cordel à xilogravura. São Paulo: SESC Sanyana, pág. 46-53.)

Na xilogravura intitulada *De Manhã no sertão* vemos uma mulher vestida de vermelho com longos cabelos negros conduzindo um rebanho de cabras no pasto. Elas são de tamanhos diferentes e a maioria são de cor preta, a não ser as duas mais próximas da mulher, uma sendo marrom com manchas brancas e a outra sendo amarela. Evidentemente, não existem cabras amarelas, esta cor foi utilizada pelo artista para dar maior contraste às cores escuras das outras cabras. No fundo da imagem vemos uma casa azul como telhado marrom. Uma mulher olha pela janela enquanto um menino entra pela porta segurando jarras de leite vindo sem dúvida das cabras.

(Imagem 4: *De Manhã no sertão*, José Francisco Borges, xilogravura, sem data)

Esta xilogravura reflete de maneira bucólica as manhãs no sertão, onde o dia começa de maneira tranquila para seus habitantes. Ela demonstra também a importância da criação de cabras nesta região. Segundo o engenheiro agrônomo João Suassuna:

O primeiro registro de que se tem notícia da presença dos caprinos no Nordeste data de 1535, portanto, no início do período colonial do Brasil. Oriundas dos Pireneus (origem pirenaica), as cabras se fixaram em duas outras regiões da Europa, através das seguintes rotas: uma seguiu na direção dos Alpes e outra na direção da Península Ibérica, notadamente no sul da Espanha e Portugal, regiões compreendidas entre as latitudes 36° e 44° norte, e posteriormente vieram para cá, trazidas pelos colonizadores portugueses. (Suassuna, João (2003): “Caprinos, uma pecuária necessária no Semi-árido nordestino”. Disponível em:

[http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=629&Itemid=376](http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&id=629&Itemid=376)  
(10/05/2018.)

Por sua capacidade de adaptação e de resistência, a cabra desempenha um papel importante no território semiárido do Nordeste. O leite de cabra é rico em proteínas, sua carne é saudável tendo menos colesterol. Sua criação é também mais econômica que a da vaca. Este animal faz então parte integrante da vida do sertanejo. Segundo João Suassuna:

A rentabilidade da criação de cabras no Nordeste está calcada em três fatores principais: a produção do leite, da pele e, por último, da carne. Minimizar o interesse ou mesmo excluir um desses fatores do processo produtivo, certamente trará para o produtor insucessos em sua criação. [...]

No espaço físico onde se cria uma vaca, é possível a criação de 8 cabras. Uma vaca criada nos limites do Semi-árido nordestino produz, em média, 3,5 litros de leite por dia. Uma cabra, melhorada geneticamente produz em média, nas mesmas condições, 1,7 litros. É possível, portanto, a produção de 13,6 litros de leite no mesmo espaço onde se cria uma vaca, com uma vantagem adicional de se estar criando um animal rústico, adaptado ao ambiente e com uma qualidade de leite diferenciada. O leite da cabra é mais digestivo do que o leite de vaca, pelo fato de sua cadeia láctea ser mais reduzida do que aquela presente no leite da vaca, sendo indicado para idosos e para crianças portadoras de problemas de alergias, além de proporcionar ao queijo valor de iguaria qualificada. (Suassuna, João (2003): “Caprinos, uma pecuária necessária no Semi-árido nordestino”. Disponível em:

[http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=629&Itemid=376](http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&id=629&Itemid=376)  
(10/05/2018.)

Através a análise dessas três xilogravuras, podemos concluir que o Nordeste de J. Borges é um espaço de passado e de nostalgia. Analisando a música de Luiz Gonzaga, Durval Muniz explica:

Saudade da terra, do lugar, dos amores, da família, dos animais de estimação, do roçado. O Nordeste parece sempre estar no passado, na memória, evocado saudosamente para quem está na cidade, mesmo que esta seja na região. O Nordeste é este sertão mítico a que se quer sempre voltar. Sertão onde tudo parece estar como antes, um espaço sem história, sem modernidade, insento a mudanças. Um espaço preso ao tempo cíclico da natureza, dividido entre secas e invernos. [...] Espaço onde homem e natureza são solidários até no sofrimento. Nordeste da vida camponesa, onde o trabalho em sua terra, em épocas normais, garantia a sobrevivência e a alegria. Nordeste de homens simples, fatalistas, moralistas, de vidas centradas na família e no trabalho. (Albuquerque Júnior, Durval Muniz de (2011): *A Invenção do Nordeste*. São Paulo: Cortez Editora.)

Essa decifragem das canções de Luiz Gonzaga pode também ser aplicada nas xilogravuras de J. Borges, onde o artista descreve um sertão da saudade, da nostalgia, de um lugar que já não existe mais.

ALBUQUERQUE JR, Durval Muniz de (2003): *Nordestino: uma invenção do falo – Uma história do gênero masculino (Nordeste 1920/1940)*. Maceió: Edições Catavento.)

\_\_\_\_\_, (2011): *A Invenção do Nordeste*. São Paulo: Cortez Editora.

BANEUX, Pascal (2005) : *L'Homme qui racontait des histoires : Gravures du Sertão brésilien*. Paris : Editions Alternatives.

BORGES, José Francisco (2006): “O que vi acontecer, o que vivi e Ouvi alguém dizer”. Em: *Penteado, José Octavio (ed.): A arte de J. Borges: do cordel à xilogravura*. São Paulo : SESC Sanyana, pág. 46-53.

CANTEL, Raymond (2005): *La Littérature populaire brésilienne*. Poitiers : Centre de Recherches Latino-Américaines

CASCUDO, Luís da Câmara (2002): *Dicionário do folclore brasileiro*. São Paulo: Global Editora.)

CHARTIER, Roger, (2002): “La Bibliothèque bleue en son histoire”. Em: *Delcourt Thierry/Parinet Élisabeth (ed), La Bibliothèque bleue et les littératures de colportage*. Paris : pág. 165-166.

RAGO, Margareth (2011): “Sonhos de Brasil”. Em: *Albuquerque Júnior, Durval Muniz de: A Invenção do Nordeste*. São Paulo: Cortez Editora, pág. 13-19.

SUASUNA, João (2003): “Caprinos, uma pecuária necessária no Semi-árido nordestino”. Disponível em:

[http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=629&Itemid=376](http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&id=629&Itemid=376)  
(10/05/2018.)

IMAGES

IMAGEM 1: JOSÉ FRANCISCO BORGES EM SEU ATELIE, 2012, LAURA BITARELLI (FOTÓGRAFO)





IMAGEM 2: O PEGADOR DE ONÇA, JOSÉ FRANCISCO BORGES, XILOGRAVURA, SEM DATA



IMAGEM 3: MULHERES DO SERTÃO, JOSÉ FRANCISCO BORGES, XILOGRAVURA, SEM DATA



IMAGEM 4: DE MANHÃ NO SERTÃO, JOSÉ FRANCISCO BORGES, XILOGRAVURA, SEM DATA



# LA GEOPOLÍTICA DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN MÉXICO EN EL SIGLO XXI

MARCHESE, GIULIA  
MIRANDA MORA, ANA

# LA GEOPOLÍTICA DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN MÉXICO EN EL SIGLO XXI. UNA PROPUESTA DE CATEGORIZACIÓN ENTRE FILOSOFÍA POLÍTICA Y GEOGRAFÍA FEMINISTA.

## I. VIOLENCIA SEXUAL Y TERRITORIO MEXICANO. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El propósito de este texto es sistematizar diferentes categorías de violencia sexual a través de un análisis teórico-crítico de sus distintas expresiones como son: el sometimiento, la exclusión, la explotación, el acoso, la devaluación, la desaparición, la violación, la tortura y el feminicidio, en el territorio mexicano. Es una reflexión que desde una perspectiva conceptual-discursiva ahonda en la construcción social de las jerarquías, específicamente de las jerarquías sexo-genéricas, desde una perspectiva que pone el acento en la importancia estratégica de considerar las escalas geográficas en un análisis feminista de la violencia. Las preguntas a las que se intenta dar respuesta son: ¿qué operaciones simbólicas hacen posible construir las diferencias sexo-genéricas como base justificadora de un sistema que devalúa a las mujeres, generando relaciones de dominación, explotación y eliminación?, ¿cuál es el papel del cuerpo de la mujer en un contexto de conflicto geopolítico como medio para el acaparamiento de recursos estratégicos y la acumulación de capital?

El estudio de la violencia ha sido un tema recurrente en distintas disciplinas humanas, el derecho, la sociología, la antropología, la filosofía, el psicoanálisis, las ciencias políticas han propuesto diferentes marcos conceptuales que tratan por un lado de explicar sus causas, efectos o consecuencias, y por el otro, de proponer modelos que nos permitan hacer apuestas sobre su significado. Muchas de las teorías filosóficas más relevantes sobre la violencia, entre las que podemos ubicar la obra de Kant, Marx, Sorel, Sartre o Fanon, justifican como aceptable algún tipo de violencia o nivel de violencia partiendo de una noción instrumental de ésta. La violencia, desde esta perspectiva, es un medio requerido por un fin que la justifica y la limita, una herramienta que depende de una instancia que la soporta y la trasciende, sea esta la idea historia, progreso, revolución, etc. Estas teorías al no considerar fenómenos tales como la violencia de género, centran su análisis en la función de la violencia en la continuidad histórica, política o económica como lo fundamental. No se problematiza la violencia porque ésta se halla determinada en función de la persistencia de un proceso que permanece asegurado por lo que precedió a la acción violenta. De acuerdo con Hannah Arendt (*Sobre la violencia*), la comprensión dominante de la historia ofrece una versión de ésta determinada por una lógica de medios y fines (teleológica). La historia entendida de este modo, es una plataforma de masacres que lleva a cabo los objetivos de la razón. La violencia es un momento más en el desarrollo de las contradicciones sociales que forman parte de un proceso de progreso (Arendt, 2005: 43). Desde esta lógica, la violencia puede, por un lado, ser concebida como un momento necesario que no rompe con el continuum temporal y que sirve como guía de acción para el futuro; por el otro, se presenta como la única interrupción posible a este proceso automatizado. La violencia en cuanto instrumento requiere una justificación que nunca alcanza y sin embargo, se le presenta como inevitable o necesaria para el desarrollo histórico. Desde esta perspectiva, la filosofía y las ciencias políticas resultan insuficientes al tratar de explicar el problema de la violencia de género. Como mostraremos a continuación, las preguntas abiertas desde las teorías feministas que tratan de explicar fenómenos como el feminicidio, no hayan respuesta en el tratamiento de la violencia como una mera función instrumental. Ante esta explicación de tipo instrumental oponemos otra lógica de tipo simbólico, que trata de comprender la economía por la que se establece un sistema

asimétrico de devaluación; entendiendo por economía el sistema que organiza la producción, reproducción, gasto y consumo de significados o símbolos. Se trata de entender la lógica de dominación ejercida por el hombre en nombre de un principio (la diferencia sexual entre lo masculino y lo femenino) que justifica y da sentido a la violencia ejercida contra las mujeres (Bourdieu, 2013). Porqué la violencia sexual feminiza a los cuerpos. Histórico

## II. VIOLENCIA SEXUAL Y FEMINICIDIO EN MÉXICO

La violencia ejercida contra las mujeres en México se vincula al incremento de violencia social que recorre el país. Situación que se ha visto agravada por la presencia militar en el marco de la actual estrategia gubernamental de combate contra el crimen organizado. Se trata de un tipo de violencia inherente al sistema de relaciones sociales, que incluye no sólo violencia física y homicida directa, sino las formas más sutiles de coerción que imponen relaciones de dominación y explotación, incluyendo la permanente amenaza de agresión (Zizek, 2014). Condición estructural que impacta las vidas de las mujeres en la construcción de su identidad, así como en los diferentes ámbitos de su desarrollo. Las heterogéneas modalidades de violencia revelan el actual estado de discriminación, vulnerabilidad, peligro y desigualdad al que se enfrentan las mujeres mexicanas (CONAVIM 2012). Todas estas formas de violencia ya sea física, económica-patrimonial, psicológica-emocional, sexual, comunitaria, laboral o escolar, descansan en un tipo de violencia menos reconocida de tipo estructural y simbólica, que además podemos ubicar en distintas escalas geográficas.

La violencia contra las mujeres en México evidencia un problema social más profundo, la violencia de género no es ejercida sólo por un grupo criminal o por un individuo particular como han intentado explicar los gobiernos estatales. Este tipo de violencia es sistemática porque es integral y permanente, es estructural porque se encuentra arraigada en todos los ámbitos sociales, políticos e institucionales (Moscoso et al. 2012). Es fundamental reconocer que el fondo que soporta la violencia subjetiva de los agentes particulares, sean estos esposos, novios, exnovios, familiares, vecinos, actores estatales o criminales de diversa índole, no es atribuible sólo a los individuos concretos y a sus intenciones. Comprender el feminicidio sólo como un “crimen de odio”, subsume el problema a un tipo de explicación monocausal (Segato, 2013) que reduce la causa al fuero íntimo y emocional del sujeto masculino. El feminicidio se sitúa en una dimensión estructural, simbólica y geográfica que se fundamenta en una lógica de dominación masculina. Poner al descubierto el trasfondo que confiere sentido a los asesinatos de mujeres por razones de género, implica desvelar los procedimientos utilizados por el sistema patriarcal, esto es, los mecanismos de dominación, subordinación, sojuzgamiento, explotación y opresión. Dichas relaciones establecidas por el poder dominante no sólo pasan por encima de los derechos y dignidad de las mujeres y niñas, éstos crean y reproducen las condiciones de desigualdad, discriminación y exclusión social que posibilitan los escenarios para un caso más extremo de violencia marcado por el antagonismo: el feminicidio.

Desde 2008 diversas organizaciones civiles han promovido 13 solicitudes de Alerta de Violencia de Género (AVG) para 10 entidades del país, de las cuales sólo dos han sido aceptadas, una en el Estado de México para 11 municipios y otra para 8 municipios en el Estado de Morelos. Sólo por poner un ejemplo, en diciembre de 2010 el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH) solicitaron esta medida frente a los hallazgos obtenidos por el OCNF durante un estudio realizado en el 2009. El Estado de México ocupa uno de los primeros lugares en homicidios dolosos de mujeres, la mayoría de los cuales presenta elementos de feminicidio. Entre enero de 2005 y agosto de 2010 se registraron 992 homicidios en la entidad, la mitad de las cuales eran jóvenes de entre 11 y 30 años; de los cuales el 57% de los casos se desconoce al

agresor, es decir, la mayoría responde a motivos ajenos a la violencia familiar y permanecen impunes (OCNF, 2010). Al margen de los recientes registros estadísticos que muestran el aumento de feminicidios en México, el reconocimiento del problema por parte de las autoridades y la sociedad civil apoya las tesis feministas de que la violencia directa no es un problema que las mujeres pueden enfrentar exclusivamente en su vida personal o doméstica, este tipo de violencia se sitúa a su vez en una dimensión estructural, que destaca todo el conjunto de condiciones de violencia que pueden conducir al feminicidio, esto es la violencia feminicida. “Si la violencia es una violencia ejercida por la comunidad, supongamos, por particulares, por las instituciones y por todo ese entramado de relaciones sociales, entonces las muertes evitables de mujeres son parte de la violencia feminicida” (Lagarde, 2006: 224).

El carácter social y estructural de este tipo de violencia, revela que la violencia sexual y sexualizada no se reduce (no resuelve) al tipo jurídico-penal de feminicidio, el feminicidio desvela categorías corporales, es decir, una epistemología del cuerpo, así como problemas socio-políticos que no pueden ser contenidos en definiciones estrictamente legales y jurídicas. Las conexiones existentes entre las diversas expresiones de violencia, al no resolverse en la dimensión de la tipificación jurídica ni del acceso de la mujer a la justicia, hacen patente la fuerza de ese antiguo sistema de jerarquía estructurado sobre la diferencia entre los sexos.

### III. ESTRATEGIAS Y POSTURAS DESDE EL FEMINISMO Y LA GEOGRAFÍA FEMINISTA

Para feministas como Amelia Valcárcel, la historia del feminismo ha de ser rastreada en la historia de la misoginia (Valcárcel, 2000: 115). La identidad de las mujeres, su papel y su función en la sociedad ha formado parte constitutiva, aunque por vía negativa, de los procesos histórico-económico y políticos que podemos identificar en los distintos modelos de organización social. El liberalismo al dar paso a mayor libertad sin alterar el ordenamiento heredado de la diferenciación entre los sexos, ha derivado en un modelo neoliberal que produce no sólo una recodificación del papel del Estado y sus alianzas, sino también del lugar del sujeto en la sociedad, a través de una estructura social y económica altamente jerarquizada y excluyente. La globalización de este modelo, al profundizar las desigualdades sociales y económicas resulta en un modelo que crea terrenos (espacios) para la producción de excepciones (Valcárcel, 2000: 129). La persistencia de la violencia y de las relaciones de dominación nos muestra que a pesar de los cambios visibles en las condiciones fácticas de la vida de las mujeres o de las reformas desatadas por la idea la igualdad, sin embargo, el reordenamiento material y político no ha logrado abatir y transformar ese otro ámbito donde se ordena, mistifica y delimita el ámbito de lo femenino. La mujer ha permanecido como el ámbito propio de la excepción.

Condición paradójica que nos sitúa en el centro de la reflexión sobre la construcción de su subjetividad y el impacto que los distintos tipos de violencia opera en dicha construcción. El fenómeno de la violencia sexual, nos sirve para evidenciar el lugar que ocupa el cuerpo de las mujeres en el sistema patriarcal en su versión neoliberal y globalizada.

La lógica simbólica que subyace al problema de la violencia no es reductible ni se resuelve en el problema de la opresión institucional y de su exclusión del ámbito económico. Las transformaciones institucionales y los avances en el espacio legal no han logrado reconfigurar la asimetría existente en las relaciones familiares, escolares, laborales o a nivel estatal. Por ello, consideramos fundamental comprender los mecanismos, ordenamientos, jerarquizaciones por los que el cuerpo se dispone como objeto sexual-desechable. El énfasis puesto exclusivamente en las consecuencias de la globalización neoliberal y sus efectos no permite explicar en su totalidad las prácticas y disposiciones por las que una sociedad organiza la concordancia entre las estructuras

objetivas y cognitivas, es decir, entre las prácticas por las que conformamos el ser (lo existente, lo valioso) y las formas del conocer (epistemología del cuerpo, educación de la sensibilidad) (Bourdieu, 2013).

Para Doreen Massey, la causa del desarrollo desigual se puede localizar en las estructuras de organización de la sociedad, en las relaciones económicas y en la fundación primaria de las estructuras de clase. La estructura espacial de las relaciones de producción está constituida por relaciones desiguales que implican relaciones de dominación y subordinación de género (Massey, 1994).

Massey representa una de las teóricas de lo que se ha denominado Geografía Feminista. Análisis que produce conocimiento desde la experiencia de las mujeres y sus espacios geográficos, en una producción social de un espacio-tiempo determinados. Desde este enfoque, género y espacio (“segunda naturaleza”) son constructos sociales que se modifican en el tiempo y pueden cambiar por acciones sociales, políticas, económicas, culturales.

Milton Santos sostiene que el espacio está integrado por elementos sociales, políticos, económicos, científico-técnicos y de segunda naturaleza (Santos, 1986). En un análisis espacial es necesario evidenciar éstas diferentes perspectivas y variables. El espacio geográfico se transforma en el tiempo, expresa las relaciones dominantes, subordinadas o emergentes, conflictivas, asimétricas u homogéneas que existen en toda formación social en diversas escalas temporales, por ello –el espacio geográfico- es producto a la vez que es productor de condicionantes para el curso futuro de la sociedad (Uribe, 1998).

Para Neil Smith, la producción de escalas es la

diferenciación más elemental del espacio geográfico y es un proceso social en toda su extensión. No existe nada de ontológicamente dado en la división tradicional entre habitación y localidad, escala urbana y regional, nacional y global. La diferenciación en escalas geográficas establece y se establece mediante la estructura geográfica de las interacciones sociales, y es entonces necesario articular las distintas escalas (Smith, 2002).

Como se ve, la geografía y el feminismo, comparten el interés por la interpretación de la vida y la experiencia cotidiana de mujeres y hombres a través del reconocimiento de la relación entre eventos corporales, locales y fenómenos globales (Hanson, 1995).

Silvia Federici muestra que a lo largo de la historia del capitalismo, siempre fue extremadamente "importante para el capital tomar posesión del cuerpo, del trabajo de las mujeres; el trabajo no remunerado de la reproducción social de la capacidad de trabajar ha sido la base de toda la organización capitalista del trabajo" (Federici, 2011). Las estrategias de organización del capitalismo han sido la conquista y la expansión colonial por medio de la administración de la mano de obra de esclavos y de hombres y mujeres que trabajan fuera del mecanismo de salario, sobre la base de "excepciones" a su propio funcionamiento (Schmitt, 1922; Agamben, 2003; Foucault 2005;).

Las consecuencias de estos mecanismos son varias, tales como “implicaciones físicas que recaen sobre los cuerpos a través de sus condiciones socioeconómicas y geopolíticamente situadas” (Valencia, 2010). Esto es, una historia de la misoginia que en el caso de la mujer se manifiesta como explotación, cosificación y mercantilización del cuerpo femenino que puede ser encubierta y que podemos ubicar en “la caza de brujas al feminicidio en curso, de acuerdo con la lógica del capitalismo –neoliberal- contemporáneo” (Federici, 2011).



#### IV. LA GEOPOLÍTICA DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN EL TERRITORIO MEXICANO: UNA TENTATIVA DE SISTEMATIZACIÓN DE CATEGORÍAS.

El lugar asignado al cuerpo de la mujer en la construcción social de su percepción es fundamental para comprender la devaluación sexual de cuerpo socializado. La construcción del cuerpo como materialidad sexuada, primero como cuerpo biológico, cimienta la diferencia entre los sexos biológicos de acuerdo con una diferencia anatómica entre los órganos sexuales que sirve de justificación “natural” para el establecimiento de la desigualdad social que se organiza en roles. La configuración mitificada del órgano sexual masculino (Bourdieu, 2013), el falo, símbolo por excelencia de la virtud, fuerza, dinámica vital registra y ratifica simbólicamente algunas propiedades naturales que se asocian indiscutiblemente con el poder, la autoridad, la libertad y la racionalidad. Desde aquí, las mujeres son conducidas a una concepción muy negativa de su propio sexo, la representación de la vagina como falo invertido, obedece a la misma lógica de oposición en la que el principio masculino aparece como criterio y expresión de todo lo real y significativo. Ordenamiento desde el cual los actos de conocimiento de las mujeres, sean estos pensamiento o percepciones, son actos inevitables de reconocimiento, de sumisión (Bourdieu, 2013: 26). La mujer constituida como una entidad negativa, definida por su defecto sólo puede afirmarse por una doble negación, que se traduce en un confinamiento simbólico que queda asegurado por prácticas que controlan su cuerpo y su sexualidad.

Bajo este esquema la diferencia es identificada como desigualdad y las representaciones sociales atribuidas a las diferencias se construyen de forma opresiva. Relación que implica un posicionamiento asimétrico que traducido al plano social establece jerarquías y que ubica el cuerpo de la mujer en determinaciones espacios (la casa, el prostíbulo, la iglesia). La constitución de la identidad a partir de esta devaluación del cuerpo conlleva una apropiación del mismo atravesada por una lógica binaria. “Operación en la que se prioriza uno de los términos y se subordina el otro, se privilegia el primero a costa de la devaluación del segundo” (Gutiérrez, 2004: 137). Una vez codificado el cuerpo femenino como el elemento opuesto, se establece una relación de dominación determinada por el principio masculino que puede expresarse de tres formas: 1) una relación de sometimiento en la que prevalece un orden jerárquico que establece restricciones al desempeño, esto es, una relación de subordinación en la que ambas partes aceptan sus roles; aprobación o reconocimiento por parte de la mujer que posibilita que la sumisión no sea conflictiva ni violenta (esposa, hija, trabajadora). 2) La situación es distinta si dicha relación viola los derechos y la dignidad de las personas, en tal caso se daría una relación de sojuzgamiento u opresión, relación de dependencia que se establece por medio de la fuerza o la coacción (trabajo forzado, situación de trata). 3) Por último, existe la posibilidad de un caso más extremo que nos explicaría cómo la oposición que implica la diferencia se articula de forma violenta. En esta relación el vínculo está marcado por el antagonismo u oposición radical, se trata de una situación límite que ponen en peligro la relación misma. Esta relación, al cuestionar el estatuto del otro, cancela la posibilidad de su existencia, se establece una relación que busca eliminar al otro.

La violencia feminicida como concepto que englobaría los distintos tipos de violencia contra la mujer, puede ser comprendida bajo este esquema tripartita de dominación masculina. De acuerdo con esta economía de dominación, una vez codificados y asignados los espacio, roles y valores, los mecanismos de dominación establecen a su vez todas las condiciones de ordenamiento jerárquico que regularán las pautas implícitas y explícitas para sancionar cualquier interrupción de dicho orden (por ejemplo, la condena de la inserción de la mujer al mercado laboral). Los recursos para su conservación y funcionamiento se articulan en un conjunto de dispositivos que justificarán variadas formas de violencia. Este sistema posibilita que los

referentes masculinos signifiquen los ordenamientos, espacios y relaciones de poder en el campo social, lo cual se plasma práctica y simbólicamente en el ámbito del poder, el saber y la legalidad. La lógica paradójica de la dominación masculina y de la sumisión femenina ejerce su fuerza simbólica como una forma de poder sobre los cuerpos y se expresa en las disposiciones cognitivas, hábitos, principios morales y valorizaciones que adoptan a menudo la forma de emociones, pasiones, sentimientos y hábitos (Bourdieu, 2013).

## V. CONCLUSIONES

Es innegable que la violencia feminicida busca reforzar el orden asimétrico establecido y el papel que éste le otorga al agresor; sin embargo, no toda ostentación de violencia es una manifestación de poder. La violencia que se ejerce contra las mujeres pone al descubierto el trasfondo problemático que explicaría por qué no podemos darle sentido a los asesinatos de mujeres por su condición de género, esto es, su dimensión comunicativa. El feminicidio puede ser mejor comprendido “por su dimensión expresiva que por una dimensión instrumental, ya que el cuerpo de las mujeres asesinadas es consumido como un tributo que exhibe y alimenta la potencia, cohesión, reproducción e impunidad de las facciones” (Segato, 2006: 8). En las marcas inscritas en los cuerpos violados y asesinados, los perpetradores expresan su capacidad de dominio irrestricto y absoluto ante sus pares, ante la población civil y ante los agentes del Estado. El feminicidio se puede entender como una expresión de esa relación de antagonismo masculino que pone al descubierto no sólo su radicalidad sino que revela una contradicción al interior de su mecanismo. Si bien la agresión puede ser parte del proceso diferenciador al establecer jerarquías, cabe cuestionarse si esta forma de violencia más que la afirmación (fundación o conservación) de un ordenamiento de devaluación que busca conservar las relaciones de desigualdad, no implica más bien su fracaso. El feminicidio es un tipo de violencia radical que al torturar y asesinar busca la aniquilación del cuerpo de la otra u otro que simboliza lo femenino; impidiendo con ello cualquier tipo de reconocimiento por parte del otro, condición que cancela no sólo la posibilidad de la mujer de construir su identidad sino que le impide cualquier tipo de reconocimiento como contraparte, como criterio de ordenamiento. Situación paradójica que evidencia la frágil identificación entre poder y violencia que dicho fenómeno busca expresar en su dimensión comunicativa, el intento de afirmación que pretende el agresor al exterminar a una mujer por ser mujer fracasa, ya que al aniquilar al otro aniquila su punto de referencia.

El feminicidio es la expresión de un caso extremo de violencia marcado por el antagonismo que descansa sobre las condiciones establecidas por una lógica de dominación masculina. Sólo por medio de estas relaciones de subordinación, sojuzgamiento y antagonismo se establecen las condiciones que posibilitan la aniquilación simbólica y material de la mujer. La violencia feminicida es un tipo de violencia contra lo femenino que se apoya en un sistema de devaluación que la responsabiliza y culpabiliza de la agresión. Es un tipo de violencia que primero crea las condiciones para después encontrar los indicios que lo sustenten y reproduzcan.

La violencia feminicida sistemática presente en muchos contextos locales mexicanos ha sido explicada desde diferentes enfoques. El análisis realizado por Rita Laura Segato (2008) revela cómo el cuerpo de la mujer al identificarse con el espacio de conquista, se vincula al conflicto actual por el control territorial; conquista llevada a cabo por un “segundo-estado” (criminal) que actúa en complicidad con el “primero” (un gobierno internacionalmente reconocido). Las relaciones que se establecen entre el género, la clase y la raza, son los elementos a partir de los cuales se crean las condiciones para el desarrollo de un sistema de acumulación primitiva como el capitalista. El resultado es la transformación de la relación que establece todo el trabajador con su propio cuerpo (Federici, 2010) y la ubicación de éste en un espacio (privado) en

el caso de las mujeres. Por ello, es importante evidenciar que el patriarcado no es un legado del pasado sino que ha sido refundado por el capitalismo (Federici, 2012) y sus movimientos.

El capitalismo neoliberal impone al imponer su lógica económica: capital-trabajo-salariado sobre todas las relaciones sociales, invisibiliza otras formas de dominación con las cuales cohabita, por ejemplo la lógica simbólica establecida sobre la diferencias sexo-genéricas tal como se mostró. Existen otro tipos de relaciones de desigualdad y exclusión organizadas por otros principios de raza o clase, que demuestran la insuficiencia de la lógica capitalista para explicar todo el sistema de relaciones sociales que generan violencia sexual, racista o clasista (Quijano, 2000).

El feminicidio es un fenómeno estructural que contamina, produce y es producido en todo los territorios y geografías por una lógica simbólica con manifestaciones más agudas en territorios específicos y en estratos variables. Consideramos fundamental no sólo mostrar la violencia simbólica que subyace y posibilita la violencia contra lo femenino, es primordial revelar cómo la muerte y la acumulación de capital se entrecruzan en determinados territorios y en diferentes escalas geográficas como: la corporal, municipal, local, estatal, nacional, mundial (Banerjee, 2008).

El feminicidio y la violencia feminicida revelan las relaciones de poder que hacen del cuerpo de la mujer un espacio público al identificarlo con el territorio de propiedad y de producción. El mecanismo se comienza en el momento que “la víctima es expropiada del control sobre su espacio-cuerpo” y el victimario transfiere sobre su propio espacio-cuerpo el control que despojó, afirmando la propiedad del territorio, el poder soberano, en el confronto con sus pares (Segato, 2008).

Un análisis de la lógica simbólica que opera en la espacialización de las relaciones de poder/género, posibilita la categorización de la relaciones que se establecen entre poder patriarcal-colonial y cuerpo-territorios extraídos, esto es nos permite explicar la relación que se da en términos del acaparamiento, extracción o esclavitud del cuerpo-territorio. La primera categoría indica al dominio territorial (apropiación), con su consecuente apropiación del cuerpo-territorio para fines de explotación prolongada. La segunda categoría: extracción, se refiere al despojo de algunas propiedades del cuerpo-territorio indispensable para la reproducción del poder: este es el caso de genocidio, ejemplo de ello es el caso de Guatemala durante la guerra civil (Fulchiron, 2009). En este caso se dieron relaciones de apropiación y extracción con respecto a los cuerpos de las mujeres en un contexto de genocidio y exterminio de comunidades enteras, así como a su capacidad de reproducirse. La tercera categoría, esclavitud, hace referencia al control y administración del cuerpo y su fuerza. Ejemplo de esto es el paramilitarismo narcoestatal en su relación con el territorio invadido y los cuerpos femeninos violados: en este caso se trata de la creación de un régimen de “esclavitud” sexual, que es estructural y tejido en la moderna organización social y que atraviesa el cuerpo-territorio femenino en sentido de dominio y reproducción de las condiciones sociales para la salvaguardia del orden patriarcal.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

*Libro de autor único:*

Arendt, Hannah. 2006. Sobre la violencia. Madrid: Alianza Editoria.

Bourdieu, Pierre. 2013. La dominación masculina. Barcelona: Anagrama.

Federici, S. (2004). Caliban y la Bruja. Mujeres, Cuerpo y Acumulación originaria. Madrid: Traficantes de Sueños.

- Foucault, M. (1979). *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. London: Pinguin Books.
- Fulchiron, A. (2009). *Tejidos que lleva el alma*. Guatemala: ECAP.
- Hanson, S. (1995). *The Geography of Urban Transportation*. New York: Guilford Press.
- Massey, D. (1994). *Space, Place and Gender*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- McDowell, L. (1999). *Gender, Identity and Space*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Lagarde, Marcela. 2006. *Del femicidio al feminicidio*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Quijano, A. (2000). *Coloniality of Power*. Duke University Press.
- Sassen, S. (2008). *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*. Milano: Bruno Mondadori.
- Smith, N. (2002). *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*. Antipode.
- Segato, Rita Laura. 2013. *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado*. Argentina: Tinta Limón Ediciones.
- Zizek, Slavoj. 2014. *Sobre la violencia*. Barcelona: Austral.
- Libro de varios autores:*
- Moscoso, Urzúa Valeria, Perez Garrido Ana Yelí, de la Luz Estrada María. 2012. *Violencia contra las mujeres en el Estado de México*. México, D.F.: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.
- Capítulo en libro:*
- Gutiérrez Castañeda, Griselda. 2004. "Poder, violencia y empoderamiento". En *Violencia sexista. Algunas claves para la comprensión del feminicidio en Ciudad Juárez*, compilado por Griselda Gutiérrez Castañeda. México: UNAM, FFyL, PUEG, pp. 131-157.
- Valcárcel, Amelia. 2000. "Las filosofías políticas en presencia del feminismo". En *Feminismo y Filosofía*, compilado por Celia Amorós. Madrid: Síntesis, pp. 115-132.
- Artículo en revista académica:*
- Banerjee, S. B. (2008). Necrocapitalism. *Organization Studies*, 29(12), 1541-1563.
- Gutiérrez Castañeda, Griselda. 2008. "Violencia sexista. De la violencia simbólica a la violencia radical". *Debate Feminista*, 19(37) (abril 2008): 34-48.
- Lucía, Gómez, Amparo Bonilla, Francisco Jódar. 2005. "Mujeres y Globalización: Retos Teóricos Políticos de la Crítica Feminista". *Wagadu*, 1(2): 1-20.
- Segato, Rita Laura. 2003. "Las estructuras elementales de la violencia. Contrato y estatus en la etiología de la violencia". *Serie Antropología*, 334: 1-19.
- Segato, Rita Laura. 2006. "¿Qué es un feminicidio? Notas para un debate emergente". *Serie Antropología*, 401: 1-11.

*Texto en internet:*

OCNF. 2010. Informe del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio “Una Mirada al femicidio en México 2009-2010”: <http://observatoriofemicidiomexico.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/Informe-final-UNA-MIRADA-AL-FEMINICIDIO-2009-20101word.pdf> (consulta 30 septiembre de 2015).

CONAVIM. 2012. “Estudio Nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres 2012”: <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/103/1/images/1PresentacionResultadosEstudioNacionalsobrelasFuentesOrigenes.pdf> (consulta 30 septiembre

# ESPORTES NOS SERTÕES DAS GERAIS

EUCLIDES DE FREITAS COUTO  
GONÇALVES DIAS, CLEBER AUGUSTO

# ESPORTES NOS SERTÕES DAS GERAIS

## I. INTRODUÇÃO

O debate historiográfico sobre o lazer relaciona-se de diferentes formas com questões relativas ao progresso e a modernidade. Desde as primeiras pesquisas que estimularam a inauguração de um campo de estudos especializados sobre o assunto, destaca-se uma originalidade ou ruptura fundamental no modo contemporâneo de organizar-se o tempo livre. Além de evidências documentais de fato disponíveis nesse sentido, a assimilação de um quadro teórico particular, concorreu decisivamente para a consolidação deste modo de olhar, logo elevado à condição de paradigma dominante nos estudos do lazer em geral, como também na sua historiografia, em particular. Mais especificamente, a teoria da modernização serviu, e em larga medida serve ainda, como grade interpretativa através da qual apreendem-se transformações históricas no âmbito do lazer. De acordo com as linhas gerais desta interpretação, a organização social do tempo na modernidade representaria uma mudança radical e mais ou menos abrupta com as suas formas pré-modernas ou pré-industriais.

Coerentemente, são estes os termos por meio dos quais vêm sendo geralmente estudado o desenvolvimento histórico do lazer no Brasil. Para reforça-los, quase a despeito de quaisquer influências teóricas, em inúmeras ocasiões, práticas lúdicas diversas serviram, de fato, como índice de progresso dos costumes e evolução dos comportamentos. O teatro, o cinema, o circo, o baile, a *soirée*, a retreta, o piquenique, o espetáculo de música ou o passeio na praça ajardinada, foram objetos de uma retórica, quase sempre das elites, que os percebia como prova inequívoca de modernidade. Tudo isso afetou várias diversões públicas e privadas, mas parece ter sido especialmente verdadeiro para os esportes, que foram vistos e representados em toda parte como símbolo acabado de modernidade. Seus novos usos e concepções do corpo, sua codificação gestual peculiar, seu vestuário e mecanismos de comercialização, a excitabilidade emocional das competições, a sociabilidade pública e o espetáculo em si, foram alguns dos elementos que ajudaram a acentuar a percepção de que os esportes dramatizavam o advento de padrões de comportamentos sociais inovadores.

Nos sertões do Brasil, isto é, em cidades do interior, às vezes mais, às vezes menos afastadas dos centros urbanos onde tais transformações se desenrolavam de maneiras supostamente mais intensas, os efeitos de processos ou de ambições modernizadoras parecem ter sido especialmente dramáticos. Nesses lugares, historicamente marcados pelo estigma do atraso e do subdesenvolvimento, frequentemente surgiu uma quase obsessão entre certos grupos com qualquer novidade que pudesse comprovar, ou ao menos representar, a emergência de costumes reiteradamente tidos por “mais modernos” e em conformidade ao que se supunha ser o padrão de outros “centros mais avançados”. As novidades enquadradas neste prisma iam desde o telégrafo até a luz elétrica, passando pela linha férrea, pelos cinemas, mas também pelos esportes, que logo integraram esse corolário. Na verdade, processos modernizadores inauguraram mesmo novas formas de se refletir sobre performances corporais no espaço público. No curso desse processo, o *corpo* assumiu certo protagonismo nas interações sociais, apresentando-se como instrumento privilegiado para lutas simbólicas, que, literalmente, “incorporaram” a ética e a estética dos novos tempos. Com efeito, a introdução de práticas esportivas parecia ser condição indispensável para o estabelecimento de um novo homem, sintonizado com uma moral.

Sobre essa temática, a historiografia brasileira produziu nas últimas décadas um volumoso e consistente *corpus* bibliográfico, que tem desvelado várias nuances do processo de disseminação

de práticas esportivas nas grandes cidades brasileiras (Dias 2010). No entanto, dada a dimensão continental do Brasil, que comporta uma infinidade de trilhas históricas a serem percorridas, investigar a introdução dos esportes nos sertões se apresenta como empreitada imprescindível. O estudo que ora se apresenta pretende oferecer uma contribuição nesse sentido. Desenvolvido no marco de um projeto que articula investigações de duas universidades de Minas Gerais), envolvendo pesquisas nos acervos de diferentes instituições, concentramo-nos aqui na descrição e análise do desenvolvimento histórico inicial dos esportes em duas distintas regiões: o Campo das Vertentes e o Triângulo Mineiro. Cada uma dessas regiões envolve circunstâncias bastante representativas sobre a história do desenvolvimento dos esportes em Minas Gerais, sem esgotar, todavia, toda a sua diversidade, ainda carente de mais pesquisas. Além disso, por diferentes motivos, acabamos por privilegiar também cidades específicas, em geral, as maiores e mais populosas de cada uma dessas regiões, que por isso mesmo desempenharam importante papel social, econômico, cultural e político sobre um espectro geográfico mais amplo. Dessa forma, São João del-Rei e Uberaba ganham aqui visível destaque.

Todavia, ênfases sobre essas cidades não necessariamente implicam em prejuízo a quaisquer outras. Ao contrário, uma das características que se destacam na vida social nos sertões das Minas Gerais em princípios do século 20, quando registra-se o início ou a intensificação das suas práticas esportivas, é um fluxo inter-regional por vezes surpreendente entre diferentes cidades. Alimentos, manufaturas, populações, mas também culturas, incluindo aí os esportes, compunham os elos dessas cadeias complexas e multidirecionais nos sertões das Gerais. Assim, a ênfase sobre apenas algumas cidades, geralmente as maiores ou economicamente mais influentes, onde a documentação frequentemente é mais abundante e também melhor preservada que suas congêneres de menores proporções, deixam entrever acontecimentos desenrolados para além de seus limites mais imediatos, revelando uma trama que em muito as extrapolam. Nesse caso, a inauguração de clubes ou a realização de eventos esportivos em Barbacena, Bocaiúva, Araxá, Araguari, Uberlândia, Lavras, Formiga, Ubá, Corinto, Leopoldina, Cataguazes, muitas outras cidades, exibem um mundo esportivo vibrante já, embora às vezes modesto, se comparado ao que acontecia em outras cidades ou regiões, mas nem por isso historicamente menos relevante. Não por menos, até anos avançados do século 20, Minas Gerais foi o estado mais populoso do Brasil, com uma economia ao menos razoavelmente desenvolvida para os padrões da época, com uma elite política nacionalmente influente.

## II. TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA

Na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, os padres Maristas estão entre os primeiros responsáveis pelo desenvolvimento dos esportes. Conforme memórias de Santos Guido, registrada por José Mendonça, “zelosos educadores, [os padres maristas] não se descuidavam da educação física dos alunos; e não satisfeitos com os jogos já então praticados nos galpões do Colégio Diocesano, ali instalaram um campo de futebol para melhor aperfeiçoamento físico da criançada” (Mendonça 2008:168).

Por volta de 1903, membros desta irmandade assumiram a direção do Ginásio Diocesano de Uberaba. Desde o início, práticas esportivas, ou ao menos análogas aos esportes, já eram desenvolvidas ali. Com o tempo, segundo Hildebrando Pontes, alunos do Ginásio foram se engajando nesses jogos e, por volta de 1905, conseguiram comprar regras e guias sobre o futebol em São Paulo. Ato contínuo, formaram um time, chamado Clube de Futebol. Segundo ainda descrições legadas por Pontes, que registrou os episódios em larga medida na condição de testemunha ocular, os jogos praticados nessa época, apesar do nome e do contato com as regras do *association*, eram ligeiramente diferentes do futebol, tal como o conhecemos atualmente, permitindo-se ainda o uso das mãos (Pontes 1972).



De todo modo, o Ginásio Diocesano ganhou fama e prestígio para além das fronteiras de Uberaba. Segundo memórias de Joaquim Rosa, que fora aluno da instituição, o Ginásio Diocesano era conhecido como “o mais famoso do Brasil Central”, atraindo estudantes de outras cidades e até de outros Estados (Rosa 1974:24). Parte da reputação da escola relacionava-se, justamente, a seu precoce envolvimento com práticas esportivas. Por volta de 1910, propagandas sobre as vantagens da escola já mencionavam, além da “educação esmerada”, da “pensão módica” ou da “situação excepcional para comunicações e viagens”, os “grandes pátios de recreio e vastíssimo campo de esportes para jogos escolares” (*O Jataby* 1910:2).

Paralelamente, uberabenses que haviam estudado no interior de São Paulo, começavam a voltar para Uberaba nessa época, trazendo consigo mais entusiasmo pelo esporte bretão, com mais noções de regras, técnicas e táticas. Em 1906, parte desse grupo se cotizou para comprar uma bola de futebol em São Paulo. Eles pretendiam formar um clube de futebol, o que acabou não ocorrendo. Mesmo assim, segundo conclusões de Pontes, “o movimento pró-futebol ia se acentuando em Uberaba[...] a população de Uberaba não mais ignorava que existia uma espécie de diversão esportiva denominada futebol”(Pontes 1972:38).

Em 1908, uma área atrás do Ginásio Diocesano foi adquirida para a realização de evoluções militares. O local acabou servindo também como campo de esportes, usado para partidas de futebol entre times do colégio. Os jornais uberabenses da época falavam desses jogos como “animados *matches* de futebol no *sportfield* do Ginásio”. Em abril de 1909, segundo notícia publicada no jornal *O Paladino*, teria sido “animadíssimo e muito concorrido” o jogo de futebol realizado ali (Pontes 1972:49).

Em 1910, a Reitoria do Ginásio Diocesano instituiu um campeonato interno. Logo outros clubes de futebol surgiram na cidade, como o Atlético Futebol Clube e o Mogiana Futebol Clube. Fenômeno análogo também começaria a se registrar em outras cidades da região. Em 1911, por ocasião de uma exposição agropecuária realizada em Uberaba, times de Uberaba e de Araguari já se apresentavam para um confronto intermunicipal. O processo teria, então, animado maior entusiasmo pelo novo esporte entre moradores da região.

Nessa época, times multiplicaram-se rapidamente em Uberaba: Tiradentes, Comercial, Floriano Peixoto, Duque de Caxias, Coronel Sampaio, Guarani. Entusiastas de Uberaba já cogitavam a formação de uma liga, planejavam a organização de um campeonato e testemunhavam a fundação de um jornal esportivo (em 1918). Segundo Pontes:

O fanatismo pelo futebol atingiu a um grau muito elevado. A terminologia técnica torna-se familiar a todos. Ninguém mais diz coice; porque chute é mais elegante e moderno. As palestras com facilidade tombam para o lado do jogo e se alongam por tempo quase indefinido. Os fabricantes de bebidas dão a uma nova marca de sua fabricação o nome de Licor Futebol (Pontes 1972:40).

Em 1912, partidas seriam realizadas já com “grande concorrência de pessoas”, conforme começariam a registrar alguns jornais (*Gazeta de Uberaba* 1912:2). Em 1916, até mesmo a pequena e pacata Cidade de Frutal, também no Triângulo Mineiro, já conhecia, inclusive, divergências e cisões que levavam a criação do segundo time de futebol da cidade: o Gomes da Silva Football Club (*Gomes da Silva Football Club* 1916:2). Em 1918, no contexto das comemorações do aniversário do Uberaba Sport Club, já se apresentando como o “campeão do Triângulo”, também anunciava partidas contra equipes do interior de São Paulo, mais especificamente contra o Palestra Itália de Ribeirão Preto, que teria “elementos muito conhecidos”, segundo anunciava parte da imprensa local (*Jornal do Triângulo* 1918:2).

Daí em diante, confirmando a consolidação da nova cultura esportiva na região, jogos entre equipes de cidade do Triângulo Mineiro e de outras partes, sobretudo o interior de São

Paulo, tornar-se-iam mais comuns. Em geral, tais ocasiões pareciam mobilizar grande interesse da população, movimentando aquele mundo esportivo e tornando as cidades do Triângulo Mineiro, conforme registrara um dos jornais da região, “festiva[s] e alegre[s]”. Em 1920, por exemplo, o Uberaba Sport Club batera-se contra o Corinthians de Jundiá, em peleja registrada pela imprensa como “renhida”, “colossal” e “assombrosa”. Faltando mais de duas horas para o início da partida, que teria reunido mais de 4 mil almas, “já se vê incessante rodar de veículos, uma romaria a caminho da velha praça de esportes” (O Gaiato 1920:3-4).

Dois anos depois, em 1922, equipes do Triângulo Mineiro, de Uberaba, em especial, não apenas viajavam para o interior de São Paulo para disputar partidas de futebol, como voltavam vitoriosas. Em partida entre o Uberaba Sport Club e o Paulista Sport Clube, da cidade de Ribeirão Preto, os jogadores de Minas Gerais teriam se mostrado “verdadeiros ‘sportmen’ e mestres do [e] no ‘foot-ball’”. O número “colossal” de espectadores, calculados em mais de 5.000, reuniu pessoas de São Carlos, Campinas, São Paulo, Barretos, Rio Claro, Limeira e Araraquara, que viram duas convincentes vitórias do time de Uberaba (A Separação 1922:2).

Em princípios dos anos 20, poesias como às assinadas por Jeca Tatu (1921), pseudônimo de colunista regular do jornal *O Araguary*, da cidade de mesmo nome, denunciavam uma marcante presença do futebol no cotidiano daquela população. Segundo os versos:

Vocês não têm minhas trovas

Hoje aqui neste jornal...

- porque eu só penso nas sovas

Que hão de haver no “futebol” [sic]!(*O Araguary* 1921:4)

Embora o futebol fosse seguramente o mais popular dos esportes, com penetração social cada vez maior, havia também espaço para algumas outras práticas. Em princípios da década de 1920, estabelecimentos comerciais do Triângulo Mineiro, como a “Casa Sport”, além dos serviços de mensageiro ou de conserto de câmaras de ar de automóveis, também vendia e alugava bicicletas (embora não necessariamente para fins esportivos) (Iris 1920:4). Na mesma época, membros da elite de Uberaba, cidade mais populosa e economicamente dinâmica da região, discutiam intenções de reabertura do hipódromo da cidade, criado pela primeira vez entre 1899 e 1900, com o nome de Prado São Benedito e administrado pelo Sport Club, com a explícita finalidade de promover diversões para a população local, melhorar a raça cavalar brasileira, além de atuar como “poderoso elemento civilizador”, conforme registrara o *Almanach Uberabense* de 1903(Almanach Uberabense 1903:107).

De diferentes modos, todas essas iniciativas, ligadas ao futebol ou a outros esportes, articulavam-se com uma espécie de retórica do progresso, que enfatizava a necessidade de se modernizar os costumes, incluindo os costumes de divertimento, pois as práticas de lazer serviam como índices públicos e, portanto, claramente visíveis de modernidade e progresso comportamental. O anúncio da tentativa de reativação do hipódromo de Uberaba é bastante revelador nesse sentido. Notícia publicada no jornal *O Garoto* destacava o caráter “acatado” que este tipo de diversão tinha na cidade. Segundo o jornal, a falta de diversões em Uberaba seria “uma queixa geral”: “não se tem onde ir aos domingos, dias santos e feriados”. O motivo fundamental da situação estaria na postura dos empresários locais, cuja ganância “terrível” e o desejo de lucro rápido desestimulava investimentos para construção de oportunidades de diversão. De acordo com essa postura, apontada pelo jornal como responsável por embasbacar o progresso da cidade, qualquer iniciativa com ganhos inferiores aos 200% não seria negócio. “Querem que a salvação do capital seja feita logo no começo do que se iniciar e eis porque, numa

cidade onde todo o mundo é capitalista, vive-se como frade no convento, chocando os montões de dinheiro nas *burras* dos gabinetes”. Por fim, arrematando a indignação:

Onde está o rink? Onde está o parque do rio Grande, onde? [...] Pois a ocasião é mais que propícia, ajuntem-se os capitalistas de Uberaba, fundem-se numa associação e reabram o hipódromo com todo o conforto possível ao público, introduzindo, além das corridas de animais, também as de bicicleta, automóveis e, se puder, até de pedestres, que além de ser uma diversão é também um magnífico exercício físico. Façam tudo isto não se esquecendo do *foot-ball* [...](*O Garoto* 1917:1).

Por causa da sua situação de entreposto comercial obrigatório entre Goiás, São Paulo e Rio de Janeiro, Uberaba acabava funcionando como ponto de referência simbólico e geográfico para toda a região, a “Princesa do Sertão”, como era conhecida; lugar de intermediação entre a modernidade civilizada do litoral e a ruralidade supostamente atrasada do sertão. Não por acaso, no início dos anos 20, quando jovens de algumas cidades de Goiás estavam interessados em praticar o futebol, era até Uberaba que viajavam para comprar bolas, chuteiras e uniformes (Jaime Ferreira 1981).

### III. CAMPOS DAS VERTENTES

Em princípios do século 20, práticas esportivas, em geral, com destaque para o futebol, assumiram grande destaque na imprensa de São João del-Rei. Além de funcionarem como veículos disseminadores do discurso médico-higienista e do ideário burguês, os jornais locais também conferiam notoriedade aos fatos esportivos por seus praticantes e espectadores serem fundamentalmente figuras proeminentes da sociedade sanjoanense, que se apresentavam como homens cosmopolitas, integrados aos referenciais simbólicos da modernidade. Em 1915, por ocasião de uma festa esportiva que se realizara na cidade, artigo do jornal *A Tribuna* deu destaque a todos esses elementos: a importância eugênica dos esportes, por um lado, e a presença da reiteradamente chamada boa e respeitável sociedade, por outro (*A Tribuna* 1915: s.p.).

De origem colonial, elevada ao foro de vila em 1713, a cidade de São João del-Rei, no final do século 19, se transformou em um dos mais importantes centros comerciais do estado, destacando-se pela exportação de produtos manufaturados e matéria prima como algodão, madeira e manganês (Graça Filho 2002). Em 1881, após a inauguração da Estrada de Ferro Oeste de Minas (EFOM), que ligava o oeste de Minas ao Rio de Janeiro, São João del-Rei experimentou um frenético processo de crescimento urbano e diversificação das atividades culturais, decorrentes, sobretudo, das intensas trocas comerciais e simbólicas com a capital da República. A circulação de profissionais liberais, comerciantes e estudantes entre as duas cidades, favoreceu o surgimento de atividades profissionais, de equipamentos urbanos, como também fomentou a aquisição de novos hábitos, como o *footing*, o teatro, o cinema e os cafés. Até os dias de hoje, ao lado de Lavras e Barbacena, São João del-Rei é identificada como pólo micro-regional do Campo das Vertentes, geograficamente localizada entre a Zona da Mata e o Sul de Minas.

No bojo desses acontecimentos, o futebol se instalou na cidade se tornando, primeiramente, uma das práticas de lazer mais importantes para as classes dominantes locais. Após a fundação de duas agremiações entre a “boa mocidade” nos anos de 1900/10 – o *Athletic Club*<sup>1</sup> (1909) e o Santo Antônio *Foot-Ball Club* (1914) – o surgimento do *Minas Football Club*<sup>2</sup> em

---

<sup>1</sup> Fundado em 1909, com o nome de *Athletic Football Club*, em 1913, teve o nome foi modificado para *Athletic Club*, quando seus associados vislumbravam que o clube poderia abrigar diferentes modalidades esportivas, conforme indica o registro na reunião da diretoria na Acta da 1ª Sessão Extraordinária Inaugural do “*Athletic Club*” realizada no dia 10 de agosto de 1913, p.2.

1916, acelerou o processo de difusão do esporte entre os estratos populares, uma vez que a agremiação, fundada no bairro do Tijuco, localizado na periferia da cidade, abriu a oportunidade para a associação dos moradores locais (Lima Witney 2014:85). Da capital da República, veio a inspiração do modelo associativo que pautaria a fundação das agremiações da cidade. No caso dos associados do *Athletic Club*, por exemplo, as atas de reuniões da diretoria informam que os nomes dos novos associados deveriam ser indicados previamente para sua aprovação em assembleia; os novos associados precisariam adquirir a joia, além de pagarem mensalidade (*Athletic Club*, Livro de Actas n. 3 1922: 80). Claramente, essas estratégias visavam garantir não apenas a vitalidade financeira do clube, mas, sobretudo, torná-lo um espaço social da distinção.

Entre os anos de 1913 e 1925, as equipes de futebol que vieram jogar em São João del-Rei eram recepcionadas por uma comitiva organizada pelo *Athletic Club*. Além de uma recepção promovida em hotéis, eram organizados passeios pela cidade, almoços, jantares e bailes. Essas atividades, embora fossem dispendiosas para os cofres do clube, compunham o rol de procedimentos de acolhida; hábito muito disseminado entre a burguesia local. Dessa maneira, podemos especular que as despesas financeiras com tais atividades poderiam ser justificadas pela manutenção do *status* social do clube, simbolizado pela incorporação de *habitus* burgueses relacionados à forma de tratamento e acolhida.

Além de se dedicar ao futebol, os associados do *Athletic* esporadicamente participavam de gincanas esportivas, nas quais podiam experimentar outras modalidades, tais como corridas rasa e de velocidade (de 100, 200 e 400 metros), “*shoot* de altura” ou “de alcance”, corrida de cordas de 100 metros para meninas de 8 a 12 anos, ou de 200 metros para meninos pobres, corrida de pernas, de sacos, de obstáculos ou de gravatas, conforme noticiou um periódico local (Reforma 1914: s.p.).

Fato igualmente relevador da conformação do campo esportivo em São João del-Rei foi a criação, em 1914, do *Gracia y Fuerza*, um clube esportivo formado apenas por mulheres (A Tribuna 1914:2). A agremiação promovia competições de tiro ao alvo e de uma modalidade conhecida como “*graciaball*”, cujos registros não nos permitem caracterizá-la com precisão.

É relevante o fato de que as mulheres se apresentassem sintonizadas com as metamorfoses do comportamento que, paulatinamente, iam sendo incorporadas pelas elites locais. Nesse contexto, a disseminação das práticas corporais femininas estava intimamente ligada ao controle corporal, ou seja, às preocupações higiênicas, médicas, morais e disciplinares. Havia uma nítida separação entre as práticas aconselhadas a mulheres e homens, de forma que a preparação física reforçava os traços corporais e comportamentais da distinção de gênero (Bushatsky Mathias; Rubio 2010). Por outro lado, tais intenções de controle e coerção, involuntariamente que seja, acabavam também por permitir maior liberação das mulheres, especialmente pelas oportunidades de ocupação do espaço público que a prática de esportes permitia (Andrade de Melo 2007).

No período em questão, entre os associados e as associadas do *Athletic Club*, a participação das mulheres nas atividades promovidas pelo clube não se restringia apenas à organização de eventos festivos ou beneficentes. Em 1917, por exemplo, foi apresentado um planejamento para a organização de uma festa competitiva, cuja programação incluía duas modalidades esportivas destinadas ao público feminino: “Corrida de vella” de 100 metros para senhoritas e “corrida da agulha e linha” para sócias e senhoritas (*Athletic Club*, Livro de Actas n. 2

---

<sup>2</sup> Embora seu campo estivesse localizado na periferia da cidade, o Minas surgiu de uma dissidência da diretoria do *Athletic Club*, fato que lhe conferiu ao longo da sua história um perfil social ambíguo, já que seus associados se dividiam entre a “boa mocidade” sanjoanenense e indivíduos provenientes dos estratos populares Cf. (Lima Witney 2014:80).

A 1917:4). Embora os documentos do clube não revelem o enraizamento das práticas esportivas entre as mulheres, da mesma maneira que o futebol entre os homens, é possível constatar a participação esporádica do público feminino em modalidades que preconizavam o uso moderado do corpo, como a prática do tiro ao alvo pelas moças do clube *Gracia y Fuerza*. Em julho de 1919, a fundação do Brasil *Volley-Ball Club* pelas moças da cidade, demonstra a diversificação do campo esportivo local que buscava sintonia com outras cidades da região, como Lavras e Formiga, onde o voleibol já havia se enraizado (*A Tribuna* 1919:2).

Outro aspecto relevante que compõe a história da disseminação das práticas esportivas na cidade, diz respeito à presença de torcedoras nos jogos de futebol. A presença frequente do público feminino na plateia, evidencia não apenas a incorporação de um novo hábito pelas mulheres, mas revela que a sociedade, a despeito do seu conservadorismo, franqueava a participação delas nos espetáculos públicos:

Dia a dia vai crescendo entre nós o entusiasmo, não so dos rapazes como também das gentis senhoritinhas pelos sports. Nos “grounds” de foot-ball, como as cariocas, as paulistas e outras, as nossas moças já tomam partido, “torcem” e gritam entusiasticamente num “frisson” de alegria quando o seu partido consegue vazar o “goal” adversário (*A Nota* 1917:s.p.).

Esse registro, somado ao conjunto documental cotejado, permite conjecturar que, embora sejam encontradas nítidas as distinções de gênero no processo de disseminação dos esportes, a formação do campo esportivo sanjoanense, e talvez de outras cidades do Campo das Vertentes, foi conduzida pela via da associação clubística, pautada por uma hierarquização dos gêneros, mas que não excluía por completo possibilidades de envolvimento e participação de mulheres. Acrescente-se a isso outros caminhos do processo de introdução dos esportes na cidade, como as várias modalidades que foram introduzidas por meio das instituições escolares.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poema intitulado *Minas são muitas*, escrito por Guimarães Rosa, em 1957, é constantemente reavivado quando a memória dos mineiros quer descrever a diversidade geográfica e cultural do seu Estado. De fato, a heterogeneidade física e cultural de Minas Gerais descrita nas rimas do poeta, se revela em diversos campos dos estudos socioculturais. No caso da história do esporte, essa diversidade tem se apresentado mais eloquente, especialmente no período da introdução dos ditos esportes modernos, nos primeiros anos do século XX.

Se nas regiões do Alto Paranaíba e no Triângulo Mineiro, os primeiros registros das práticas esportivas estão associados à Educação Física escolar, especialmente em instituições confessionais, no Campo das Vertentes o processo de introdução do futebol, por exemplo, esteve vinculado ao associativismo clubista, modelo inspirado nos clubes de futebol fundados no Rio de Janeiro, a então capital da República, onde a “boa mocidade” sanjoanense mantinha vínculos sociais em decorrência de processos de escolarização.

Essas singularidades presentes em processos históricos da disseminação dos esportes e das práticas corporais em um mesmo Estado brasileiro, revelam, por seu turno, que as narrativas hegemônicas presentes na historiografia brasileira, ao associar o desenvolvimento do campo esportivo nos sertões do país pelo viés da centralidade metropolitana, acabam por negligenciar realidades sincrônicas a esse processo que, em boa medida, só podem ser desvelados por meio da análise das idiossincrasias locais.

## V. REFERÊNCIAS

### - Obras

Andrade de Melo, Victor. Mulheres em movimento: a presença feminina nos primórdios do esporte na cidade do Rio de Janeiro (século XIX-primeira década do século XX). *Revista Brasileira de História*, v. 27, p. 127-152, 2007.

Bushatsky Mathias, Milena ; Rubio, Kátia. As práticas corporais femininas em clubes paulistas do início do século XX. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*. São Paulo, v.24, n.2, p.277-286, abr./jun. 2010.

Dias, Cleber. Esporte e cidade: balanços e perspectivas. *Tempo*, Niterói, v. 17, n. 34, p. 33-44, Jan./Jun. 2013; Andrade de Melo; Fortes, Rafael. História do esporte: panorama e perspectivas. *Fronteiras (Campo Grande)*, v. 12, p. 11-35, 2010.

Graça Filho, Afonso de Alencastro. *A princesa do oeste e o mito da decadência em Minas Gerais: São João del-Rei (1831-1889)*. São Paulo, Annablume, 2002.

Jayme Ferreira, Haydée. *Anápolis: sua vida, seu povo*. Brasília, 1981.

Lima Witney, Alex. *O jogo de bola em terras mineiras: uma comparação entre a institucionalização do futebol em Belo Horizonte e São João del-Rei (1904-1921)*. 2014. Dissertação (Mestrado em História Comparada). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Mendonça, José. *História de Uberaba*. Uberaba: Academia de Letras do Triângulo Mineiro, 2008. 168.

Pontes, Hildebrando. *História do futebol em Uberaba*. Uberaba: Academia de Letras de Uberaba, 1972.

Rosa, Joaquim. *Por esse Goiás afora*. Goiânia, Cultura Goiana, 1974.

### - Periódicos e impressos

Almanach Uberabense. Uberaba: [s.n.], 1903, p. 107.

A Nota, São João del-Rei, 30 maio 1917, n.24, s.p.

Argus. Notas sportivas. *O Gaiato*, Uberaba. 25 jul, 1920, n. 3, p.3-4.

*Athletic Club*, Livro de Actas n. 3, 19 abr., 1922: 80.

*Athletic Club*, Livro de Actas n. 3, 14 abr. 1918:4.

*Athletic Club*, Livro de Actas n. 3, 24 set. 1924: 127.

*Athletic Club*, Livro de Actas n. 2 A, 7 de jul. de 1917, p. 4.

*A Tribuna*, São João del-Rey, 29 ago.,1915, anno II, n. 60, s.p.

*Club gracia y fuerça*. *A Tribuna*, São João del-Rei, 18 out. 1914, n.13, p.2.

Casa Sport. *Iris*, Uberaba, 29 abr. 1920, n. 89, p. 4.

Foot-ball & Brasil-Volley-Ball-Club. *A Tribuna*, São João del-Rei, ano V, n. 263,13 jul.1919, p. 2.

Foot-Baall[sic]. *Jornal do Triangulo*, Uberaba, 29 set. 1918, n. 89, p. 2.

Gymnasio Diocesano de Uberaba. *O Jatahy*, Jatahy, 15 mar. 1910, n. 10, p. 2.

Gomes da Silva Football Club. *Cidade do Fructal*, Fructal, 6 ago. 1916, p. 2.

Minas contra São Paulo. *A Separação*, Uberaba 21 maio 1922, n. 109, p. 2.

O ressurgimento do Prado S. Benedicto. *O Garoto*, Uberaba. 22 abr. 1917, n. 81, p. 1.  
Grifos no original.

*Reforma*, São João del-Rei, Anno II, n. 9, 30 maio, 1914, s.p.

*Sports. Gazeta de Uberaba*, Uberaba, 14 maio 1912, n. 445, p. 2.

Tatu, Geca. Da minha tapéra. *O Araguary*, Araguary, 12 nov. 1921, p. 4.

**LA INTERCULTURALIDAD COMO CONDICIÓN  
PARA LA EDUCACIÓN DE LA NIÑEZ Y JUVENTUD  
INDÍGENA**

MENDOZA ZAPATA, ROSSANA MARÍA



# LA INTERCULTURALIDAD COMO CONDICIÓN PARA LA EDUCACIÓN DE LA NIÑEZ Y JUVENTUD INDÍGENA

## I. INTRODUCCIÓN

En el Perú se modificó radicalmente la composición de su población en el transcurso de un siglo. En las dos primeras décadas del siglo XX era un tercio urbana y dos tercios rural, hoy es lo contrario. En el ámbito rural se concentró la mayoría de la población indígena andina y amazónica, hoy es difícil saber cuántos son en realidad, debido al flujo migratorio intensificado a partir de 1950 con el crecimiento de la industria nacional en las ciudades y la conformación de enclaves mineros y petroleros. El último censo nacional del año 2007 arrojó que 4 millones de ciudadanos peruanos son indígenas andinos o amazónicos, de los cuales se estima que 1.5 millones son niños y niñas.

No obstante, la profunda discriminación y el fraccionamiento del país por clases sociales, procedencia y etnicidad favorecen el ocultamiento de las cifras reales de la población indígena del país y otros grupos étnicos como los afroperuanos. Autoidentificarse indígena supone libertad, pero también respeto por parte de los otros, y esas condiciones no se han venido dando en el país.

La educación ha jugado a favor de la dominación cultural y lingüística, y también ha alimentado la discriminación, exclusión y desprecio hacia los pueblos indígenas porque para muchos representan el atraso a contracorriente de la ansiada modernidad. En la última década, destacan los esfuerzos por parte del Estado para revertir la tendencia, como resultado de las demandas de los movimientos sociales, y la necesidad de considerar la diversidad cultural y lingüística como un valor y un enfoque educativo para la niñez y juventud indígena, y la población en general.

La ponencia es resultado de reflexiones y análisis desde la Universidad Antonio Ruíz de Montoya, una universidad jesuita y privada ubicada en Lima, en particular desde el Programa de Educación Intercultural Bilingüe que funciona desde el año 2014 para la formación de jóvenes procedentes del sur andino del Perú que obtuvieron una beca del Estado. El proceso de construcción y adecuación del programa, el diseño de los cursos y de una gestión apropiada, así como el diálogo entre docentes y estudiantes ha motivado el presente texto que tiene como objetivo: mostrar el desarrollo histórico de la educación en el Perú desde la conformación de la república e inscribir en ese devenir, la educación para la niñez y juventud indígena, los logros en los últimos años y los desafíos que aún están pendientes. Para ello, me ubico en una perspectiva decolonial, que permite comprender el impacto del colonialismo en la sociedad peruana sumida en una profunda desigualdad, avalada, legitimada y amparada por el ideal de sociedad moderna, que no es más que una reedición del proyecto civilista que se edificó en el Perú en manos de una élite a comienzos del siglo XX, para quiénes la educación de los pueblos indígenas cumplía el propósito de castellanizarlos y civilizarlos.

## II. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ Y LA EDUCACIÓN

La independencia del Perú en 1821 y la consiguiente república, no modificó sustancialmente la vida de la población indígena. Los pueblos amazónicos fueron menos afectados por la colonización y los asentados en la Cordillera de Los Andes, fueron desestructurados casi en su totalidad por el sistema social y económico colonial y la consiguiente invasión y apropiación de sus territorios, los procesos de evangelización y las

migraciones forzadas a los centros de producción de minerales. Posteriormente, la república heredó el sistema de haciendas a cargo de mestizos que incorporaron en sus dominios a grandes poblaciones bajo su control, usufructuando su mano de obra.

En el gobierno de la nueva República se alternaban militares y oligarcas que terminaban coludidos y co gobernando a través de fraudulentos procesos eleccionarios o golpes de Estado, con el propósito de asegurar el enriquecimiento de una clase económica y política que mantuvo las puertas abiertas a los inversores extranjeros que explotaron sin tregua los recursos naturales. Pocos beneficios para los más pobres, ninguno para los pueblos indígenas.

No fue sino hasta comienzos del siglo XX, que se impulsaron algunas políticas para favorecer el acceso a la educación de las poblaciones más pobres e indígenas, que eran mayoritarias y que estaban asentadas en las regiones del interior del país, con una mínima colaboración de algunos hacendados que se vieron obligados a instalar escuelas en sus predios. En las nacientes ciudades, la demanda por la educación fue creciendo, también para los jóvenes obreros que migraban para laborar en la incipiente industria nacional. Algunos gobernantes locales hicieron lo suyo, pero lo más interesante de este tiempo fueron las iniciativas de algunos maestros de las regiones del centro y sur del país que emprendieron en sus escuelas algunos proyectos innovadores para hacer posible la educación de los niños y niñas quechuas.

Estas respuestas no fueron aisladas, obedecieron al pensamiento socialista y comunista que se extendía en todo el continente y que motivó la conformación de nuevos partidos políticos que gestaron un proyecto indigenista, en contraposición al proyecto civilista que concebía al indígena como un ser en el retraso, un lastre para la modernidad que tenía que ser civilizado a través de la educación. Por su parte, el proyecto indigenista vio en los pueblos indígenas la fuerza humana y espiritual de una revolución que los llevaría a ocupar como antaño, el sitio que les fue arrebatado con la colonia. Este proyecto trajo consigo diversos movimientos artísticos, culturales, intelectuales y educativos, que vieron indispensable la reivindicación del indígena y su necesaria educación, reconociendo su lengua y cultura, pero además la necesaria castellanización e incorporación, una vez educado, al terreno de la acción política.

En este contexto el *Amauta* José Carlos Mariátegui tuvo un rol crucial como fundador del Partido Socialista Peruano en 1928. Como escritor y periodista en la Revista *Amauta*, ofreció una tribuna que articuló y movilizó a los intelectuales, escritores y artistas de la época<sup>1</sup>.

Este movimiento generó a su vez otros en las regiones del interior del país, que entre las décadas de 1920 y 1940 producían un pensamiento crítico al modelo capitalista peruano, a la pobreza y postergación de los pueblos indígenas y al sistema de haciendas. Para Mariátegui la situación de los pueblos indígenas estaba relacionada directamente con la propiedad de la tierra, y por eso era necesario que tomen conciencia de su situación y emprendan una lucha por recuperarlas. He allí el papel de la educación tal como lo promovían los maestros socialistas de la época, había que tener educación para tomar conciencia y entrar en un terreno de disputa con los usurpadores.

Desde entonces, se generaron alternativas de educación para la población indígena, mientras el Estado ampliaba el acceso a la educación en zonas rurales implementando escuelas e institutos pedagógicos. No obstante, la demanda era mayor, lo cual explica porque varios gobiernos solo enviaban a egresados de educación básica primaria como docentes a

---

<sup>1</sup> *Amauta*, es un vocablo quechua que significa maestro o maestra. La revista *Amauta*, fue editada entre 1926 y 1930 habiendo alcanzado 33 números.

las escuelas rurales. Es decir, la educación de los pueblos indígenas se dio prácticamente para una alfabetización en castellano en manos de docentes improvisados.

Con la llegada al poder del General Juan Velasco Alvarado en 1968, se dieron algunos cambios que pueden considerarse significativos en materia de políticas educativas, que estuvieron directamente relacionadas con las políticas sociales y económicas de su régimen. Se podría considerar tres hitos en su gestión: la estatización de empresas de recursos minero energético y servicios básicos; la reforma agraria, y la reforma educativa.<sup>2</sup>

Pero, los pueblos originarios no se encontraban únicamente en sus comunidades recuperadas, se había desplazado hacia las ciudades capitales, en búsqueda de oportunidades laborales y acceso a servicios primordiales como la salud y la educación. La presencia de estas poblaciones reconfigura desde mediados del siglo XX un mapa de lenguas y genera la diseminación de culturas y expresiones culturales por todo el territorio. (Turpo y Mendoza, 2018)

En la actualidad existen Instituciones Educativas en casi todo el territorio. Sin embargo, un reciente informe de la Defensoría del Pueblo da cuenta que al 2014, hay 202,113 niños, niñas y adolescentes indígenas de 3 a 17 años de edad que no se encontraban matriculados en una institución educativa de la Educación Básica Regular. (Defensoría del Pueblo, 2016: p.21)

### III. POLÍTICAS QUE CONSIDERARON LA LENGUA Y CULTURA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En 1972 se dio la Política Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (PEBI) desde la dirección nacional de educación bilingüe del Ministerio de Educación, en el marco de una nueva ley de educación. A la par, se desarrollaba una reforma agraria que permitió la recuperación de las tierras para los indígenas, llamados desde entonces “campesinos”, con la intención de redimirlos del estigma que pesaba sobre la población de Los Andes, precisamente vapuleados y sometidos por ser “indios”. La redistribución de la tierra en las nuevas comunidades campesinas inscritas y registradas, hizo posible una nueva posición de estos pueblos en la escena pública, que desde los años 50 habían intentado, a través de varios levantamientos, expulsar a los hacendados y recuperar sus tierras. Estos movimientos se dieron a la par de los levantamientos de obreros en las zonas andinas de explotación minera; y por la costa, lo hicieron los trabajadores de las empresas agroindustriales.

A partir de entonces, los servicios educativos públicos comenzaron a extenderse con más celeridad a todo el país, procurando el tratamiento bilingüe de la educación para los pueblos andinos. En la Amazonía, la historia fue distinta. Los pueblos amazónicos no fueron colonizados, pero sí explotados y perjudicados en diversos momentos de la historia. La expansión de las vías de penetración en un primer momento, la explotación del caucho, luego el petróleo y recientemente la minería y el gas.<sup>3</sup>

No obstante, la educación bilingüe no prosiguió después del Presidente Velasco, aunque los marcos jurídicos y de políticas lo hayan favorecido. La Constitución de 1979, que representa un hito en la historia del Perú por ser resultado de una asamblea constituyente que puso fin a las dictaduras militares y gobiernos de facto, establece: “El Estado promueve

---

<sup>2</sup> El General Juan Velasco Alvarado llega al poder mediante un golpe de estado el 3 de octubre de 1968 y gobernó hasta 1975 en que fue derrocado por el General Francisco Morales Bermúdez, quien fue el último militar en la presidencia del Perú, aunque los militares siguieron a lado del poder político hasta el año 2000 con el Presidente Fujimori.

<sup>3</sup> Entre 1885 y 1914 empresarios peruanos y extranjeros explotaron el caucho en la selva peruana destruyendo amplios territorios, asesinando miles de indígenas y destruyendo pueblos enteros en lo que fue el genocidio más grande de la historia de la Amazonía Peruana.

el estudio y conocimiento de las lenguas aborígenes. Garantiza el derecho de las comunidades nativas a recibir educación primaria, también, en su propio idioma y lengua” (Constitución del Perú 1979, artículo 35)

La realidad muestra que esto no se cumplió y una vez más las poblaciones indígenas fueron excluidas de las políticas públicas. En su lugar crecieron iniciativas de la sociedad civil desde las ONGs y los movimientos indígenas, que abrieron un interesante camino a experiencias de educación intercultural y bilingüe (EIB) en escuelas y en la formación pedagógica de educadores indígenas, que terminaron siendo el referente para las políticas actuales.

A partir de 1990 las débiles democracias del Perú y Latinoamérica serían las adecuadas para la implementación de los acuerdos del Consenso de Washington en torno a los cuales no ha habido marcha atrás. Para la expansión del gran capital, fue necesaria: la privatización de los servicios públicos, la precarización del empleo, la pérdida de derechos, etc. Esta ha sido una constante desde entonces, a la par de la extensión formal de derechos humanos promovidos desde los organismos internacionales con eco en los debilitados movimientos sociales.

El movimiento por los derechos económicos, sociales y culturales extendido con mayor fuerza desde mediados de los 80 favoreció el impulso de políticas educativas en favor de los pueblos indígenas, que tímidamente se fueron difundiendo en el territorio, así como el derecho a la educación para todos y la declaración de Jomtien en 1990, que hizo posible que se coloque en la agenda pública, la alfabetización y la educación primaria universal para todos los niños y niñas. Ese mismo año, el Estado Peruano ratificaría la Convención sobre los derechos de los niños y con ello dio a luz un nuevo código de los niños y adolescentes que reflejaría en lo formal el nuevo enfoque de protección de la niñez y adolescencia. Cabe mencionar, que en la sociedad no significó un cambio paradigmático, prevaleció y prevalece hasta nuestros días un paradigma de persecución y/o compasión de las infancias más vulneradas.

A nivel nacional, durante el gobierno del Presidente Fujimori se dio el golpe más duro a la Educación con la Constitución de facto de 1993, gestada después de la disolución del congreso, en lo que se conoce como “el autogolpe” del 5 de abril de 1992. La nueva constitución obedecía plenamente a los acuerdos del consenso de Washington y con ello la implementación arrolladora de la política neoliberal en el Perú.

Todas las personas tienen el derecho a sus identidades étnicas y culturales, que es papel del Estado peruano reconocer y proteger la pluralidad étnica y cultural de la nación, además de promover la Educación Bilingüe e Intercultural según las características de cada zona del país, preservando así las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas de sus ciudadanos. (Constitución del Perú 1993: artículo 2)

Esta sería no más que una declaración, porque la verdadera política educativa durante los dos periodos presidenciales de Fujimori se traduce en una privatización de la educación amparada en la misma constitución, permitiendo que la iniciativa privada pueda crear centros de educación básica y superior a discreción con un mínimo de fiscalización, en aras de extender el servicio educativo y promover la iniciativa privada en todos los campos sociales. Desde entonces la educación en el Perú resulta un negocio rentable y los estudiantes una mercancía. Implícitamente, la educación pública fue dejada de lado y en su lugar se amplió una vasta oferta de servicios privados que empobrecieron la calidad de la educación.

Con la caída del régimen fujimorista y la llegada al gobierno de Alejandro Toledo, se enunciaron algunas políticas para favorecer a las juventudes donde se consignó la necesidad de fortalecer las capacidades de los jóvenes rurales e indígenas en sus espacios sociales y

políticos locales, así como su proyección hacia los ámbitos regional y nacional, reconociendo y promoviendo sus culturas e identidades. Lo cierto es que se avanzó muy poco al respecto.

#### IV. EL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA<sup>4</sup>

Se inició en las regiones del sur del Perú, en el llamado Trapecio Andino que comprende Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, que son de las más pobres del Perú. En estas regiones comenzó la intervención política y militar de Sendero Luminoso que propició la respuesta del Estado.

Desde los años 70, el Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso impulsado por su ideólogo Abimael Guzmán Reinoso (alias Camarada Gonzalo), comenzó la captación de jóvenes en las universidades públicas, siendo las favoritas, las facultades de educación. Parte de su proyecto era ideologizar a los que serían los futuros educadores de las escuelas y colegios rurales, de tal forma estos hagan lo propio con los niños y jóvenes indígenas andinos. Fue así, que las aulas de las escuelas rurales se convirtieron en espacios de proselitismo para la captación de sus seguidores.

La represión suscitada posteriormente condujo a la persecución indiscriminada de educadores de las regiones, detenciones, desapariciones y asesinatos de maestros y maestras. Luego, los cursos de instrucción pre militar (IPM) obligatorios en todas las escuelas y colegios, a cargo de personal de las fuerzas armadas, intentaban contener la difusión de las ideologías de los partidos alzados en armas y además, de los partidos legales de izquierda.

El periodo del conflicto armado fortaleció en la población peruana la idea de los indígenas como personas peligrosas y violentas, ya no solo como inferiores sino como amenaza al sistema. Contradictoriamente, la mayoría de las víctimas del conflicto armado fueron indígenas. “La mayoría de muertos y desaparecidos reportados a la base de datos de la CVR (el 75% del total) tenían al quechua como lengua materna. Este porcentaje es tres veces mayor que el de las víctimas cuya lengua materna fue el castellano” (CVR 2003, Tomo VIII: 130-131)

Como consecuencia, las comunidades, fueron abandonadas, los maestros salieron de las zonas, creció el estigma sobre la carrera docente y las escuelas sobrevivieron al olvido del Estado, más precarizadas que antes del conflicto.

#### V. NUEVAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL Y SU IMPORTANCIA PARA EL PERÚ

No fue sino hasta el 2011 que se materializó de alguna forma las políticas juveniles dirigidas a jóvenes indígenas con el Programa Nacional Beca18, creado para favorecer el acceso a la educación superior de jóvenes indígenas y en situación de pobreza. Desde ese mismo año, el gobierno de Ollanta Humala dispuso ampliar y mejorar los servicios educativos dirigidos a niños y niñas indígenas, tal como se comprometió en su campaña. Es así que las reivindicaciones de los pueblos originarios y los movimientos de educación intercultural en Lima y diversas regiones del país dieron contenido y sentido político a lo que hoy se denomina Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y Educación Intercultural para Todos (EIT). La EIB hace alusión a la educación que la población de pueblos originarios necesita para ejercer su ciudadanía; y la EIT, es la política que orienta cómo debe abordarse

---

<sup>4</sup> Entre los años 1980 y 2000 el Perú fue escenario del Conflicto Armado Interno.

la diversidad en el sistema educativo para aportar a la construcción de las identidades plurales y enfrentar todas las formas de discriminación tan presentes en sociedad peruana.

El informe defensorial 152 de la Defensoría del Pueblo emitido en julio 2011, fue relevante para asegurar que el Ministerio de Educación atendiera a la niñez indígena porque dio a conocer la situación de la educación de los pueblos indígenas y emitió un conjunto de recomendaciones para que pueda ser atendida como prioridad y hacer posible el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas.<sup>5</sup>

Así lo exige la realidad. Según el Ministerio de Cultura en el Perú existen 55 pueblos originarios que hablan 47 lenguas, 43 en la Amazonía y 4 en los Andes. El último Censo Nacional de Población y Vivienda (2007), arroja que hay más de 4 millones de peruanos que declaran tener una lengua originaria distinta al castellano, de los cuales se estima que el 1.5 millones son niños, niñas y adolescentes en edad escolar. (MINEDU, 2016: 6-8)

Desde entonces, la labor del Ministerio de Educación ha permitido algunos logros importantes: La identificación de distritos y centros poblados con población indígena que necesita ser atendida; la normativización de lenguas originarias; la identificación de instituciones educativas que tendrían que declararse como escuelas EIB; la identificación de la demanda de docentes EIB; la nueva propuesta pedagógica de EIB; el sistema de acompañamiento de los asesores en pedagogía intercultural; la promoción de nuevos programas educativos en la formación de docentes EIB para instituciones superiores, entre otras. Se nombraron cerca de 21,000 escuelas EIB por su ubicación en las comunidades indígenas, y con ello se identificó una brecha de casi 20,000 docentes para estas escuelas, en vista que los docentes en ejercicio no cubrían el perfil para desarrollar planes de estudio basados en la cultura de las comunidades, no dominaban la lengua originaria, ni estaban preparados para desarrollar una educación intercultural.

Para cubrir la demanda de docentes EIB se creó la modalidad de beca EIB dentro del Programa Beca 18, primer programa masivo y extendido de becas universitarias para jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad. Por primera vez en su historia, el estado peruano abrió convocatorias a jóvenes indígenas con lengua materna distinta al castellano para que postulen a universidades privadas. Hasta entonces, la formación en EIB solo la proveían Institutos Pedagógicos en las capitales de regiones y provincias del país. En términos de derecho a la educación superior, la presencia de jóvenes indígenas de las carreras de EIB y de otras carreras en las universidades, transformó en algo el perfil del estudiantado de Lima y otras capitales, favoreciendo la interculturalidad.

Los avances en materia de educación intercultural se han plasmado en dos instrumentos de política pública: La política sectorial de educación intercultural y educación intercultural bilingüe, y el plan nacional de EIB, aprobado en julio y diciembre del 2016 respectivamente. No obstante, con el Presidente Pedro Pablo Kuczynski se dieron retrocesos expresados en la disminución del presupuesto de la EIB y la disminución de becas para la formación de docentes en EIB, asunto que están siendo abordado por el presidente Vizcarra quién lo sustituyó tras su vacancia.

Con todo, es importante subrayar dos elementos clave para entender la importancia y relevancia del cumplimiento de estas políticas para la democratización del país y la lucha contra la discriminación de los pueblos indígenas.

---

<sup>5</sup> Los informes defensoriales emitidos por la Defensoría del Pueblo dan cuenta de situaciones de vulnerabilidad de poblaciones específicas y se convierten en instrumentos para la incidencia política que los movimientos de base y la sociedad civil pueden usar para fundamentar sus demandas. Asimismo, son instrumentos de seguimiento por parte de esta instancia hacia el sector al cual emiten sus recomendaciones.

El primer elemento es en relación a los demandantes. Por un lado, los pueblos amazónicos esperan que la educación para sus niños y niñas sea intercultural y bilingüe, lo cual se explica por la forma en que han preservado su cultura al no ser penetrada por la colonización española, aunque sí afectada por diversos procesos de expansión, redes viales y explotación de recursos naturales. En el caso de los pueblos andinos, su expectativa es que la escuela castellanice y occidentalice a sus hijos, para aproximarlos a formas de vida distintas a las suyas y que haga posible su “progreso” en alguna ciudad lejos del campo.

Esta situación debe entenderse en la larga historia de dominación, discriminación y desprecio hacia los pueblos andinos que han sido más visibles y expuestos al agravio y al oprobio. No es de extrañar entonces, que una familia procure que sus hijos no vivan la misma experiencia, por el contrario, es su deseo que puedan “blanquearse” lejos de ellos mismos. La idea del blanqueamiento alude a cambiar el aspecto indígena no solo físico, sino dejar la lengua originaria, hablar el castellano citadino, tener dinero, dejar la actividad agropecuaria, las costumbres y tradiciones de su comunidad. De esta forma se aproximaría al ideal de ciudadano que por siglos han promovido los proyectos políticos también contenidos en la educación, en la historia oficial y en cuanto discurso de progreso se ha emitido desde las tribunas públicas. Poco a poco este pensamiento se ha ido revirtiendo en los últimos años, pero todavía prevalece en la población andina.

El segundo elemento está relacionado con las políticas de interculturalidad para un país multicultural. Si bien la mayoría de la población peruana en el territorio está concentrada principalmente en las ciudades, existe aproximadamente un 15% de población indígena, según el último censo nacional (INEI, 2007). Cabe mencionar que estas cifras aluden a las personas cuya lengua materna es distinta al castellano. Hoy se sabe que la identificación indígena supone otros criterios, no solo la lengua materna, pero ese fue el criterio con el cual se identificó a la población indígena y que ha sido la base para las políticas de inclusión que el Estado ha desarrollado desde entonces.

La diversidad cultural y lingüística del Perú ha sido históricamente abordada como un problema, como una limitación para la integración nacional. No obstante, los nuevos paradigmas en relación a los pueblos y las culturas, los aportes de la antropología y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas han hecho posible un cambio en la valoración social de la diversidad y ahora se asume como un patrimonio nacional y mundial de la humanidad. Los cambios en los discursos oficiales, las políticas de promoción de las lenguas y algunas acciones de afirmación positiva son formas en que la oficialidad subsana en parte la postergación de los pueblos indígenas. De allí la necesidad de generalizar la interculturalidad como un enfoque transversal en el quehacer del Estado y su relevancia en la formación de los ciudadanos en todos los niveles educativos. Es importante resaltar que los propósitos políticos encuentran sus límites en los imaginarios sociales de la población en torno a lo indígena y la escasa valoración de las culturas y los pueblos, pero ese es el desafío del Perú para las próximas décadas.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: INTERCULTURALIDAD COMO LUCHA Y RESISTENCIA

Para que el Perú sea realmente un país intercultural habrá que derribar muchas barreras y hacer transformaciones profundas, en las cuales los pueblos indígenas tengan un rol protagónico. Concordando con Walsh:

De todas las luchas llevadas a cabo en los últimos años por los movimientos sociopolíticos ancestrales de América del Sur, tal vez las más trascendentales son las que apuntan a la refundación y decolonización del Estado. Acabar con el Estado aún colonial y el modelo neoliberal es trazar y asumir iniciativas que pasan de la resistencia a la insurgencia,

es decir, de la posición defensiva a procesos de carácter propositivo y ofensivo que pretenden insurgir y reconstruir. (Walsh 2008:183)

Lo que se ha abordado en el campo educativo es una expresión más de la dominación por parte de un proyecto hegemónico, hoy denominado neoliberal, que no admite otras culturas, otras visiones y otras formas de existir y ser en el mundo. Lejos de todo esencialismo, es indispensable para la ciudadanía peruana educarnos en interculturalidad para construir nuevas relaciones interpersonales, intergeneracionales e interculturales que nos permitan superar las relaciones de violencia y desigualdad de arraigo en las clases y etnias. Como decía Tubino, “después de todo, la discriminación es una relación de a dos. No basta, pues, fortalecer la identidad del discriminado; es necesario, al mismo tiempo, impartir educación intercultural antidiscriminatoria en los sectores discriminadores de la sociedad” (Tubino 2004: 83)

No obstante, la interculturalidad es una construcción social que cobrará sentido en la medida que las poblaciones indígenas salgan del oprobio y el ocultamiento. Mientras más visibles se hagan en la escena pública, más rápido cambiarán las visiones sobre sus culturas, las mismas que necesitan ser promovidas permanentemente a través de diversos medios. Hay cambios de percepción interesantes cuando se incorpora los aportes de diversos pueblos a la medicina alternativa, cuando las lenguas originarias son aprendidas a través de diversos medios presenciales y virtuales, cuando hay políticos indígenas en los gobiernos y en cargos de representación pública, cuando se hacen presentes en la academia con sus aportes, cuando su cosmovisión se manifiesta como alternativa a la ideología neoliberal para aproximarse al mundo con responsabilidad y cuidado de toda forma de vida.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003): Informe Final. Tomo VIII. Lima.

Constitución Política del Perú (1979)

Constitución Política del Perú (1993)

Defensoría del Pueblo (2011): Informe Defensorial No. 152. Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú.

Defensoría del Pueblo (2016): Informe Defensorial No. 174. Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas.

INEI. Censo Nacional 2007: XI de Población y VI de Vivienda

MINEDU (2016): Resolución Ministerial No. 629-2016. 14 de diciembre 2016. Aprueban Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/eib-planes/rm-629-2016-minedu-plan-nacional-eib.pdf>

MINEDU (2016): Decreto Supremo 006-2016- MINEDU. Aprueban Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe. Recuperado de [http://www.grade.org.pe/forge/descargas/politica\\_sectorial\\_EI\\_EIB.pdf](http://www.grade.org.pe/forge/descargas/politica_sectorial_EI_EIB.pdf)

Tubino, Fidel (2004): Las prácticas discursivas sobre la interculturalidad en el Perú de hoy. Propuesta de lineamientos para su tratamiento en el sistema educativo peruano. Consultoría encargada por la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural. Lima: UNICEF Perú. Recuperado de [https://www.unicef.org/peru/spanish/media\\_35790.html](https://www.unicef.org/peru/spanish/media_35790.html)



Turpo, Obando y Mendoza, Rossana (2018): “El diálogo intercultural en la escuela peruana”. En M. Amor, R. Serrano y E. Pérez (coord.): La Educación Bilingüe desde una visión integrada e integradora. Madrid: Editorial Síntesis, pp. 123-132

Walsh, Catherine. (2012): “Interculturalidad, plurinacionalidad y razón decolonial: refundares político-epistémicos en marcha”. En: Grosfoguel, Ramón y Hernández, Roberto. (eds.): Lugares descoloniales: Espacios de intervención en las Américas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 95-118

**LA DISPERSIÓN URBANA COMO FACTOR  
DE CAMBIO EN LAS CIUDADES MEDIAS  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SANCHEZ ONDOÑO, IRENE  
CEBRIAN ABELLAN, FRANCISCO  
GARCÍA GONZÁLEZ, JUAN ANTONIO

# LA DISPERSIÓN URBANA COMO FACTOR DE CAMBIOS EN LAS CIUDADES MEDIAS DE CASTILLA-LA MANCHA<sup>1</sup>

## I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los procesos de transformación de las ciudades incluyen manifestaciones de diferente naturaleza: territoriales, funcionales, sociales, de gobernanza... Entre las más visibles están las morfológicas, que han dejado cambios acentuados en las últimas décadas, pero que son en buena medida resultado y reflejo de todas las anteriores. En ocasiones se ha producido de manera acelerada y en otros momentos más pausadamente. La mancha urbana, en algunos casos, se ha mantenido relativamente estable, con cambios y ajustes dentro de la ciudad consolidada tradicional, pero a veces se han dado importantes ocupaciones de suelo en los bordes y fuera de sus límites tradicionales. El proceso de transformación morfológica y territorial ha sido especialmente acusado en las mayores y en sus respectivas áreas metropolitanas. Pero no es exclusivo de este nivel de la jerarquía urbana, sino que también se ha reproducido en otros, entre los que han tenido un papel destacado las ciudades medias, afectadas por dinámicas parecidas.

Los trabajos sobre ciudades medias dejan como balance cierta ausencia de acuerdo en cuestiones de detalle relativas a escala o de funcionalidad en los ámbitos desarrollados (MEGA, 2000: 247). La misma falta de consenso se repite en el caso español, donde tampoco se ha conseguido precisión en los criterios (MEGA, 2000: 247; ANDRÉS, 2008; BELLET y LLOP, 2004; BRUNET, 2000; CEBRIÁN, 2013). Lo cierto es que para esta categoría suelen incluirse las ciudades cuyos umbrales demográficos oscilan entre los cincuenta y los trescientos mil habitantes.

No existe una definición clara de ciudad media y tampoco un escenario que permita definir qué hay detrás de la idea de dispersión urbana. La terminología y el proceso surgió en Estados Unidos, al acabar la II Guerra Mundial, cuando el modelo norteamericano de gran ciudad sufrió una mutación profunda, cediendo el testigo la urbe compacta, intensa y densa a otro caracterizado, desde entonces, por la dispersión progresiva, la segregación, la especialización y la separación territorial entre diferentes unidades de la ciudad. Ha sido el resultado de la desterritorialización y reterritorialización flexible de la ciudad (SOJA; 2008: 222). Ese modelo difuso se ha ido adueñando de las periferias más o menos alejadas de los grandes espacios urbanos, primero en Estados Unidos y más tarde en Europa (GARREAU, 1994; DEMATTEIS, 1998; BARATTUCI, 2003; CEBRIÁN, 2013).

En los entornos de las ciudades medias también aparecen procesos de dispersión, aunque con temporalidades diferentes (surgieron algo más tarde, desde la última década del siglo XX).

En el caso español, hay que entender este proceso en un periodo y en un contexto marcado por una fuerte dinámica económica apoyado, en buena medida, en el sector de la construcción. Entre los años 1998 y 2008 es cuando mayor ha sido su actividad y efecto. Las causas que lo alimentaron fueron de naturaleza diversa. En parte responden a las adaptaciones propias de España a las lógicas de la sociedad de la información (CASTELLS,

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte del proyecto de investigación: "Dinámicas de urbanización y políticas urbanísticas en ciudades medias interiores. De la expansión y dispersión a la regeneración ¿hacia un urbanismo más urbano?". CSO2015-63970-R. Ministerio de Economía y Competitividad. Gobierno de España. Financiado con Fondos Feder.

2006) y del sector financiero internacional (HARVEY, 2005; CAPEL, 2016). Pero junto a procesos de carácter global, aparecen otros propios de nuestra sociedad. Una fecha importante es 1998, que tiene interés especial por dos razones: una es el inicio de un ciclo expansivo especialmente intenso en la economía a distintas escalas; la otra es la aprobación de la ley del suelo de 1998 (*Ley del Suelo de 7/1997 de 14 de abril de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales*). A partir de este momento, y de forma complementaria a estos dos importantes factores de cambio (crecimiento económico y liberalización del suelo) se han ido añadiendo otros componentes que han favorecido a que el periodo se haya convertido en uno de los más intensos de crecimiento de las ciudades en España (BURRIEL, 2008; GAJA, 2008; ROMERO, 2010). Su efecto ha sido tal que han aparecido algunas denominaciones ilustrativas de lo acontecido en estos años: década prodigiosa (BURRIEL, 2008) tsunami urbanizador (GAJA, 2008), fiebre del ladrillo, deriva patológica (ROCH, 2008).

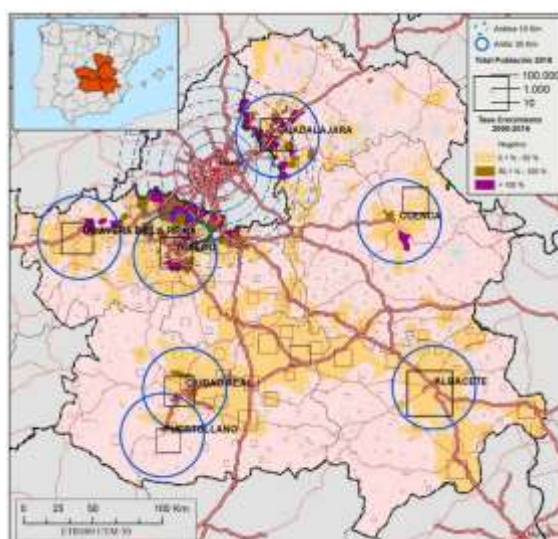
El resultado territorial de esta etapa ha sido la proliferación de un tipo de hábitat territorial que ha dominado muchos de los desarrollos urbanos en los límites o fuera de las ciudades.

A partir del año 2008, con la aparición de la crisis, el escenario ha sido sustancialmente diferente. La *Ley 8/2007 de 28 de mayo de Suelo* dejaba entrever la conciencia pública de la necesidad de revertir, o al menos frenar, los efectos de un periodo de urbanismo desbocado, y apuntaba entre sus objetivos futuros la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana, focalizando ahora la mirada en la ciudad consolidada. Las consecuencias han sido de diferente naturaleza e intensidad.

## II. LAS CIUDADES DE CASTILLA-LA MANCHA

La estructura urbana de Castilla-La Mancha aparece organizada a partir de un grupo de ciudades de tamaño medio, ubicadas en los sectores más llanos de la región (aunque no todas), con una dilatada tradición histórica asociada a funciones comerciales, de relación o de organización territorial, además de las asociadas a la industria de pequeño tamaño y transformación de productos locales (a excepción de algún caso).

FIGURA 1. TOTAL DE POBLACIÓN EN 2016 Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN CASTILLA-LA MANCHA POR MUNICIPIOS 2000-2016



Fuente: Padrón de población (INE) 2000-2016. Elaboración propia.

A escala regional, el mayor crecimiento de la población de la región se ha concentrado en las áreas cercanas e influidas por la dinámica metropolitana de la capital del Estado, Madrid. Penetra funcionalmente en el territorio de Castilla-La Mancha e irradia parte su influencia en los municipios limítrofes e incorpora a algunos de ellos a su área metropolitana polinuclear. También dejan comportamientos positivos en algunas agrocidades del centro de la región. Finalmente, aparecen las capitales provinciales y las ciudades mayores, con sus respectivas áreas urbanas, que centran el objeto de atención de este trabajo. La figura 1 recoge el comportamiento agregado de la población en el periodo 2000-2016, resaltando lo sucedido en las coronas de 30 Km de las siete ciudades seleccionadas.

Al centrar la atención en las siete ciudades y sus áreas urbanas a las que se presta atención, algunos datos demográficos ayudan a entender el papel que desempeñan y los cambios que se han experimentado desde comienzos del siglo. En 2016 aglutinaban 602.000 habitantes (hb), aunque con sus respectivas áreas funcionales urbanas alcanzaban los 722.000 hb es decir, más de un tercio de la población regional (INE; 2017) (Tabla 1).

TABLA 1.- LA POBLACIÓN DE LAS CIUDADES DE C-LM Y SUS ÁREAS FUNCIONALES URBANAS

Municipio	Pob.2000	Pob.2008	Pob.2016	Tv <sup>2</sup> 2000-16	Tv 2000-08	Tv 2008-16	AFU 2016 <sup>3</sup>	%AFU/mun2016
Albacete	149.667	166.909	172.426	15,21%	11,52%	3,31%	191.698	28%
Ciudad Real	60.243	72.208	74.054	22,93%	19,86%	2,56%	104.193	72,9%
Puertollano	50.212	51.305	49.166	-2,08%	2,18%	-4,17%		s/d
Cuenca	45.707	54.600	55.102	20,55%	19,46%	0,92%	60.331	32%
Guadalajara	66.103	81.221	83.633	26,52%	22,87%	2,97%	115.285	74,4%
Talavera de la Reina	74.241	87.763	84.119	13,31%	18,21%	-4,15%	101.141	36,2%
Toledo	68.537	80.810	83.459	21,77%	17,91%	3,28%	149.693	118,4%

Fuente: INE, varios años (Padrón 2000, 2008 y 2016) y Urban Audit 2016. Elaboración propia.

Como criterio general, han experimentado crecimientos positivos en su dinámica, con porcentajes de variación desiguales. Guadalajara, Ciudad Real y Toledo han sido las que más han incrementado su población entre 2000 y 2016, con tasas superiores al 20%. En cambio, Albacete y Talavera lo han hecho de manera mucho más pausada y Puertollano dejaba tasas negativas.

Llama poderosamente la atención el papel que juegan las áreas urbanas. Desde el año 2011 la Unión Europea genera estadísticas de lo que denomina áreas funcionales urbanas – AFU-, y los resultados son muy esclarecedores, ya que en ocasiones las periferias –AFU- llegan casi a duplicar en población a la ciudad, como sucede en el área urbana de Toledo. Una situación parecida se da en Guadalajara o Ciudad Real, donde sus AFU respectivas aglutinan más del 70% de la población en relación a la ciudad principal. Esta realidad ha

<sup>2</sup> Tasa de Variación

<sup>3</sup> El Área Funcional Urbana comprende al conjunto de ciudades que superan los cincuenta mil habitantes, más lo que se entiende como zona de desplazamiento y que incluye a los municipios colindantes que tienen una población residente superior al 15% que trabaja en la ciudad (Urban Audit).

tenido un importante efecto en el cambio en el modelo urbano, asociado a los factores explicativos recogidos en la primera parte de este trabajo.

### III. METODOLOGÍA DE ESTUDIO

El trabajo centra la atención en los aspectos morfológicos del crecimiento de la ciudad a través de indicadores que miden la evolución de la superficie edificada y sin edificar de las parcelas de carácter urbano. Se ha centrado la atención en el área urbana comprendida entre la ciudad central y la corona periurbana de municipios situados hasta un máximo de 30 Km de distancia. Asumimos de partida que el proceso de dispersión es inversamente proporcional a la distancia. También partimos de la base de que los núcleos de población situados junto a vías de alta capacidad cuentan con unas condiciones más favorables para estos procesos. Finalmente entendemos que son mayores los desarrollos urbanos periféricos a las grandes áreas metropolitanas polinucleares, como sucede con Madrid y su capacidad de penetración hacia la organización urbana de Toledo y Guadalajara.

La unidad territorial de análisis empleada es el municipio. Esta escala permite tener una visión general del crecimiento agregado experimentado en las coronas periurbanas. Asumimos que los resultados están condicionados por el tamaño de los municipios, que son desiguales en extensión y en población y que relativizan los resultados; también por el hecho de que el sistema de poblamiento en cada uno de ellos responde a lógicas diferentes, ya que en ocasiones aparecen municipios en los que la mayor parte de la población se concentra en su capital, mientras en otros, no muchos, aparece localizada en una nube de entidades de población menores de tamaño desigual.

Desde el punto de vista temporal, se ha empleado como periodo de análisis el comprendido entre 2000 y 2016 con el objetivo de contrastar dos periodos muy bien diferenciados: un primero momento (2000-07) de inusitada dinámica del sector inmobiliario y seguido del periodo (2008-16) cuyo elemento definidor ha sido la crisis, la contracción del sector de la construcción y la reducción fuerte de la dinámica urbanizadora.

El criterio de análisis ha sido doble. Por una parte, se han analizado los cambios en la superficie urbanizada, lo que supone el crecimiento de lo que puede ser utilizado para construir ciudad; por otro, se ha analizado lo realmente edificado dentro de las unidades de análisis seleccionadas (parcelas urbanas). El objeto es poner en un escenario comparado lo real y lo potencialmente edificable. La información utilizada se ha extraído de la sede virtual del Catastro (Catastro, Ministerio de Hacienda y Función Pública del Gobierno de España). De este organismo público se han seleccionado las siguientes variables: superficie de parcelas de suelo urbano, superficie de parcelas urbanas edificadas y sin edificar para los tres años empleados (2000, 2008 y 2016). Hay que tener presente que en algunos años el Catastro de Urbana ha sido objeto de revisiones, lo que ha implicado cambios de criterio de medición, lo que de manera puntual pueden ocultar o enmascarar algunos de los procesos e incluso la reducción de los valores (es el caso de la provincia de Ciudad Real).

Como método de análisis se han utilizado dos criterios. Por una parte, se han presentado datos agregados de la superficie de solares y edificada, diferenciado lo sucedido, de manera agregada, en las ciudades y en sus respectivas coronas. Por otra, se ha calculado la tasa de variación para todo el ciclo (2000-16) y para las dos series temporales de igual duración (2000-08, 2008-16). Los resultados se han presentado en tablas resumidas y cartográficamente. En los mapas se han establecido intervalos equiparables que pretenden reflejar el comportamiento de los diferentes municipios en las variables empleadas. Se ha utilizado la tasa de variación como método de análisis, al ser muy ilustrativa del proceso de

cambio. Se ha diferenciado en todos los casos entre los que presentan comportamiento negativo, y tres intervalos para categorías con balance positivo (crecimiento de 0 a 50%; de 50 a 100% y más de 100%).

#### IV. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

##### IV.1 Evolución de la superficie a escala de corona urbana y de ciudad

Una forma de ilustrar el proceso de conformación de la dispersión urbana es a partir de la superficie total edificada y sin edificar. Desde el punto de vista de lo construido, la tabla 2 pone de manifiesto la tendencia, comparando la cantidad de Km<sup>2</sup> recogidos en cada uno de los años considerados. Es evidente en todos los casos el crecimiento, especialmente acentuado en el periodo 2000-2008, coincidiendo con los años de mayor actividad en el sector de la construcción. De manera paralela se aprecia que el stock de suelo (superficie sin edificar), se ha comportado también de manera especialmente dinámica en estos años, creciendo de manera sustancial. Menos intenso ha sido el proceso entre 2008 y 2016 se ha mantenido la tendencia de ligero crecimiento en todos los casos (coronas y ciudades centrales). Pero junto a la tendencia al crecimiento en el tiempo, posiblemente lo más llamativo es comparar lo sucedido en las ciudades en relación a la corona como conjunto. esta realidad

	SUPERFICIE EDIFICADA						SUPERFICIE SIN EDIFICAR					
	2000	%	2008	%	2016	%	2000	%	2008	%	2016	%
ALBACETE	1217,1	73,8	2084,1	75,4	2244,6	76,0	605,5	62,4	972,5	69,7	708,1	46,5
Corona	431,0	26,2	679,4	24,6	709,6	24,0	364,9	37,6	422,3	30,3	815,8	53,5
Total	1648,1		2763,5		2954,2		970,5		1394,9		1524,0	
CIUDAD REAL	1201,9	36,0	795,4	31,1	588,3	20,0	323,1	32,2	370,8	26,7	1023,6	36,4
Corona	2136,8	64,0	1764,3	68,9	2348,6	80,0	681,3	67,8	1019,3	73,3	1790,6	63,6
Total	3338,7		2559,7		2936,9		1004,4		1390,0		2814,2	
PUERTOLLANO	1205,7	48,6	492,8	35,8	574,3	39,1	178,9	49,3	179,7	45,7	230,0	31,7
Corona	1276,0	51,4	882,2	64,2	893,3	60,9	184,2	50,7	213,3	54,3	495,6	68,3
Total	2481,6		1375,0		1467,5		363,1		393,0		725,5	
CUENCA	266,3	49,6	437,8	55,9	539,9	54,1	187,7	50,3	471,6	71,4	202,5	47,6
Corona	270,9	50,4	344,8	44,1	457,6	45,9	185,3	49,7	188,6	28,6	223,0	52,4
Total	537,2	100,0	782,6		997,6		372,9		660,2		425,5	
GUADALAJARA	535,6	10,3	684,7	8,8	677,1	7,6	324,0	6,1	891,7	9,0	809,2	9,9
Corona	4656,4	89,7	7079,7	91,2	8234,3	92,4	5001,1	93,9	8961,6	91,0	7402,1	90,1
Total	5191,9		7764,4		8911,4		5325,1		9853,3		8211,4	
TALAVERA	568,3	15,1	712,4	27,2	950,2	24,4	453,9	24,2	548,5	19,4	616,0	20,7
Corona	3188,8	84,9	1910,9	72,8	2946,3	75,6	1424,5	75,8	2283,7	80,6	2361,4	79,3
Total	3757,1	100,0	2623,4		3896,5		1878,4		2832,3		2977,4	
TOLEDO	853,0	15,0	2376,6	34,7	2106,0	28,9	834,1	21,3	3553,3	43,5	1388,4	26,1
Corona	4827,4	85,0	4471,2	65,3	5191,4	71,1	3072,6	78,7	4613,3	56,5	3934,0	73,9
Total	5680,4	100,0	6847,8		7297,4		3906,6		8166,6		5322,5	

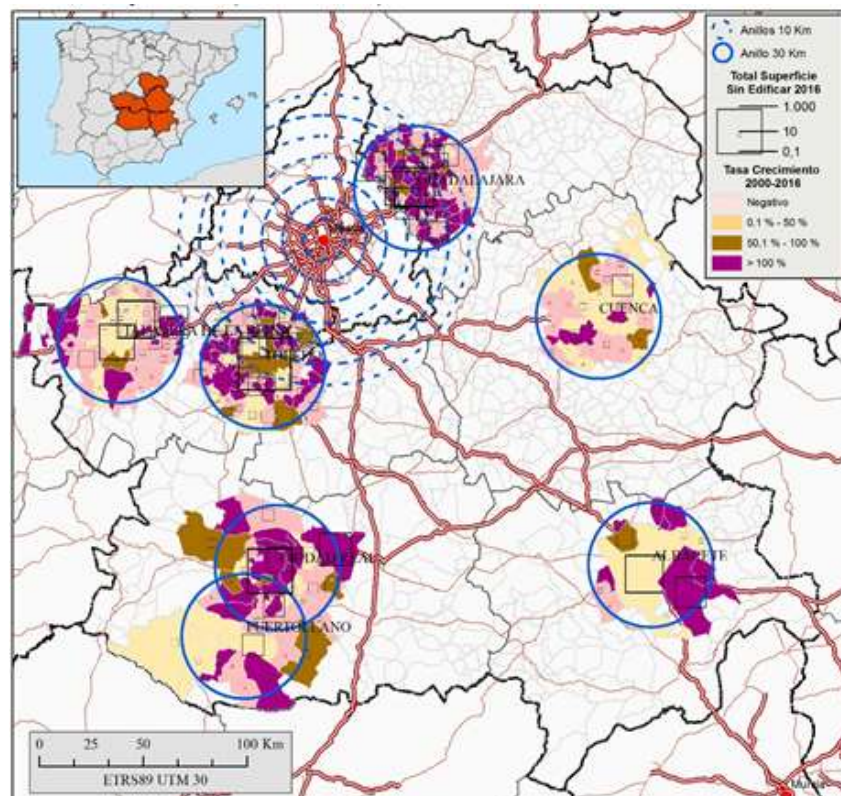
Fuente: Ministerio Hacienda, Catastro 2000-2016. Elaboración propia.

#### IV.2 Evolución de la superficie de las parcelas urbanas a escala municipal

Bajo esta categoría se incluye la cantidad de suelo en hectáreas que ha pasado de rural a urbano, pero no se ha edificado en el periodo analizado. La Figura 2 recoge la evolución de la superficie de parcelas urbanas bajo la categoría de solares entre 2000 y 2016. Del análisis de los resultados cartografiados se pueden apreciar varias realidades. Se observan desajustes muy grandes entre municipios, con una nebulosa de casos en los que se han registrado crecimientos anormalmente elevados de la superficie de parcelas sin edificar, y que se corresponde con el cuarto intervalo (municipios que ha aumentado en más del doble la superficie urbana). Por lo general se encuentran situados en la corona, a una cierta distancia del núcleo urbano del que dependen, a menos de 30 Kilómetros de distancia. El proceso de reclasificación de suelo parece estar asociado, por una parte, a la accesibilidad y posición junto a ejes principales de la red nacional o regional de comunicaciones; por otra a la voluntad de agentes urbanizadores y ayuntamientos por recalificar terrenos, que en su momento tuvieron vocación de urbanos, y que la crisis y la dudosa viabilidad de los proyectos los han dejado como suelo de reserva (algunos asociados a grandes iniciativas empresariales, que contaron con el apoyo de las diferentes administraciones –local y autonómica- en el proceso de reconversión del suelo de rústico a urbano).

Los crecimientos más significativos han tenido lugar en un grupo de municipios, especialmente beneficiados por esta dinámica, sobre todo en el área urbana de Guadalajara y Toledo, pero también se han reproducido en el entorno de Ciudad Real. Las otras ciudades han dejado comportamientos más amortiguados.

FIGURA 2. TOTAL DE SUPERFICIE PARCELAS URBANAS SIN EDIFICAR 2016 Y TASA DE CRECIMIENTO DE SUPERFICIE DE PARCELAS URBANAS SIN EDIFICAR 2000-2016 POR MUNICIPIOS EN CORONAS URBANAS



Fuente: Ministerio Hacienda. Catastro 2000-2016. Elaboración propia.



En la ciudad de Guadalajara y su área urbana el proceso es especialmente relevante. Un nutrido grupo de municipios han multiplicado por más de mil su superficie de solares urbanos. Destacan los casos de Yebes (6000%), Tórtola de Henares (5700%), Cañizar (4500%), Quer (3900%), Chiloeches (3500%), Loranca de Tajuña (2300%), además de Taraguno, Hueva, Robledillo, Torija, Aldeabuena, Fuentelaencina, Centenera o Alarilla (que lo han hecho por encima de 1000% también). Como referencia sirve el caso de la ciudad de Guadalajara, que ha aumentado un 149%.

Para la ciudad de Toledo con un crecimiento de 66,5%, hay dos municipios en su entorno que han crecido más del 1000%: se trata de Layos (3.270%) y Burujón (1105%). Por debajo de 100% y con valores positivos quedan otros dieciocho.

En el entorno de la Ciudad Real (con un aumento de 216%), tres municipios han tenido un especial protagonismo concentrando la mayor parte del proceso. Se trata de Ballesteros de Calatrava (ha crecido un 11.000% en superficie de parcelas urbanas), Caracuel de Calatrava (5700%) y Fernán Caballero (1300%).

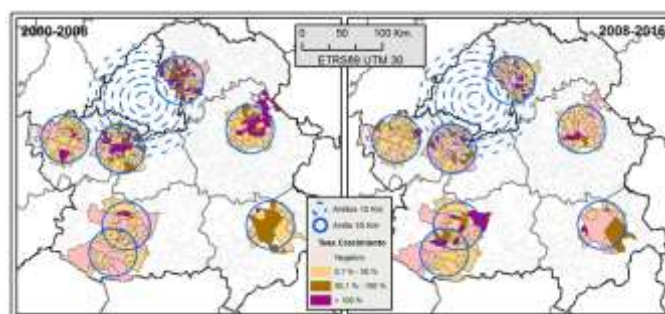
En Talavera de la Reina (35,7%), solamente un municipio ha crecido por encima del 1000%: Montearagón (casi un 6000%). Otros de los municipios más llamativos entre 500 y 1000% de incremento son Otero (992%), Los Cerralbos (700%), Mesegar de Tajo (655%) y Erustes (635%).

En el caso de Puertollano y Cuenca las dinámicas son significativamente menores. En el primer caso apenas aparecen municipios cuya dinámica ha permitido duplicar la superficie de parcelas urbanas. En Cuenca, los aumentos superiores al 100% aparecen en Villar de Olalla, Palomera y Beamud. Como referencia, la ciudad de Cuenca ha crecido un 8%.

En la corona de Albacete se ha producido un crecimiento especialmente importante se ha producido en Montalvos (1560%). Por encima de 500% aparece Hoya Gonzalo. Entre 100 y 500% aparecen La Herrera, Motilleja, Mahora y Chinchilla. La ciudad de Albacete en este periodo ha crecido un 16%.

Es especialmente interesante el hecho de que este proceso ha estado concentrado entre 2000 y 2008, coincidiendo con los años de mayor crecimiento de la economía y de la construcción de ciudad, y que además ha dejado también como balance la recalificación de suelo urbanizado para incrementar la superficie de la ciudad fuera de sus límites tradicionales. El periodo siguiente (2008-16) recoge las secuelas de una coyuntura económica de recesión y los cambios recogidos en ley del suelo de 2007 que cambian las estrategias de producción de suelo urbano (Figura 3).

FIGURA 3. TASA DE CRECIMIENTO DE SUPERFICIE DE PARCELAS URBANAS 2000-2008 Y 2008-2016 POR MUNICIPIOS EN CORONAS URBANAS



Fuente: Ministerio Hacienda, Catastro 2000-2008-2016. Elaboración propia.

### IV.3 Evolución de la superficie construida

El otro indicador empleado para medir el proceso de dispersión urbana es la superficie construida durante el periodo 2000 a 2016. En este caso la tendencia de crecimiento parece responder a una cierta lógica territorial, ya que la dinámica disminuye conforme la distancia se incrementa. Son los municipios más próximos a las ciudades y los situados junto a los principales ejes viarios los que han dejado dinámicas mayores (por encima del 100%). También se aprecia como la práctica totalidad de los municipios han dejado balances positivos, dejándose llevar por la influencia de los procesos de dispersión urbana (Figura 4).

En Guadalajara el proceso ha sido especialmente acusado en varios municipios con aumentos de más del 1000%: se trata de Yebe (3624%) y Quer (1200%). Guadalajara ciudad, crece un 26% de superficie edificada.

En Toledo las dinámicas mayores se han localizado en los municipios de Barciencia (404%), Villaluenga (156%), Novés (153%), Toledo (146%) y Burguillos (106%).

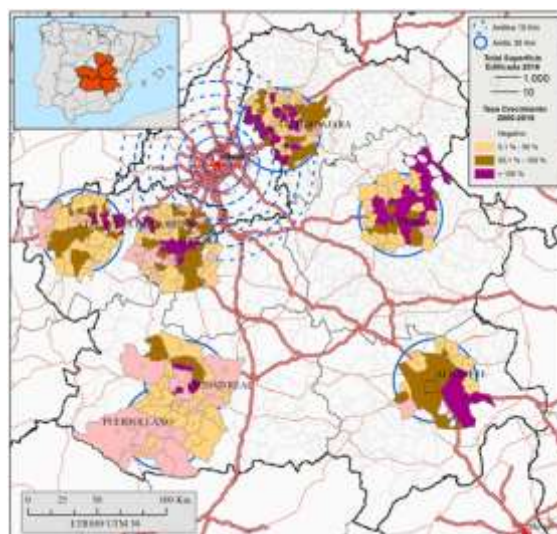
En Ciudad Real han sido Miguelturra (170%) y Poblete (122%) los que han crecido por encima del 100%. En Puertollano la dinámica ha sido leve, sin apenas variaciones sustanciales en el proceso.

En el entorno de Talavera de la Reina las mayores dinámicas se han centrado en Otero (812%), San Román (191%), Cardiel (150%), Casar de Escalona (149%), Lucillos (136%), Lanzahita (134%) y Erustes (104%). Como referencia, Talavera aumentó un 67,18%.

En la corona situada en el entorno de la ciudad de Cuenca la dinámica mayor (superior al 100%) se ha centrado en Villalba de la Sierra (185%), Arcas del Villar (175%), Mariana (148%), Fuentenava (135%), todas por encima de la capital provincial (103%).

En el caso de la ciudad de Albacete, que ha aumentado un 84%, deja por encima al municipio de Chinchilla de Montearagón (130%).

FIGURA 4. TOTAL DE SUPERFICIE PARCELAS URBANAS EDIFICADAS 2016 Y TASA DE CRECIMIENTO DE SUPERFICIE DE PARCELAS EDIFICADAS 2000-2016 POR MUNICIPIOS EN CORONAS URBANAS



Fuente: Ministerio Hacienda, Catastro 2000-2008-2016. Elaboración propia.

## V. CONCLUSIONES

Los procesos de dispersión urbana en las ciudades intermedias del interior español han aparecido y evolucionado de manera acelerada en pocos años. Se aprecia su intensidad a través de indicadores de carácter demográfico, de producción de suelo urbano, pero sobre todo de superficie edificada. La incidencia ha sido muy acusada durante el periodo del urbanismo expansivo (2000-2008). Sus efectos territoriales se han dejado sentir en las coronas urbanas, con respuestas diferentes en cada caso. Desde el punto de vista demográfico se aprecia una reactivación de los municipios situados en las coronas, con dinámicas que, en general, van parejas a las de las ciudades centrales, cambiando la tendencia de la segunda mitad del siglo pasado, en la que evolución regresiva era la tónica generalizada. Supone una nueva realidad en los entornos de las ciudades medias y rompe la tradicional polarización de las dinámicas en detrimento de las periferias.

El proceso analizado permite identificar también, a través de indicadores de producción de suelo urbanizables y urbanizado (solares) y de suelo construido, algunos patrones de la dispersión territorial de la ciudad, que se ha generalizado, aunque con matices y singularidades propias de cada entorno. Desde el punto de vista de los solares, su crecimiento se ha manifestado de manera intensa y ha afectado a la mayor parte de las coronas. Ha sido mucho mayor a la demográfica, con una lógica territorial que no siempre ha sido inversamente proporcional a las distancias, ya que en ocasiones aparecen municipios relativamente alejados con aumentos anormalmente elevados. Sí que se cumple la lógica de la tendencia al incremento en relación con la accesibilidad y/o proximidad a grandes áreas metropolitanas. Por otro lado, se observa un desigual comportamiento entre ciudades. Algunas especialmente dinámicas donde la dispersión urbana ha sido la tónica dominante. En el caso de la superficie construida, también se aprecia una tendencia acusada a la dispersión. En este caso el resultado se ajusta más a la lógica relacionada con la distancia a la ciudad central y la accesibilidad.

Es posible diferenciar también comportamientos entre ciudades. Mientras Toledo y Guadalajara han tenido un crecimiento centrado en las periferias, otras han centrado sus dinámicas en la ciudad media, con una dispersión más amortiguada. En lo temporal el periodo 2000 y 2008 ha capitalizado estos procesos. En todo este escenario, las decisiones y estrategias adoptadas por los municipios menores, con normativas de planificación básicas, han facilitado la proliferación de suelos recalificados y construidos. Como resultado queda una bolsa de suelo recalificado como urbanizado, que no se ha utilizado y que se mantiene como reserva para futuros desarrollos urbanos fuera de la ciudad.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉS, G. (2008): “Geografía y ciudades medias en España: ¿a la búsqueda de una definición innecesaria?”. *X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales 1999-2008*. Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.

BARATTUCI, C. (2003): “Du periurbain aux urbanisation dispersées”. *Revista Urbanismo*, nº 329, pp 77-81.

BELLET, C. and LLOP, J.M. (2004): “Ciudades intermedias: entre territorios concretos y ciudades y espacios globales”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XXXVI (141-142), 2004, p 569 – 582.

BRUNET, R. (2000): “Las ciudades como Lleida. Situación y perspectivas de las ciudades medias en Europa”. En Bellet, C. y Llop, J.M.: *Ciudades intermedias, urbanización y sostenibilidad*. Lérida. Ed. Milenio.

BURRIEL, E. (2008): “La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)”. *Scripta Nova*, XII, 270 (64). Universidad de Barcelona

CAPEL, H. (2016): “Violencia, inequidad, contaminación y otros problemas en la ciudad actual ¿qué hacer?”. En Benach, N.; Fani, A.; Carlos, A. (Edit): *Horacio Capel. Pensar la ciudad en tiempos de crisis*. Icaria, espacios críticos. Barcelona.

CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; LÓPEZ, P. (2017): “Crisis y empleo en las ciudades españolas”. *Revista EURE*, vo. 42, n° 128. Santiago de Chile. Chile.

CASTELLS, M. (2006): *Sociedad red*. Alianza Editorial. Madrid.

CATASTRO: <http://www.catastro.meh.es/esp/estadisticas.asp> [fecha consulta 30-10-2017]

CEBRIÁN, F.; Panadero, M. (2013): *Ciudades medias. Formas de expansión urbana*. Biblioteca Nueva. Madrid.

GAJA, F. (2008): “El “tsunami urbanizador” en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006», *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, Barcelona, Universidad de Barcelona.

GARREAU, J. (1994): “Edge cities”, *American Demographics*, February 1994.

HARVEY, D. (2005): *A brief history of neoliberalism*. New York. Oxford University Press, 247 pp.

INE: <http://www.inebase.es> [fecha consulta 5-3-2018]

MEGA, V. (2000): “The European archipelago of intermediate cities. A research journey”. En Bellet, C.; Llop, J.M (2000): *ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad*. Editorial Milenio. Lérida.

MÉNDEZ, R., ABAD, L. and PLAZA, J. (2014): “Geografía de las ejecuciones hipotecarias en España”. – *Colección Estudios* 84. – Madrid. – <files/1018/Estudio84.pdf>, 27/07/2016.

MINISTERIO DE FOMENTO (2017): *Observatorio de Vivienda y Suelo*. Boletín Anual 2016.

ROCH, F. (2008): “La deriva patológica del espacio social en el modelo inmobiliario neoliberal madrileño», *X Coloquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, Barcelona, Universidad de Barcelona.

ROMERO, J. (2010): “Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias”. *Revista Cuadernos Geográficos*, n° 47, 2010-2. Pp 17-46.

RULLÁN, O. (2012): Urbanismo expansivo en el Estado español: de la utopía a la realidad”. En Gosálvez, V. y Marco, J.A. (edit.). *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI*. Alicante. Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de Alicante. P. 165-209.

SOJA, E.W. (2008): *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Traficantes de Sueños. Madrid.

# **LOS CAMBIOS DE USOS URBANOS EN LA PERIFERIA DE LAS CIUDADES MEDIAS DE CASTILLA Y LEÓN**

ANDRÉS LÓPEZ, GONZALO  
GONZÁLEZ GONZÁLEZ, MARÍA JESÚS

# LOS CAMBIOS DE USOS URBANOS EN LA PERIFERIA DE LAS CIUDADES MEDIAS DE CASTILLA Y LEÓN

## I. INTRODUCCIÓN

Las ciudades medias y su entorno han mantenido una especialización en la agroindustria, que no ha generado efectos multiplicadores significativos en otros sectores económicos, y con un débil tejido empresarial basado en sectores productivos de bajo valor añadido y de utilización de mano de obra extensiva y poco cualificada (VV.AA., 2010). Pero si observamos la evolución espacial y socioeconómica de algunos de estos núcleos en las últimas tres décadas, nos da pie a reflexionar sobre los cambios de usos, las transformaciones económicas y la extensión urbana reciente que ha tenido lugar en estas ciudades en los últimos años (González González, 2016).

Las ciudades medias españolas han ido consolidándose como núcleos estructurantes del territorio (Cebrián Abellán et al, 2013). En los últimos tiempos se ha afianzado su papel territorial, especialmente reconocido por parte de algunas líneas de investigación geográfica que inciden en analizar su fuerte protagonismo como referencias económicas, sociales y culturales (Capel, 2003; Feria-Toribio, 2006; Bellet y Torné, 2004; Caravaca, 2007). Se ha pretendido concretar la escala de ciudad media, a veces con análisis complejos, pero con resultados muchas veces de escasa utilidad (Pillet Capdepón et al., 2018). Actualmente, la realidad es que se sigue buscando un concepto, una clasificación y un esquema de cuáles y cómo son las ciudades medias españolas, a medio camino entre el tamaño del núcleo urbano y las funciones y actividades que definen su identidad (Andrés López, 2008).

Las consecuencias de los cambios en las tendencias de crecimiento y distribución de la población en las ciudades medias y en sus áreas inmediatas semejan las que ocurren en las áreas urbanas mayores. Además, las diferentes estrategias de promoción, recalificación y ordenación urbanas, es decir, los diferentes proyectos de ciudad que asumen los diversos municipios tienen bastante similitud (Ganau Casas, J. y Vilagrassa Ibarz, 2003).

En este trabajo ponemos el énfasis en observar la evolución de este grupo de ciudades en los últimos años, planteando una reflexión sobre la extensión urbana que se genera por diferentes tipos de usos en las áreas de influencia de las ciudades medias; y, en concreto, en los espacios urbanos de tres ciudades de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: Burgos, León y Palencia. El objetivo principal es analizar la evolución del crecimiento de estos tres conjuntos urbanos en las últimas décadas. La metodología seguida se centra en comprobar cómo se ha producido el crecimiento urbano más allá de la ciudad tradicional. Para ello se utilizan datos del Instituto Nacional de Estadística, el Catastro y el mapa de ocupación y usos del suelo en España (Corine Land Cover). Esto ha permitido obtener una cartografía específica, que refleja la evolución de estas ciudades en los últimos años hacia un área de influencia cada vez más significativa, representando la distribución actual de los tipos de usos del suelo.

## II. LA EXTENSIÓN DE LAS ÁREAS URBANAS HACIA LOS MUNICIPIOS LIMÍTROFES DE LAS CIUDADES MEDIAS.

Existe un amplio grupo de ciudades medias en España en el que, más allá de estas dinámicas de dispersión, claramente identificables, la generación de las áreas de influencia ha

sido mucho menos perceptible, inexistente en muchas ocasiones hasta mediados de la década de 1990 y debido a un crecimiento diferencial relacionado con distintos usos producidos en la mayor parte de los casos de manera bastante discontinua (Gonzalez González, 1997; Torres Elizburu, 2014). Así, aparecen conceptos o ideas como la de la ciudad no nuclear o la ciudad articulada en coronas inmediatas a las áreas metropolitanas de rango superior (Ferrelli et al, 2018). La mayor parte de estas ciudades medias habían sido especialmente dinámicas desde mediados de los años sesenta y setenta, duplicando su población y extensión, incluso con índices de crecimiento superiores a los de las ciudades de más de un millón de habitantes. Estos crecimientos, se generaron en su mayor parte dentro de los términos municipales originarios del asentamiento urbano y con mínimas afecciones a las superficies de los núcleos colindantes, sin que fuera habitual apreciar en esta escala urbana áreas de influencia definidas hasta el inicio del siglo XXI (Andrés López y Molina de la Torre, 2000).

En algunos de estos núcleos han surgido procesos de suburbanización característicos de los crecimientos espontáneos, en ocasiones incontrolados, en un contexto aparentemente regulado por un planeamiento consolidado (VV. AA., 2006). Estas ciudades, la mayoría del interior peninsular y definidas por las funciones provinciales de articulación de sus territorios más inmediatos, han empezado a extenderse hacia los municipios limítrofes como consecuencia de la bonanza económica y constructiva, que desembocaron en el estallido de la burbuja inmobiliaria (Calderón Calderón y García Cuesta, 2017). Así, estas nuevas urbanizaciones y áreas urbanas han generado conflictos de uso y se ha abierto el debate sobre la inconveniencia de la ciudad difusa y la preservación de la ciudad compacta (González González, 2002, 2017). En este sentido, varias investigaciones nos indican las ventajas del modelo urbano mediterráneo, más compacto y preparado para un crecimiento sostenible (González González, 2016). Se trata de aprovechar infraestructuras y equipamientos locales ya existentes y no crear tramas urbanas nuevas, por tanto, se debe ahondar en los procesos de competitividad y especialización de cada núcleo, añadiendo planteamientos de cooperación y solidaridad interterritorial (Hernández Aja et al, 2016). Aunque actualmente se ha desarrollado el sentimiento localista de sus habitantes, el planeamiento supramunicipal y las buenas prácticas entre los distintos municipios son ineludibles a corto o medio plazo (Fitch Osuna, 2018).

En los últimos veinte años, las ciudades medias han experimentado un cambio importante en sus expectativas de resituación en la red urbana en todas las escalas (Salom y Fajardo, 2018). El crecimiento urbano, la mejora en las condiciones de equipamiento y la llegada de nuevas infraestructuras han dado lugar a una urbanización no siempre continua y en que en muchos casos se ha producido de manera irregular, apareciendo múltiples problemas, fundamentalmente derivados de las nuevas rentas de centralidad/accesibilidad (Selima Sultana, 2014).

Se ha producido una destrucción de zonas agrícolas y suelo rústico, que delimita todo un cinturón periurbano en transformación, y se ha producido una descoordinación entre los municipios, que luchan por ser más competitivos y conseguir mejores equipamientos o más suelo residencial o industrial, que en la mayoría de los casos han quedado infravalorados, infrutilizados o directamente desaprovechados (Baigorri, 2001). Se aprecian impactos singulares en la extensión y en los cambios de uso del territorio y este proceso se ha producido en el contexto urbanístico español cambiante de los últimos años (González y López, 2015). La proliferación de urbanizaciones, áreas comerciales y polígonos industriales alrededor de las ciudades medias ha dado lugar a la modificación de sus paisajes y formas urbanas, así como su papel en la jerarquía urbana, teniendo en cuenta su dotación funcional (Salom y Fajardo, 2018).

En las tres ciudades que se estudian en este trabajo se han generado dinámicas de extensión residencial, industrial y comercial hacia los municipios colindantes, creándose una nueva área urbana que está en proceso de formación. Se ha configurado una nueva estructura urbana en los municipios del entorno tanto en Burgos, como en León y Palencia en la década del año 2000, creándose distintas urbanizaciones de polígonos y sectores de diferente uso. En los tres casos coincide la vinculación de este proceso no solo con actuaciones inmobiliarias residenciales sino también con un alto grado de impacto por parte de las áreas productivas, que han contribuido a consolidar el perfil industrial de estas capitales.

### III. LOS CAMBIOS EN LOS USOS DEL SUELO EN BURGOS, LEÓN Y PALENCIA

En Burgos y León, con un rango cercano a los 200.000 habitantes, y en Palencia, en torno a 100.000 personas, se aprecia, en estos últimos años, un proceso de extensión urbana hacia su entorno. El área urbana de Burgos ha sufrido un incremento demográfico del 66% y la ciudad del 13% sobre la cifra de partida y continúan en una dinámica positiva, aunque el avance más importante se registra entre 2000 y 2008 (más de 6.000 habitantes). La variación demográfica de Palencia ha pasado de un área urbana de apenas 94.000 personas a crecer levemente para alcanzar los 97.482 habitantes; mientras la ciudad ha perdido más de 1.500 personas en este periodo, su entorno ha crecido en algo más de 5.000 efectivos, siendo manifiesta por tanto la dinámica de extensión hacia otros municipios del crecimiento urbano.

El caso de León es singular, dado que el área urbana incluye dos municipios (San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre) que engrosan notablemente el conjunto demográfico de la capital. En el año 2000 la ciudad apenas tenía 140.000 habitantes y, sin embargo, el área urbana superaba ya las 200.000 personas. En 2016, León ciudad ha descendido hasta apenas 126.000 personas (un 9% menos) y, por el contrario, el área urbana ha crecido notablemente hasta superar los 212.000 habitantes. Los municipios del entorno han incrementado su población hasta superar las 85.000 personas (un crecimiento cercano al 40% desde el año 2000), si bien hay que tener en cuenta que, de esta cifra, casi 50.000 habitantes se corresponden con los dos municipios citados.

TABLA 1: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LAS ÁREAS URBANAS DE BURGOS, LEÓN Y PALENCIA. AÑOS 2000-2016

		EVOLUCIÓN POBLACIÓN (Nº DE HABITANTES)					
		2000	2008	2016	% 2000 2008	%2008 2016	% 2000 2016
Burgos	<b>Total Área Urbana</b>	177.805	198.828	200.267	112%	101%	113%
	<b>Municipio Central (Ciudad)</b>	163.358	177.879	176.608	109%	99%	108%
	<b>Resto municipios (área influencia)</b>	14.447	20.949	23.991	145%	115%	166%
León	<b>Total Área Urbana</b>	200.686	215.753	212.090	108%	98%	106%
	<b>Municipio Central (Ciudad)</b>	138.006	135.019	126.192	98%	93%	91%
	<b>Resto municipios (área influencia)</b>	62.680	80.634	85.898	129%	107%	137%
Palencia	<b>Total Área Urbana</b>	93.903	98.969	97.482	105%	98%	104%
	<b>Municipio Central (Ciudad)</b>	80.613	82.626	79.137	102%	96%	98%
	<b>Resto municipios (área influencia)</b>	13.290	16.343	18.345	123%	112%	138%

Elaboración propia a partir de INE. Padrón Municipal y Dirección General del Catastro. Años 2000, 2008 y 2016



TABLA 2: CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA POBLACIÓN TOTAL VINCULADA (RESIDENTE Y NO RESIDENTE) EN LAS ÁREAS URBANAS DE BURGOS, LEÓN Y PALENCIA. AÑOS 2001-2011

	POBLACIÓN RESIDENTE				POBLACIÓN NO RESIDENTE				POB. TOTAL VINCULADA (Res. + No Res.)	Tasa Vinculación (Pob.TOTAL/Res.)
	TOTAL	Solo Reside	Reside y trabaja	Reside y estudia y/o reside y tiene 2ª vivienda	TOTAL	Trabaja	Estudia	Tiene 2ª vivienda y/o pasa más de 14 noches/año		
<b>Burgos 2001</b>	166.187	90.671	61.598	13.918	35.472	13.976	5.190	16.306	201.659	121,34%
<b>Burgos 2011</b>	177.258	80.693	61.516	35.049	56.775	12.541	7.000	37.234	234.033	132,03%
<b>León 2001</b>	166.742	111.701	41.632	13.409	53.725	23.187	12.097	18.441	220.467	132,22%
<b>León 2011</b>	180.250	110.857	41.453	27.939	92.696	24.540	15.221	52.936	272.946	151,43%
<b>Palencia 2001</b>	79.797	50.710	22.543	6.544	17.164	6.655	3.684	6.825	96.961	121,51%
<b>Palencia 2011</b>	79.463	42.992	21.790	14.680	26.748	6.811	3.731	16.207	106.211	133,66%

Elaboración propia a partir de INE. Censos de Población. Años 2001 y 2011.

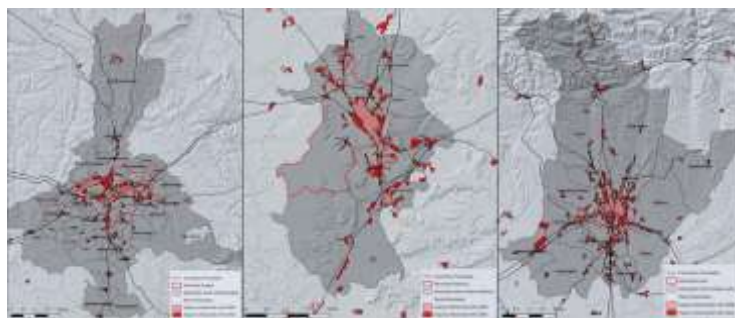
En los tres casos, tal y como se observa en la tabla 1, podemos hablar de un proceso de consolidación urbana que se ha extendido y afianzado a pesar de la reciente crisis económica. Aunque las ciudades centrales pierden población, las tres áreas urbanas se incrementan, aunque con un descenso a partir de 2008. En las tres ciudades medias hay una secuencia de formación de un área de influencia urbana, lo que se corrobora con la población vinculada, que se asocia a estos espacios urbanos por movimientos laborales y otras dinámicas. En estas ciudades existe un conjunto de población no residente que trabaja, estudia y se vincula al conjunto urbano de modo habitual (ya sea porque tiene una segunda vivienda, ya por que pasa algunas temporadas en la ciudad). Y ello lleva a incrementar el volumen real de las tres áreas urbanas (tabla 2).

Para confirmar la hipótesis del crecimiento urbano reciente en estas ciudades medias, hemos trabajado sobre la cartografía detallada de los usos del suelo, obteniendo no solo la dinámica de progresión urbana sino también los cambios que se han producido en los usos en que se ha basado la extensión. Se ha cartografiado el crecimiento urbano que ha tenido lugar en estas ciudades entre el 2000 y el 2016, a partir del uso de la base del Corine Land Cover, complementado con la ortofoto del PNOA. Se comprueba que, en los tres casos de estudio, los municipios iniciales rebasan sus límites ampliamente y las dinámicas de extensión consolidan la ampliación de las ciudades, fundamentalmente en los ejes de las principales vías de comunicación (mapa 1).

La extensión de la ciudad de Burgos ha sido bastante difusa hacia un número muy amplio de municipios (más de 40) y con un efecto de notable dispersión. La ciudad ha crecido desde el año 2000 en la línea de la carretera nacional I, hacia Madrid, en los municipios de Villagonzalo Pedernales, Saldaña, Sarracín, Cogollos, Valdorros, Madrigal y Madrigalejo del Monte. La extensión se ha dirigido igualmente hacia el Oeste, en el eje de las carreteras de Valladolid y León (Villalbilla de Burgos, Tardajos y Buniel); hacia el Norte, en la carretera de Santander (Merindad de Río Ubierna-Alfoz de Quintanadueñas); y al Este, sobre la línea de la carretera de Logroño (Cardeñajimeno, Castrillo del Val e Ibeas de Juarros).

Por el contrario, en el caso de León, la extensión urbana más destacable se produce de forma concentrada en San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre, como ya se ha indicado, aunque también existen procesos de extensión similares en los ejes de las carreteras: hacia el Sur, en la carretera de Valladolid, en Santovenia de la Valduncina, Onzonilla y Vega de Infanzones; hacia el Norte, en la carretera de Oviedo, en los municipios de Sariegos, Garrafe de Torio, Cuadros y La Robla; o hacia el Oeste, en la carretera hacia Astorga, en los núcleos de Valverde de la Virgen o Villadangos del Páramo (García Argüello, 2016).

MAPA 1: EVOLUCIÓN DEL ESPACIO URBANIZADO EN LAS ÁREAS URBANAS DE BURGOS, LEÓN Y PALENCIA. AÑOS 2000-2016



Elaboración propia a partir de capas de información geográfica obtenidas del IGN: MDT, principales ejes de carreteras, Corine Land Cover. Ocupación y usos del Suelo en España (año 2012) y Ortoimagen espacial PNOA máxima actualidad (año 2016).

En el área urbana de Palencia se observa un crecimiento más lineal en el que además de este tipo de extensiones vinculadas a las poblaciones en torno a las vías de comunicación (Grijota, Husillos, Fuentes de Valdepero o Villalobón, en el eje norte), nos encontramos con un proceso de urbanización periurbana directamente asociado a la encrucijada de conexiones en la que se encuentra la ciudad, en la conexión de la autovía de Castilla (A-62), con la carretera hacia Santander (A-67). Se manifiesta la amplia urbanización que ha tenido lugar en términos municipales como el de Dueñas, Venta de Baños, Magaz de Pisuerga o Villamuriel de Cerrato, en los que se registran fuertes incrementos de la superficie ocupada (Delgado Huertos, 2014).

También se constata cómo la superficie no residencial tiene un impacto significativo tanto en el espacio propiamente urbano del municipio central, como en los ámbitos de la extensión periurbana. Las áreas urbanas de Burgos y León manifiestan inicialmente perfiles similares, con ámbitos extensos de más de 100.000 ha en total, en los que el conjunto urbanizado supera las 6.000 ha. Con unas dimensiones mucho más reducidas, el área urbanizada en Palencia ronda las 3.000 ha, en un territorio de afección más limitado (apenas 30.000 ha). Pero donde realmente encontramos los aspectos más interesantes entre estas tres ciudades es descomponiendo la cifra total del suelo urbanizado según usos. En este sentido, el perfil industrial de Burgos y Palencia se diferencia sensiblemente de la especialización de León, como una ciudad de servicios más vinculada a su función de capital provincial (mapa 2).

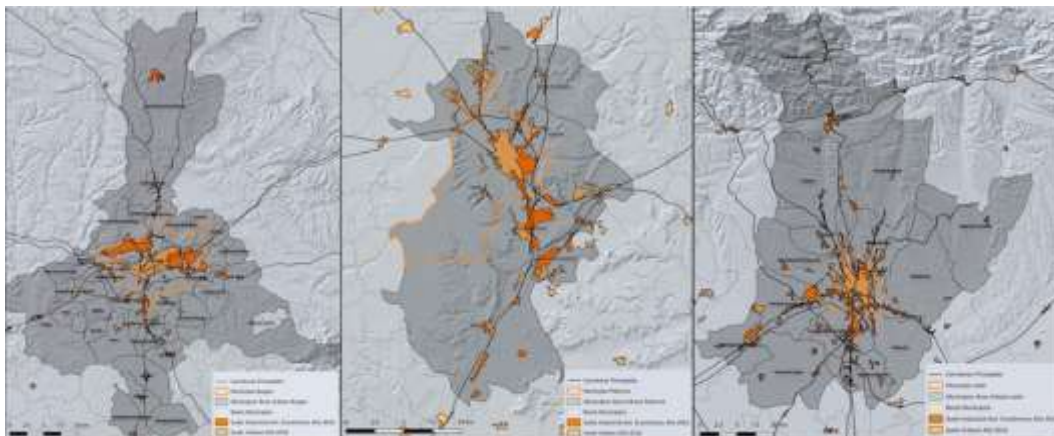
Burgos destaca con un marcado perfil industrial, hasta el punto de situarse como una de las principales áreas urbanas del país en términos productivos. Se trata de la segunda ciudad española en suelo industrial por habitante (112 m<sup>2</sup>/persona); la tercera en porcentaje de población activa industrial (23%) y en empleos industriales por cada 1.000 habitantes (98, duplica la media nacional); la cuarta en porcentaje de suelo industrial sobre el total urbanizado (37%); la décima en suelo industrial urbanizado total (cerca de 2.250ha) y la duodécima en empleo industrial absoluto (cerca de 20.000 trabajadores). En consonancia con esta especialización productiva, el suelo urbanizado en el área urbana supera las 2.200 ha y supone esa cifra cercana al 40% del total urbanizado. La extensión urbana definida por los suelos productivos genera también importantes impactos en los municipios colindantes, fundamentalmente en el referido eje de la carretera Nacional I, así como también es muy destacable el alto efecto de las infraestructuras, con más de 650 ha ocupadas por este uso (con significativa incidencia del ámbito logístico de Villafría) (mapa 2). Actualmente existen en el entorno de la ciudad 17 polígonos industriales en funcionamiento y 30 sectores más clasificados para este uso en el planeamiento urbano, lo que supone más de 700 ha productivas urbanizadas y en torno a 600 ha en suelos urbanizables previstos de uso industrial en los municipios del área urbana (Andrés López et al, 2018).

En el caso de León, aunque también la actividad productiva tiene un significado importante en la configuración territorial y socioeconómica, se manifiestan unos indicadores más moderados, conforme a su condición más vinculada a la capitalidad provincial y su función como centro de servicios. La proporción del suelo productivo baja hasta aproximadamente un tercio del total y predominan las cerca de 3.500 ha de otros usos urbanos fundamentalmente vinculados a la vivienda.

Palencia presenta una dimensión inferior en términos absolutos, si bien se muestra igualmente de modo relativo como un relevante centro productivo. De hecho, se trata de la primera área urbana española en suelo industrial por habitante, superando a Burgos (algo más de 131m<sup>2</sup> urbanizados por persona) y esta función se torna esencial al observar cómo

el suelo industrial supera las 1.200 ha en un conjunto de apenas 3.200 ha. Se ha extendido la mancha industrial en el cruce de comunicaciones referido, en los municipios de Magaz, Villamuriel, Dueñas y Venta de Baños (mapa 2).

MAPA 2: DISTRIBUCIÓN DE LOS TIPOS DE USOS DE SUELO EN LAS ÁREAS URBANAS DE BURGOS, LEÓN Y PALENCIA. AÑO 2016



Elaboración propia a partir de capas de información geográfica obtenidas del IGN: MDT, principales ejes de carreteras, Corine Land Cover. Ocupación y usos del Suelo en España (año 2012) y Ortoimagen espacial PNOA máxima actualidad (año 2016)

Se aprecia en las tres ciudades una dinámica bastante similar, que los mapas reflejan claramente, en el sentido de haberse producido un crecimiento urbano destacable en los últimos 20 años hacia algunos de los municipios del entorno urbano. La falta de espacio adecuado, en el caso de León, para la extensión en el propio municipio justificó desde hace ya décadas la ocupación de otros términos cercanos, si bien en Burgos y Palencia esa dinámica ha tardado en aparecer y aún hoy existen diversos sectores pendientes de su desarrollo en el propio municipio central. Las razones son variadas para explicar por qué se ha producido la extensión hacia otros núcleos, como por ejemplo la aparición de otros planeamientos urbanos oportunistas que clasificaron y gestionaron suelo rápido y barato en la fase expansiva, como las propias dinámicas de precios del suelo, impuestos más bajos y, en definitiva, mejores condiciones a la inversión inmobiliaria o industrial en un contexto con las mismas o muy similares ventajas de accesibilidad y situación.

#### IV. CONCLUSIÓN

La secuencia de cambios urbanos que hemos observado han consolidado la ciudad media como un elemento vertebrador de sus entornos. Los tres núcleos analizados son espacios urbanos en transformación que han sufrido las dinámicas de crisis como otros ámbitos del conjunto nacional. La ciudad media crece y se extiende hacia sus entornos inmediatos y está generando áreas de influencia complejas, determinadas por la disponibilidad de suelo, las configuraciones territoriales históricas existentes y las fuertes afecciones de las demandas inmobiliarias e industriales que afectan cada vez más significativamente a estos espacios periurbanos. El modelo urbano resultante en el entorno de las tres ciudades ha sido disperso, salvo la extensión continua de León, en sus dos municipios (Villaquilambre y San Andrés del Rabanedo), ya integrados en la trama urbana.

En los últimos años, estas ciudades han modificado sus patrones de urbanización y desde el final de la década de 1990 se han extendido hacia otros municipios. Por lo tanto, es evidente que la extensión urbana que ha generado la fase expansiva de crecimiento, en los años de bonanza económica, ha supuesto en estas ciudades medias una suburbanización, que ha contribuido a disminuir la densidad y ha modificado el patrón de la ciudad compacta. Los desarrollos ejecutados en todos los municipios de estas aureolas de las ciudades medias han estado muy vinculados al modelo de ocupación residencial de baja densidad. La industria también ha sido responsable de algunas extensiones urbanizadoras, que han consumido grandes paquetes de suelo, sin incidir en la ocupación demográfica.

El análisis efectuado nos permite concluir que las ciudades medias de Castilla y León se están convirtiendo en nodos de polaridad, dentro de un sistema urbano más amplio, en el que cada vez tienen más dinamismo. Las actividades económicas que están teniendo lugar en estas ciudades y su incidencia espacial han dado lugar a ámbitos urbanos en transformación. Aún en el periodo 2008-2016, en las fases más agudas del desplome económico generado por la crisis, estas ciudades han continuado creciendo y transformándose, extendiendo su huella en el territorio.

No obstante, la existencia de estructuras urbanas muy ruralizadas en el entorno inmediato de las tres ciudades estudiadas es un buen ejemplo de las dificultades de integración de estas franjas periurbanas. Se aprecia una dispersión de urbanizaciones y una inconsistente planificación de núcleos urbanos y polígonos, con contrastes singulares. Es evidente también que la escala municipal no es suficiente para abordar la ordenación física del territorio, siendo necesarias otras escalas. Además, surgen multitud de problemas que es necesario solventar como los relacionados con los transportes, el abastecimiento energético, la movilidad y los servicios de estos espacios. Este territorio que se está formando en torno a las ciudades intermedias ejemplifica claramente buena parte de los dilemas del urbanismo español reciente, con lo que resulta necesario seguir analizándolo.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrés López, G. y Molina de la Torre, I. (2000): Burgos y su área de influencia: aproximación a los efectos territoriales de la ciudad. *BAGE*, 29, 53 - 72.

Andrés López, G. (2008): Geografía y ciudades medias en España: ¿A la búsqueda de una definición innecesaria? *Scripta Nova*, XII, 270 (49).

Andrés López, G. (Coord.), Pascual Ruiz Valdepeñas, H. y Molina de la Torre, I. (2018): *La industria en el Área Urbana de Burgos. Análisis socioeconómico y territorial*, Burgos, Fundación Caja Burgos, 353 p.

Baigorri, A. (2001): *Hacia la urbe global. Badajoz. Mesópolis Fronteriza*. Cáceres, Editora Regional Extremeña, 437 p.

Bellet Sanfeliu, C.; Llop Torné, J.M. (2004): Miradas a otros espacios urbanos: Las ciudades intermedias. *Scripta Nova*, VIII, 165.

Calderón Calderón, B. y García Cuesta, J.L. (2017): Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova*, XXI, 570, 1-24.

Capel, H. (2003): Una mirada histórica sobre los estudios de redes de ciudades y sistemas urbanos. *GeoTrópico, online*, 1 (1), 30-65.

Caravaca, I, et al (2007): Indicadores de dinamismo, innovación y desarrollo. Su aplicación en ciudades pequeñas y medias de Andalucía. *BAGE*, 43, 131-154.

Cebrián Abellán, F. et al. (2013): Dinámicas y transformaciones recientes en los procesos de expansión territorial de las ciudades medias en Castilla-La Mancha, en Cebrián Abellán, F. y Panadero Moya, M. (coord.) (2013) *Ciudades medias. Formas de expansión urbana*, Biblioteca Nueva, 284 p.

Delgado Huertos, E. (2014): *Palencia (1950-2010): evolución urbana de una ciudad media*, Valladolid, Univ. Valladolid, 518 p.

Feria- Toribio, J.M. (2006): Los procesos metropolitanos como expresión relevante de la nueva realidad territorial, en Feria- Toribio (Coord.) *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*. Fundación Pública Andaluza, p 11-16.

Ferrelli, F., et al. (2018): Spatial and temporal analysis of the LST-NDVI relationship for the study of land cover changes and their contribution to urban planning in Monte Hermoso, Argentina. *Documents d'Analisi Geogràfica* 64(1)1, 25-47.

Fitch Osuna, J.M. et al. (2018): *Ciudad y territorio: ciudad compacta vs ciudad dispersa. Visiones desde España y México*. Universidad Nuevo León.

Ganau Casas, J. y Vilagrasa Ibarz, J. (2003): Ciudades medias en España: posición en la red urbana y procesos urbanos recientes. *Mediterráneo Económico*, 3, 37-73.

García Argüello, J. (2016): *Evolución de la planificación urbanística en los municipios del área urbana de León*. Univ. León.

González González, MJ. (2002): La ciudad sostenible. Planificación y teoría de sistemas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 33, 93-102.

González González, MJ (2016): "Strategic spatial thinking and change". *European Journal of Geography* 7(1):24-35

González González, MJ (2017): "Planning, urban sprawl and spatial thinking". *European Journal of Geography* 7(5):32-43.

Hernández Aja, A. y otros (2016): *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes programas de regeneración urbana integrada*. Instituto Juan de Herrera.

Pillet Capdepón, F. y otros (2018): "Dinámicas demográficas y su relación con la cohesión territorial en las áreas funcionales urbanas de Castilla-La Mancha (España)". *BAGE*, 76, 153-182.

Sala, E. (2018): "Crisis de la vivienda, movimientos sociales y empoderamiento: una revisión sistemática de la literatura". *Documents d'Analisi Geogràfica*. 64(1), 99-126

Salom, J., Fajardo, F. (2018): "El área metropolitana de Valencia en el sistema global de ciudades: los efectos de la crisis económica en la red de relaciones financieras de las empresas multinacionales". *Documents d'Analisi Geogràfica*, 64(1), 127-148.

Selima Sultana, J.W. (2014): "The nature of urban growth and the commuting transition: endless sprawl or a growth wave?". *Urban Studies*, 51(3), 544-576.

Serrano, J. M. (2010): Significación desmesurada de la actividad de la construcción en España: ¿inflexión y declive actual? La difícil sostenibilidad. GEOUSP: Espaço e Tempo (Online), 27, 173-194.

Torres Elizburu, R. (2014): La dispersión urbana en el País Vasco. Tesis doctoral. Univ. País Vasco.

VV. AA. (2006): *Cambios de ocupación de suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Ministerio Medio Ambiente.

VV.AA. (2010): *Modelos de crecimiento urbano*. Oviedo, Trea.

## VI. AGRADECIMIENTOS

Esta contribución se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Referencia CSO2015-63970-R. Dinámicas de urbanización y políticas urbanísticas en ciudades medias interiores. De la expansión y dispersión a la reformulación: ¿hacia un urbanismo más urbano?

**LA EXPANSIÓN DEL DELITO DE ENRIQUECIMIENTO  
ILÍCITO: ENTRE EL ÉXITO EN AMÉRICA LATINA  
Y EL FRACASO EN EUROPA**

CARRILLO DEL TESO, ANA ELENA



# LA EXPANSIÓN DEL DELITO DE ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO: ENTRE EL ÉXITO EN AMÉRICA LATINA Y EL FRACASO EN EUROPA\*

## I. ORIGEN Y DESARROLLO INTERNACIONAL

El delito de enriquecimiento ilícito ha alcanzado popularidad en relación con prácticas corruptas, cuando las dificultades probatorias no permiten constatar que se hayan cometido delitos asociados a la corrupción pública (Wilsher, 2006: 27). La conducta típica se centra en autoridades y cargos públicos que tienen un patrimonio mucho mayor que el que se podría deducir de sus ingresos declarados y que no pueden justificar; aunque también hay tipificaciones que extienden su ámbito de aplicación a particulares, o al crimen organizado. Aunque cada vez goza de mayor aceptación (en 2010 más de 40 países preveían este delito. Muzila, Morales, Mathias, Berger, 2012: 8), en la esfera europea la mayoría de intentos por incluirlo en las normas penales (no muchos, aun así) han topado con el rechazo de los tribunales constitucionales: la construcción tradicional de este delito presenta problemas de compatibilidad con el principio de presunción de inocencia, por lo que ha sido tachado de «delito de sospecha».

Nos tenemos que remontar a 1936, cuando un diputado argentino propuso penalizar a «los funcionarios públicos que adquieren riquezas sin ser capaces de demostrar su origen legítimo», inspirado por la ostentación pública de un funcionario de las riquezas que había conseguido durante su mandato. Hubo que esperar a 1963 para que finalmente se introdujera este delito, que actualmente regula el art. 268 (2) del Código Penal de la Nación Argentina, con la redacción de la Ley 25.188, de 29 de septiembre de 1999, (Ley de ética de la función pública), con la reciente reforma de la Ley 27.401, de 8 de noviembre de 2017 (Gabenara, 2018: 2). Ese año, 1963, se convirtió en el primer país en sancionar el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, junto a la India (Muzila, Morales, Mathias, Berger, 2012: 8).

Son varios los instrumentos internacionales que proponen la penalización de estas conductas (Rojas Pichler, 2015: 217-240). En el marco de la Organización de Estados Americanos, la Convención Interamericana contra la Corrupción, de 29 de marzo de 1996 (CICC), en el art. IX CICC preveía la obligación para los Estados parte de tipificar «(c)on sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico [...] el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él». Pese a ser un mandato para los países, la implementación debe ser en todo caso conforme con su Constitución y principios fundamentales. Esto ha llevado a Canadá a declararse contraria a la tipificación del enriquecimiento ilícito, ya que sería contraria a la presunción de inocencia. Estados Unidos, a su vez, entiende que no está obligado a incluir este delito en su ordenamiento, ya que cuenta con normas que impiden o castigan el enriquecimiento indebido de los funcionarios públicos, y tal y como está definido en la CICC impone la carga de la prueba al acusado (Carpio Delgado, 2015: 28). Sin embargo, la regulación de este delito se ha expandido por los ordenamientos latinoamericanos (Rodríguez García, Orsi, 2015: 201-260).

---

\* Trabajo elaborado en el marco del Proyecto de Investigación DER2016-79895-P «La reforma del decomiso y la recuperación de activos derivados del delito» financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

También la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 (CNUC) —que sí afecta al ordenamiento jurídico español— prevé en el art. 20 CNUC el delito de enriquecimiento ilícito, con el siguiente texto: «Con sujeción a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él». En este caso, la tipificación del delito no es imperativa para los Estados parte, aunque en todo caso deben considerar la posibilidad de hacerlo, lo que ha sido interpretado en un sentido activo: deben someterlo a algún tipo de debate parlamentario o a la evaluación de órganos consultivos (Carpio Delgado, 2015: 18).

El mismo año en que se elaboró la CNUC, 2003, se celebró la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, que en el art. 1 CUACC define el enriquecimiento ilícito como «el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público o de cualquier otra persona que él o ella no pueda razonablemente justificar en relación con sus ingresos». En el art. 8.1 CUACC los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para su tipificación, según las disposiciones de su derecho interno.

## II. LA RETICENCIA A SU TIPIFICACIÓN EN EUROPA

Aunque en el marco de la Unión Europea ninguna norma vinculante para los Estados miembro haya previsto la inclusión de este delito, en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 2008 sobre el producto de la delincuencia organizada<sup>2</sup>, dentro de las sugerencias para mejorar el insatisfactorio marco jurídico de la Unión Europea, se proponía la creación de un nuevo delito en el caso de posesión de bienes «injustificados» (Blanco Cordero, 2010: 365 y ss.) La idea era que, junto a los diferentes procedimientos legales para incautar el producto del delito, se creara este nuevo delito para perseguir este producto cuando su valor fuera desproporcionado en relación con los ingresos declarados por su propietario y este tenga contactos habituales con personas conocidas por sus actividades delictivas, con un procedimiento sustanciado ante un tribunal penal, en el que «no se invertiría totalmente la carga de la prueba» (*sic*).

Como expone BLANCO CORDERO, el recorrido del delito de enriquecimiento ilícito en Europa no ha sido largo, topando casi siempre con los pronunciamientos de los tribunales constitucionales contra la inversión de la carga de la prueba que lleva aparejada (Blanco Cordero, 2017: 6-10). Así sucedió en Italia con el segundo apartado del art. 12 *quinquies* del Decreto Ley núm. 306 de 8 de junio de 1992<sup>3</sup> (Maugeri, 2001: 58-60) en el marco de la lucha contra la criminalidad mafiosa, aplicable a aquellos que tuvieran abiertos procedimientos penales por delitos de contrabando, narcotráfico, asociación mafiosa, o que estuvieran sometidos a una medida de prevención personal, y que dispusieran, por cualquier motivo, de bienes, dinero u otros beneficios de valor desproporcionado frente a los declarados a efectos del impuesto sobre la renta o de su actividad económica, y de los

---

<sup>2</sup> «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Productos de la delincuencia organizada: garantizar que “el delito no resulte provechoso”». COM (2008) 766 final, Bruselas, 20 de noviembre de 2008.

<sup>3</sup> *Publicato nella Gazz. Uff. 8 giugno 1992, n. 133 e convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 1992, n. 356 - Gazz. Uff. 7 agosto 1992, n. 185. Comma prima aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 1992, n. 356 e poi così modificato dall'art. 1, D.L. 17 settembre 1993, n. 369 (Gazz. Uff. 20 settembre 1993, n. 221), convertito, con modificazioni, nella L. 15 novembre 1993, n. 461 (Gazz. Uff. 19 novembre 1993, n. 272).*

cuales no pudieran justificar su origen legítimo. En estos casos se podían enfrentar a penas privativas de libertad de dos a cinco años, más el decomiso de los bienes.

La *Corte Costituzionale* declaró la ilegitimidad de este inciso en la sentencia núm. 48 de 9-17 de febrero de 1994<sup>4</sup>. Las cuestiones de legitimidad presentadas ante la Corte se basaban en que para cometer este delito bastaba con la posesión injustificada de unos bienes por sujetos que se definen por una condición meramente «procesal», que por su naturaleza tiene un carácter temporal y que, en virtud de la presunción de inocencia, debe considerarse totalmente inapropiada para atribuir al sujeto activo las connotaciones de intrínseco desvalor que la norma, sin embargo, postula, fundando el tipo en una «sospecha». La Corte concluyó que por el desarrollo del art. 27, párr. 2 de la Constitución Italiana, que sanciona la presunción de inocencia, la condición de una persona sometida a un proceso penal no puede implicar ninguna connotación a efectos del derecho sustantivo, de manera que no permite establecer «sospechas» o «presunciones» de ningún tipo para calificar una conducta específica que el legislador considere digna de sanción penal. El hecho penalmente relevante debe serlo prescindiendo de la circunstancia de que el autor sea investigado o imputado, porque estas condiciones, inestables como cualquier estatus procesal, no legitiman ninguna apreciación en términos de desvalor, anticipando, además, efectos que la Constitución reserva a la sentencia firme de condena.

El delito del art. 12 *quinqüies* se basa en un hecho –la posesión injustificada de bienes de un valor desproporcionado a los declarados– que sería indiferente al ordenamiento de no recaer en un investigado o imputado. No se detiene aquí el examen sobre la inconstitucionalidad de la norma: por la construcción del tipo, se produce una inversión de la carga de la prueba al hacer cargo al imputado de demostrar la proveniencia de los bienes que posee. Dado que la persona debe justificar el origen legítimo de los bienes, no tendría ningún efecto exculpatario admitir que proceden del delito por el cual se le está juzgando, lo que daría lugar a un resultado paradójico: el mismo hecho punible tendría la doble consideración de conducta ilícita de la cual proceden los bienes y posesión injustificada de estos mismos bienes. El derecho de defensa se vería afectado ya que las decisiones que se tomaran frente a la acusación por el art. 12 *quinqüies* podrían tener consecuencias para la prueba del delito por el que se abrió el proceso en primer término, sobre el que no ha recaído sentencia.

Algo similar ocurrió en Portugal (Blanco Cordero, 2017: 8 y ss.), donde el presidente de la República sometió a revisión del Tribunal Constitucional el Decreto núm. 37/XII de la Asamblea de la República que creaba el delito de enriquecimiento ilícito. Estaban en juego dos normas que modificaban el Código Penal al introducir los delitos de enriquecimiento ilícito y enriquecimiento ilícito por parte de un funcionario público; y otras dos normas anexas a la Ley que regula los delitos que conllevan una responsabilidad especial porque son cometidos por titulares de cargos políticos, una de las cuales configuraba el delito de enriquecimiento ilícito por parte de un titular de un cargo político o alto cargo público, mientras que la otra otorgaba a la Fiscalía la competencia para probar todos los delitos de enriquecimiento ilícito. Entre las consideraciones recogidas en el *Acórdão do Tribunal Constitucional* núm. 179/2012<sup>5</sup> hay referencias a la ausencia casi total de un delito de enriquecimiento ilícito en el contexto penal europeo (Blanco Cordero, 2013).

Para empezar, el Tribunal Constitucional luso afirmó que no existía un bien jurídico claramente definido. Esto necesariamente significaba que la norma era inconstitucional, porque el propósito de la nueva criminalización era castigar los delitos cometidos en el

---

<sup>4</sup> *Gazz. Uff. 23 febbraio 1994, n. 9 – Serie speciale*

<sup>5</sup> *Diário da República n.º 78/2012, Série I de 2012-04-19.*

pasado –aunque no hayan sido objeto de proceso y condena penal– que hubieran generado un enriquecimiento ilícito. La norma habría tratado de castigar una conducta para proteger algún bien jurídico indefinido. El tipo de delito que el legislador formuló llevó al Tribunal a considerar que, según estas disposiciones, una vez detectado el desajuste entre ingresos y bienes, ese desajuste se calificaría como enriquecimiento ilícito sin ninguna demostración positiva de que no existían causas lícitas de ningún tipo que lo justificaran. Esta situación infringe la garantía de que las normas penales no conduzcan a presunciones de culpabilidad y no conduzcan a que la responsabilidad penal se derive de «hechos» que simplemente se presumen. En la medida en que la lista de causas lícitas constituye un concepto abierto, el requisito para la demostración positiva de la ausencia de tal causa afectaría la operatividad del tipo.

De nuevo, en el *Acórdão* núm. 377/2015<sup>6</sup>, el Tribunal Constitucional tuvo que examinar la constitucionalidad de una reforma de las leyes penales para introducir este delito, en este caso denominado «enriquecimiento injustificado». De manera semejante a como ocurrió en el anterior intento, el art. 1.1 del Decreto núm. 369/XII de la Asamblea de la República reformaba el art. 335-A del Código Penal, y el art. 2 reformaba el art. 27 de la *Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que aprova o regime dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos*, y de nuevo se declaró su inconstitucionalidad. El Tribunal consideró que estas normas eran contrarias al principio de proporcionalidad, según el cual las normas que restringen los derechos, libertades o garantías constitucionales deben limitarse a lo estrictamente necesario para salvaguardar otros derechos o intereses protegidos por la Constitución; el principio de legalidad, según el cual la ley debe ser suficientemente precisa en su especificación de los hechos que constituyen un determinado tipo de delito; y el principio de presunción de inocencia de los imputados (Fernández López, 2015: 447-448).

En Lituania se previó el delito de enriquecimiento ilícito en el art. 189 de su Código Penal, que en su primer párrafo castiga a quien posea bienes por valor superior a 18.825 euros sabiendo, o pudiendo y debiendo saber, que estos bienes no podrían ser adquiridos con ingresos legítimos. Se sometió a consideración de su Tribunal Constitucional la compatibilidad del tipo con la presunción de inocencia y el principio de legalidad, que rechazó rotundamente la vulneración de la presunción de inocencia ya que el delito no impone el deber de explicar el origen del patrimonio del acusado. El legislador lituano solo hizo referencia a los bienes que el encausado no puede obtener legalmente, y la acusación debe probar la existencia de estos bienes, sin que el acusado tenga que justificar su origen (Blanco Cordero, 2017: 10).

Se da una consideración diferente al art. 321-6 del Código Penal francés<sup>7</sup> que, dentro de los delitos relacionados con la posesión de bienes robados, castiga la incapacidad para demostrar los recursos correspondientes al estilo de vida de una persona o no poder probar el origen de un bien que posee, manteniendo al mismo tiempo una relación habitual con una o más personas que cometen delitos castigados con al menos cinco años de prisión y que les proporcionan un beneficio directo o indirecto. Igualmente se castiga a quien facilita la justificación de los recursos ficticios para las personas que cometan delitos o delitos castigados con penas privativas de libertad de una duración mínima de cinco años y por proporcionarles un beneficio directo o indirecto. Existen delitos similares en relación con el proxenetismo (art. 225–6 3.º Código Penal francés), la explotación de la mendicidad

---

<sup>6</sup> *Diário da República* n.º 156/2015, *Série I* de 2015-08-12.

<sup>7</sup> La redacción original del artículo, vinculada a la custodia de menores autores de delitos contra el patrimonio, corresponde a la *Loi no 92-685 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens*. Fue modificado por última vez por el art. 24 de la *Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*.

(art. 225–12–5 Código Penal francés) o el terrorismo (art. 421–2–3 Código Penal francés). Sobre el delito de posesión injustificada de bienes se afirma que no se invierte la carga de la prueba (Blanco Cordero, 2010: 369; Carpio Delgado, 2015: 55), al menos totalmente, ya que la acusación debe probar los elementos que la configuran (la disposición de bienes que no se corresponden con el nivel de vida, la imposibilidad de justificar su origen, la relación habitual con personas que se dedican a la comisión de delitos). Sin embargo, la acusación no está obligada a demostrar el vínculo entre los bienes injustificados y el producto del delito cometido por los autores del delito previo con los que el acusado se relaciona, y que serían la causa del elevado nivel de vida (Carpio Delgado, 2015: 55).

### III. PROPUESTAS PARA LA INTRODUCCIÓN EN EL CÓDIGO PENAL ESPAÑOL

Hasta ahora, el legislador se ha resistido a incluir este tipo en el Código Penal. En el informe de 2011 al Grupo de examen de la aplicación de la Convención de Mérida, se consideró este delito «incompatible con la presunción de inocencia contenida en el artículo 24 de la Constitución española y su interpretación por parte del Tribunal Constitucional. Para la determinación de la responsabilidad penal debe probarse que el incremento del patrimonio del funcionario público tiene como origen cualquiera de las conductas tipificadas en el Código Penal»<sup>8</sup>. Sin embargo, sí ha habido varios intentos de regularlo (Blanco Cordero, 2017: 11).

La primera iniciativa para la previsión del delito de enriquecimiento ilícito en ordenamiento jurídico español vino de la mano del Grupo Parlamentario Socialista, que presentó una Proposición de Ley Orgánica de reforma del Código Penal<sup>9</sup> en septiembre de 2013 con el fin de incrementar la respuesta penal ante los casos de corrupción. En la exposición de motivos fundamentan la proposición en el daño que la corrupción política supone para los principios constitucionales básicos consagrados en el art. 1 CE, como la igualdad y el pluralismo político, por lo que corrupción y democracia son radicalmente incompatibles. Por ello, «ante la gravedad de los supuestos que vienen sucediéndose cada día, que necesitan una respuesta contundente, y entendiendo que la respuesta penal actual está resultando insuficiente, se propone la incorporación de nuevos tipos delictivos orientados a enviar un mensaje diáfano a quienes favorecen la corrupción y a quienes se corrompen». Dentro de sus propuestas para la represión de la corrupción, se encontraba la incorporación del delito de enriquecimiento injusto de autoridades y funcionarios, en un nuevo art. 444 *bis* CP: «La autoridad o funcionario público que, sin razón jurídica que lo sustente, experimente un incremento de sus bienes o patrimonio durante el ejercicio de su cargo o responsabilidad y no pueda acreditar su procedencia, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año y multa del tanto al triplo del valor dicho incremento. Si se acreditara que del mismo resultara un perjuicio para la administración pública o para un tercero, se impondrán las penas superiores en grado, e inhabilitación para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de cuatro a diez años».

Durante la tramitación de la reforma del Código Penal que finalmente cristalizó en la LO 1/2015<sup>10</sup>, hubo varias enmiendas a favor de la tipificación del enriquecimiento ilícito

---

<sup>8</sup> Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Grupo de examen de la aplicación, continuación del segundo período de sesiones, Viena, 7 a 9 de septiembre de 2011. Tema 2 del programa provisional. Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. CAC/COSP/IRG/I/1/1, p. 11.

<sup>9</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie B, núm. 133–1, 13 de septiembre de 2013.

<sup>10</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015).

(Blanco Cordero, 2017: 11 y ss.). El Grupo Parlamentario Socialista incidió en la propuesta de su art. 444 *bis* CP<sup>11</sup> sobre enriquecimiento injusto de autoridades y funcionarios públicos, que mantiene la misma conducta pero eleva las penas a prisión de uno a tres años, multa de tanto al triple del valor del incremento patrimonial injustificado e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cinco años. La única justificación que aportan es que el precepto «responde a una demanda para permitir una mejor persecución de los delitos de corrupción».

El Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) proponía añadir un nuevo art. 439 CP<sup>12</sup>, con la rúbrica «del enriquecimiento ilícito de autoridades y funcionarios públicos» que castigara la misma conducta con penas de prisión de cuatro a seis años, multa del tanto al triple del valor de dicho incremento e inhabilitación especial para el empleo o cargo público por tiempo de cuatro a seis años. Las penas asociadas al delito son mucho mayores, con el fin de que la prescripción del delito fuese de diez años, como declaran en la justificación.

También el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia propusieron un delito de «enriquecimiento ilícito de Altos Cargos y Cargos Públicos» en un nuevo art. 455 *ter* CP<sup>13</sup>: «Los Altos Cargos a los que se refiere la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, así como todos los Cargos Públicos electos directamente o por designación que, al ser debidamente requeridos a tal efecto por la Oficina de Conflictos de Intereses regulada en la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado o por la Administración de Justicia, no justificaren la procedencia de un enriquecimiento patrimonial apreciable suyo o de persona interpuesta con el fin de ocultarlo, ocurrido con posterioridad a la asunción de su cargo y hasta dos años después de haber cesado en su desempeño, serán castigados con la pena de prisión de tres a seis años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a doce años. Se entenderá que hubo enriquecimiento, no solo cuando el patrimonio se hubiese incrementado con dinero, cosas o bienes, sino también cuando se hubiesen cancelado deudas, o extinguido obligaciones. La misma pena se impondrá a la persona interpuesta para ocultar el enriquecimiento». En este caso, la sucinta justificación se refirió a las demandas de la sociedad actual, que requieren mayor control sobre los cargos públicos y altos cargos de las instituciones.

Finalmente, ninguna propuesta llegó a incluirse en el Código Penal, pero el delito de enriquecimiento ilícito no ha salido de las agendas de los partidos políticos. Actualmente se encuentra en fase de admisión de enmiendas al articulado la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos<sup>14</sup>. La disposición final quinta, que está dedicada a la reforma del Código Penal, prevé añadir un nuevo art. 440 *bis* CP: «La autoridad o funcionario público que, durante el ejercicio de su cargo o responsabilidad, experimente un incremento de sus bienes o patrimonio, cuya procedencia no pueda ser acreditada en relación con sus ingresos legítimos, será castigado con pena de prisión de uno a tres años, multa del tanto al triple del

---

<sup>11</sup> Enmienda núm. 757, Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, núm. 66–2, 10 de diciembre de 2014, p. 491.

<sup>12</sup> Enmienda núm. 501, Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, núm. 66–2, 10 de diciembre de 2014, p. 316.

<sup>13</sup> Enmienda núm. 587, Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, núm. 66–2, 10 de diciembre de 2014, p. 396

<sup>14</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B, núm. 33–1, 23 de septiembre de 2016.

valor de dicho incremento y, en todo caso, con inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de dos a cinco años».

Todas las propuestas se refieren a un delito especial, cometido por autoridades y funcionarios públicos según la definición del art. 24 CP, a excepción de la enmienda de UPYD que acotaba la comisión a los «Altos Cargos a los que se refiere la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, así como todos los Cargos Públicos electos directamente o por designación [...] debidamente requeridos a tal efecto por la Oficina de Conflictos de Intereses regulada en la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado o por la Administración de Justicia». Esta sería una solución más acertada al limitar su aplicación a los puestos más elevados (Blanco Cordero, 2017: 15). Se debe constatar el incremento patrimonial del empleado público, aunque nada se dice de la cuantía del mismo, que según el art. 20 CNUC debe ser «significativo». El periodo de interés, el lapso de tiempo en el que se podrá entender responsable a la autoridad o funcionario público, coincidirá con el ejercicio de su cargo; otras opciones son establecer un periodo de años posterior o dejarlo abierto indefinidamente (Blanco Cordero, 2017: 16). Se trataría de un delito doloso, en el que no se admite la comisión imprudente, aunque se podría valorar el dolo eventual. La inclusión de la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público y el derecho de sufragio pasivo refuerza su cariz de delito de sospecha, su utilización para castigar un delito de corrupción que no se puede probar. En todo caso, se produce una inversión de la carga de la prueba al hacer responsable al empleado público de acreditar la legitimidad de su patrimonio, lo que supone una vulneración del derecho a la presunción de inocencia (Blanco Cordero, 2017: 17; Fernández López, 2015: 450 y ss.; Jaén Vallejo, Perrino Pérez, 2016: 104; con dudas, Asencio Mellado, 2007: 86 y ss.). Se trata así de una figura que solo opera cuando no se puede probar el delito del que proceden los bienes, en la que ni siquiera se sabe cuál es la ilicitud de su origen (Fabián Caparrós, 2017: 340-341. Para el autor se trata, por estos motivos, de una figura «subsidiaria» y «paradójica», que además de contravenir el derecho a la presunción de inocencia, «Quebranta el principio de legalidad penal, pues su pretenciosa denominación no se corresponde con la descripción de la conducta incriminada: predica la ilegalidad del origen de los bienes sin decir en qué ha de consistir esa contrariedad a Derecho»).

No obstante, hay voces que opinan que la función de este delito ya está cubierta en el Código Penal español, aunque fuera del ámbito de la corrupción pública. Para FARALDO CABANA su cometido lo cumple la regulación actual del blanqueo de capitales:

[...] la punición expresa del autoblanqueo viene a cumplir en nuestro ordenamiento jurídico una función similar, en parte, a la del delito de enriquecimiento ilícito en otros: castigar por la tenencia y disfrute de los bienes procedentes de la comisión de actividades delictivas aunque no se pueda castigar por el delito antecedente. En efecto, el hecho de que no se precise una prueba directa y concreta de la comisión del delito previo por parte del autor del blanqueo, bastando una prueba indiciaria, combinada con la tenencia y disfrute de los bienes o ganancias provenientes de dicha actividad delictiva, aproxima ambas figuras delictivas. (Faraldo Cabana, 2014: 70)

En sentido similar se posiciona GÓMEZ RIVERO, quien considera que

[...] la tipificación de las respectivas modalidades de posesión de bienes procedentes de una actividad delictiva por parte de terceros a efectos del delito de blanqueo, así como del autoblanqueo [...] vienen a hacer las veces de una especie de tipo de enriquecimiento ilícito o posesión injustificada de bienes, en tanto que a partir de la concurrencia de una serie de indicios acerca de la procedencia delictiva de los bienes y efectos en cuestión se sanciona la tenencia de los mismos [...]. El efecto final es que el poseedor que no pueda acreditar la

licitud de la tenencia de los bienes de que se trate estaría cometiendo un hecho típico. (Gómez Rivero, 2017: 69)

#### IV. CONCLUSIÓN

La tipificación del delito de enriquecimiento ilícito se trata de otro paso en esta política criminal del «más es más» (más tipos, más conductas punibles, más sanciones) en la que nos vemos envueltos desde hace décadas. Esta pasa por desdibujar los contornos de las clásicas garantías del sistema penal ante la dificultad de cumplir todos los requisitos para el correcto devenir del proceso a la hora de enjuiciar los fenómenos delictivos que más preocupan actualmente, ya se trate de corrupción –como es el caso–, crimen organizado o terrorismo. Con este delito los esfuerzos legislativos van encaminados a subsanar la incapacidad de probar el delito concreto del que derivan los bienes de posesión injustificada. Nos encontramos con que en Europa varios Tribunales Constitucionales se han opuesto a su tipificación (siendo, quizá, los pronunciamientos portugueses los más significativos), pero no se ponen tantas trabas a delitos como el autoblanqueo, o a que la falta de justificación del origen lícito de lugar a otras medidas penales, como el decomiso ampliado. Nos preguntamos, entonces, si de verdad este delito es una línea roja que no se quiere rebasar, o si se trata tan solo de una postura «cosmética». En todo caso, el rechazo a este delito quizá debería dar lugar a un debate más profundo en las cámaras legislativas sobre su devenir en materia penal, y que esa línea roja no sea un determinado tipo delictivo, sino el debido respeto a las garantías penales que sostienen el Estado de Derecho.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

ASENCIO MELLADO, JOSÉ MARÍA (2007): «La lucha contra la corrupción. El delito de enriquecimiento ilícito». En ALCARAZ RAMOS, MANUEL (dir.). *El estado de derecho frente a la corrupción urbanística*. Madrid: La Ley.

BERGER, TAMMAR; MATHIAS, MARIANNE; MORALES, MICHELLE; MUZILA, LINDY (2012): *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption*. Washington, DC: World Bank.

BLANCO CORDERO, ISIDORO (2010): «Armonización-aproximación de las legislaciones en la Unión Europea en materia de lucha contra los productos del delito: comiso, organismos de recuperación de activos y enriquecimiento ilícito». En ARANGÜENA FANEGO, CORAL (dir.). *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal* (pp. 349-378). Valladolid: Lex Nova

BLANCO CORDERO, ISIDORO (2013): «El delito de enriquecimiento ilícito desde la perspectiva europea. Sobre su inconstitucionalidad declarada por el Tribunal Constitucional portugués». En *Revista Electrónica de la AIDP*, núm. A-02.

BLANCO CORDERO, ISIDORO (2017): «El debate en España sobre la necesidad de castigar penalmente el enriquecimiento ilícito de empleados públicos». En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19.

CARPIO DELGADO, JUANA DEL (2015): «El delito de “enriquecimiento ilícito”: análisis de la normativa internacional». En *Revista General de Derecho Penal*, núm. 23

FABIÁN CAPARRÓS, EDUARDO A. (2017): «Blanqueo de capitales, enriquecimiento ilícito y decomiso de bienes. Debate sobre la presunción de inocencia». En RODRÍGUEZ GARCÍA, NICOLAS, RODRÍGUEZ LÓPEZ, FERNANDO (coords.). *Corrupción y desarrollo* (pp. 323-352). Valencia: Tirant lo Blanch.



FARALDO CABANA, PATRICIA (2014): «Antes y después de la tipificación expresa del autoblanqueo de capitales». En *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXI, pp. 41-79.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, MERCEDES (2015): «Consideraciones procesales sobre el delito de enriquecimiento ilícito». En DEMETRIO CRESPO, EDUARDO, GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, NICOLÁS (dirs.). *Halcones y Palomas: corrupción y delincuencia económica* (pp. 431-466). Madrid: Castillo de Luna.

GABENARA, VIRGINIA (2018): «El delito de enriquecimiento ilícito de funcionario público en Argentina: su regulación a partir del nuevo “régimen de responsabilidad penal de la persona jurídica por hechos de corrupción y cohecho transnacional”». En *Revista General de Derecho Penal*, núm. 29.

GÓMEZ RIVERO, MARÍA DEL CARMEN (2017): «La recuperación de activos procedentes del delito: ¿hacia el delito de enriquecimiento ilícito?». En *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 121, pp. 35-70

JAÉN VALLEJO, MANUEL, PERRINO PÉREZ, ÁNGEL LUIS (2016): *La recuperación de activos frente a la corrupción (La Oficina de Recuperación y Gestión de Activos)*. Madrid: Dykinson.

MAUGERI, ANNA MARIA (2001): *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*. Milán: Giuffrè.

RODRÍGUEZ GARCÍA, NICOLÁS; ORSI, OMAR GABRIEL (2015): «El delito de enriquecimiento ilícito en América Latina: tendencias y perspectivas». En *Cuadernos de política criminal*, núm. 116, pp. 201-260.

ROJAS PICHLER, PABLO ANDRÉS (2015): «El delito de enriquecimiento ilícito y su proyección en los convenios internacionales sobre corrupción». En *Revista Penal México*, núm. 7, pp. 217-240.

WILSHER, DANIEL (2006): «Inexplicable wealth and illicit enrichment of public officials: A model draft that respects human rights in corruption cases». En *Crime, Law and Social Change*, núm. 45, pp. 27-53.

**ANÁLISIS COMPARADO Y PERCEPCIÓN  
DE LOS PROFESIONALES DE LA INTERVENCIÓN  
SOCIAL RESPECTO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN  
SOCIAL A LA INFANCIA**

MORAÑA BOULLOSA, ALBA  
VERDE DIEGO, CARMEN  
PASTOR SELLER, ENRIQUE

# ANÁLISIS COMPARADO RESPECTO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL A LA INFANCIA

## I. INTRODUCCIÓN

Durante la Edad Media el tránsito a la vida adulta se realizaba muy rápidamente y la infancia y la adolescencia eran periodos escasos en su duración. El niño se representaba como un pequeño hombre que tenía que transitar hasta convertirse rápidamente en adulto (Alzate 2004). Ya en el siglo XII, a consecuencia de la extensión de la actividad burguesa, mercantil y artesanal y nuevas preocupaciones e intereses filosóficos, renace la preocupación por la figura del niño. Se produce así una “revolución sentimental”, mediante los cambios operados en la mentalidad familiar y respecto a las atenciones que es preciso dispensar al niño para su cabal desarrollo.

La Edad Moderna fue época de cambios que impactaron directamente en la concepción de la infancia y se prestó especial atención en los hogares con un mayor nivel adquisitivo. La educación de los más pequeños comenzó a adquirir importancia, a verse como un ente diferenciado y con necesidades divergentes a las de la etapa adulta.

Ya Rousseau en su célebre obra *El Emilio* de 1762 (2000) hacía referencia a que el niño no es un hombre pequeño, que la infancia tiene sus formas de ver, pensar y sentir y no hay nada más insensato que intentar sustituirlas por las del adulto. Le otorga una “bondad innata” que debe ser educada y preservada, lo que promovió a su vez el surgimiento de escuelas y espacios propios de crianza:

“Muy extraño es que desde que se ocupan los hombres de la educación de los niños, no hayan imaginado otros instrumentos para conducirlos, que la emulación, los celos, la envidia, la vanidad, el ansia, el miedo, todas las pasiones más peligrosas, las que más pronto fermentan y las más capaces de corromper el alma, aun antes de que esté formado el cuerpo a cada instrucción precoz que quieren introducir en su cabeza, plantan un vicio en lo interior de su corazón; institutores faltos de juicio, piensan de buena fe que lo aciertan, cuando los hacen malos por enseñarles qué cosa es la bondad; y luego nos dicen con magistral gravedad: ese es el hombre. Sí, ese es el hombre que vosotros habéis formado” (Rousseau 2000: 91).

Los cambios generados a raíz de la Revolución Francesa también demandaron un nuevo tipo de familia y roles en el interior del grupo doméstico. De hecho, en el siglo XIX se ponen en cuestión los modelos que distinguían entre la infancia como una etapa feliz y libre en las clases privilegiadas y la infancia como un tiempo de adaptación al trabajo en las clases trabajadoras (Prado y Llana 2007). Uno de los cambios fundamentales ha sido pensar en una institución que fuera capaz de igualar oportunidades entre las distintas capas sociales. La institución elegida fue la escolar. Un espacio y tiempo adecuados para cultivar a los más pequeños, protegerlos y, sin lugar a dudas, construirlos como ciudadanos de los nuevos estados-nación (Fernández Enguita 1990). La infancia, como construcción social y reconocimiento de un mundo propio, es una construcción sociohistórica que termina de materializarse en la modernidad debido a una serie de cambios sociales y económicos en los que parece existir cierto consenso (por ejemplo, Ariès 1993; Baquero y Naradowski 1994; Caldeiro 2005). El paso de una familia troncal a la nuclear, que coincide además con el traspaso de la educación a la escolarización, y la familia comienza a delegar su responsabilidad educadora en instituciones como la Iglesia o el Estado (Caldeiro 2005).

Los distintos gobiernos comienzan a incorporar entre sus prioridades la protección de las necesidades de los niños y adolescentes. Este esfuerzo por la mejora de sus condiciones de vida y de velar por sus derechos se materializa con el nacimiento de UNICEF en el año 1946 y la aprobación de la Declaración de los Derechos del Niño en el año 1959. En su principio 2 hace referencia a una protección especial para su desarrollo físico, mental y social. De todas maneras, habrá que esperar a la Convención Internacional sobre los derechos del Niño del año 1989, puesto que supone un hito su aprobación y se define como “un instrumento para la protección y promoción de derechos vinculante y con superioridad jerárquica por sobre todas las leyes de los estados parte, lo cual implica el desafío de adaptar la legislación precedente y rendir cuenta a la comunidad internacional respecto a los compromisos suscritos. Es el tratado más completo ya que incorpora toda la escala de derechos internacionales (civiles, económicos, políticos y sociales), así como aspectos de legislación humanitaria” (Mudanca y Flores 2014: 125).

En ella se establecen los principios rectores que deberían regir toda intervención con niños y adolescentes, destacando la priorización del interés superior de éste. En base a los mismos, Mudanca y Flores (2014) identifican cuatro tipos de derechos:

- Derechos de supervivencia (Arts. 6, 18, 24, 26 y 27).
- Derechos de desarrollo: (Arts. 7, 15, 17, 18, 28, 29 y 31).
- Derechos de protección (Arts. 16, 19, 22, 23, 33, 35, 37, 38 y 40).
- Derechos de participación: Arts. 12, 15 y 17).

La función del Sistema de Protección de los distintos países se convierte en la defensa, promoción y dotación de estos derechos a todos los niños y adolescentes de cada Estado. A su vez, la Convención otorga un *laissez faire* a los distintos países en la manera de llevar a cabo esta tarea:

“Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.

Sin embargo, esta recomendación no articula la forma en la que los Estados parte deben validar estos derechos o incorporarlos a su *corpus iuris*, ni establece el rango legal en el que éstos deben ser categorizados, por lo que hay que referir a distintos Sistemas de Protección, conjugados de formas múltiples en función de la sociedad y momento en el que se contextualicen.

La ausencia de dichas especificaciones también da lugar a una incorporación de la Convención a las normativas de cada país, que se desarrolla de forma paulatina y diversa por parte de los estados firmantes. Esta nueva aplicación se hace incluso más compleja si tenemos en cuenta que durante su promulgación y firma algunos países se encontraban en períodos de transición a la democracia tras etapas de larga dictadura.

Múltiples autores (Taberner 2016; Parisi y Manzi 2013; Fried 2016) señalan el impacto social, cultural y económico que puede generar en la memoria de un pueblo y al mismo tiempo en su futuro desarrollo social y político, el hecho de haber atravesado un período de represión. Como afirma Cazorla (2018: 21):

“No es una tarea fácil pues es muy difícil cuantificar cómo afectaron estos dictadores al desarrollo de las fuerzas históricas profundas o, puesto de otro modo, cómo ellos, como individuos con capacidad de elegir, moldearon de forma decisiva los sistemas económicos, sociales, políticos y culturales de los estados que gobernaron y, en el proceso, cambiaron el curso de la historia”.

Uruguay, Argentina, Brasil y Chile, son algunos de los países que se encontraban en un período de inestabilidad o restauración política, mientras que en España este fenómeno había tenido lugar casi una década anterior. Este anacronismo de realidades puede servir de ayuda para visibilizar la importancia que los procesos de transición democrática tienen en la incorporación, por ejemplo, de un enfoque basado en derechos (Verde 2016; Wronka 2016) y especialmente relevantes aquéllos referidos a los colectivos de infancia y adolescencia. Abramovich (2006: 35) define que “el enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional”.

Es por ello que las páginas que siguen son una parte del resultado de una investigación más amplia en el que se analizan los sistemas de protección de los países anteriormente expuestos y su desarrollo normativo tras la firma de la convención.

- La incorporación de la Convención Internacional sobre los derechos de los Niños en el marco normativo de los Estados de Uruguay, Argentina, Brasil, Chile y España

## II. CASO ESPAÑA

A la hora de referirnos a la aplicación de la Convención en España, es preciso señalar que el Estado Español ha estado caracterizado por un enfoque de tipo familista, en las que la familia –especialmente las mujeres- se hacen cargo de las necesidades de sus miembros y únicamente cuando existen grandes carencias el Estado, subsidiariamente, se responsabiliza de éstas (Recio 2010; Sapir 2005); por ejemplo, en aquellos casos en los que la familia se encuentra en situación de riesgo o vulnerabilidad o en la que, por diversos motivos, no puede hacerse cargo de la cobertura adecuada de las necesidades básicas del niño o adolescente.

Tras su adhesión a la Convención, España trató de incorporar su normativa los preceptos de la misma mediante medidas como la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de la cual emanaban los planes y programas estatales y autonómicos en esta materia, así como los protocolos de actuación de los Servicios Sociales. A pesar de las notorias mejoras que introdujo esta Ley, en ella la figura del niño o adolescente seguía siendo la de un sujeto pasivo sobre el que había que legislar. No fue hasta el año 2015, cuando se produjo una reformulación de la legislación en materia de protección de niños y adolescentes, protagonizada por la promulgación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Los cambios introducidos por este nuevo *corpus iuris*, se categorizan en las siguientes áreas:

1. Dignificación del niño/a y adolescente al concebirlo como sujeto de derechos.

- La supremacía del interés del menor pasa a ser considerada desde una triple perspectiva: Como principio rector, como derecho sustantivo y como norma de procedimiento
- Se establece el derecho del niño/a o adolescente a ser escuchado/a
- Se define el niño/a adolescente como sujeto de deberes

### III. REFUERZO DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Una de las medidas más destacables, sería la creación del Registro Central de Delinquentes Sexuales, que imposibilita a personas que han cometido un delito sexual el trabajar con niños/as y adolescentes.

### IV. EL MANTENIMIENTO DE LOS VÍNCULOS FAMILIARES

Uno de los principios rectores de la Ley 26/2015 es el “el mantenimiento en su familia de origen, salvo que no sea conveniente para su interés, en cuyo caso se garantizará la adopción de medidas de protección familiares y estables priorizando, en estos supuestos, el acogimiento familiar frente al institucional”.

### V. CASO ARGENTINA

Como describen Filgueira y Aluicino (2015), Argentina es un país en el que existen diferencias muy notorias en la distribución de la riqueza entre los distintos estratos de la población. En este contexto de desigualdad generalizada, los sectores más damnificados son los considerados vulnerables, entre los que se incluyen ciertamente los niños y adolescentes.

Mazzola (2016: 62) señala a este respecto que las diferencias de acceso entre las distintas familias configura “un panorama de infancias vulnerables: 6 de cada 10 niños y niñas del país pertenecen al 40% más pobre de la población que concentra sólo el 15% de los ingresos producidos por todos, mientras menos de 1 de cada 10 niños y niñas (8,5%) pertenece al 20% más rico que concentra el 46,5% del ingreso”.

Los elevados porcentajes de pobreza del país han abierto en la política argentina una brecha de debate acerca de la incorporación laboral temprana. Una temática sobre la que se han pronunciado defensores de su promoción, partidarios de posturas reguladoras que combinen estudios con trabajo, y vertientes abolicionistas. A pesar de las discrepancias entre los distintos frentes, la política estatal ha abogado, en líneas generales durante la última década, por medidas y programas destinados a erradicar el trabajo infantil y dignificar el trabajo adolescente (Aparicio y Crovetto 2015).

A nivel legislativo ha habido grandes avances en este sentido, entre los cuales pueden destacarse:

- La Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente
- La prohibición expresa del trabajo infantil y del trabajo adolescente en condiciones inadecuadas, articulada en la Ley de Trabajo Agrario, tras haber sido sancionada en

2012. A pesar de dichos progresos, el trabajo infantil y adolescente sigue siendo una problemática extendida.

Otra de las marcadas desigualdades contra las que se enfrenta el Sistema de Protección de niños y adolescentes en Argentina es la que representan los niños y adolescentes que viven en áreas urbanas y los que viven en zonas agrarias. Aparicio y Crovetto (2015) identificaron amplias diferencias en el acceso escolar de unos grupos frente a otros, siendo especialmente el grupo de adolescentes de áreas rurales los que más dificultades de acceso presentaban.

Ante este crecimiento asincrónico de unas realidades frente a otras, es preciso optar por un sistema en el que se garantice una igualdad de acceso efectiva a los Servicios Sociales, sobre todo a aquellas familias en las que se encuentren niños o adolescentes expuestos a algún tipo de riesgo o vulnerabilidad. Es por ello, que el Sistema de Protección de la Infancia y Adolescencia se manifiesta en Argentina en forma de Políticas y de Medidas Especiales y Excepcionales para infancia y Adolescencia.

Entre ellas, pueden señalarse las siguientes:

- Asignación Universal por hijo (AUH)
- El Sistema Integrado de Información de Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (SIIPNAF)
- La base de datos de InfoArgentina.

## VI. CASO BRASIL

Tradicionalmente el marco jurídico brasileño tiende a ponderar la familia y le da una especial significancia como institución social, puesto que reconoce su importante papel en los procesos de crianza, educación y socialización de los niños y adolescentes. En este sentido, concibe el entorno familiar como un “espacio ideal y privilegiado para el desarrollo integral de los individuos” (Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de los Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria 2007:15).

Esta actuación política tan garantista de cara a la familia, tendía a dejar en un segundo plano las necesidades específicas de los colectivos de infancia y adolescencia, al presentarlos como una parte pasiva en la construcción de sus propios derechos.

Sin embargo, en la actualidad los datos sobre violencia infantil en este país son de una devastadora amplitud, lo que ha hecho que sus legisladores hayan abierto su mirada sobre ambos colectivos y han pasado a considerarlos sujetos de derechos, lo que se materializa en mejoras legislativas, entre las que se reseñan:

- Ley N° 13.010. (2014). Modifica la Ley N° 8069 de 1990, Estatuto de los Niños y Adolescentes, para establecer el derecho de los niños y adolescentes a ser educado y cuidado sin el uso del castigo físico o tratos crueles o degradantes.
- Ley N° 13257 (2016) Modifica la Ley N° 8069 de 1990, Estatuto de los Niños y Adolescentes y “establece los principios y directrices para la formulación y aplicación de políticas públicas para la primera infancia en cuenta la especificidad y pertinencia de los primeros años en el desarrollo del niño y el desarrollo humano (...).” (Artículo 1).
- Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de los Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria. (2007).

## VII. CASO URUGUAY

En Uruguay “El maltrato infantil es una realidad extendida (...), a pesar de que una ínfima proporción de casos se conocen y denuncian, se trata de situaciones frecuentes que conviven cotidianamente en las relaciones sociales” (Retamoso y Vernazza 2017:6).

El principal mecanismo de protección hacia dichos colectivos presente actualmente en Uruguay se denomina Sistema Integral de Protección de Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), cuyas acciones se desarrollan mediante la creación de la Estrategia Nacional de la Infancia y Adolescencia (2010-2030). Esta estrategia tiene como principales planes de acción: el apoyo a las familias, la protección a la primera infancia, el fortalecimiento del Sistema Educativo y del Sistema de Protección, la promoción de hábitos saludables, de la participación democrática y la concienciación sobre los vínculos intergeneracionales.

En base a estos preceptos, nace el Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia (2016-2020), que “se constituye como una herramienta de gestión, una hoja de ruta que congrega y sistematiza las planificaciones quinquenales de las distintas sectoriales, conformándose en un marco para el desarrollo de las políticas dirigidas a la primera infancia, infancia y adolescencia” (Plan Nacional 2016:14).

A mayores, el SIPIAV también elabora un Protocolo de Intervención para Situaciones de Violencia hacia niños, niñas y adolescentes (2007) en el que se especifica cómo prevenir, detectar y actuar aplicando medidas de protección primaria en casos de niños/as y adolescentes víctimas de violencia física, verbal o sexual.

A pesar de las mencionadas mejoras, unos “350.000 niños, niñas y adolescentes de entre 2 y 14 años fueron sometidos a algún método violento de disciplina en el mes anterior a la encuesta”. (Retamoso, Alejandro y Vernazza, Lucía 2017:25).

## VIII. CASO CHILE

La protección social en Chile se articula en “una red de servicios y políticas contributivas y no contributivas diseñada para ofrecer protección estatal de por vida para los diferentes grupos socioeconómicos”. (Robles 2013:13). Dentro de esta red, existe un servicio explícito de protección de los niños/as y adolescentes chilenos, el Servicio Nacional de Menores (SENAME). Se trata de un organismo gubernamental centralizado, colaborador del sistema judicial y dependiente del Ministerio de Justicia que se encarga de la ejecución de medidas de protección y reinserción, regula y controla la adopción en Chile.

La incorporación de la Convención Internacional sobre los derechos del Niño al marco jurídico fue tardía porque Chile no sale de la dictadura de Pinochet hasta el año 1990, y se impulsó principalmente mediante la promulgación de dos leyes:

- “En el año 2004 fue promulgada la ley 19.968, cuyo objetivo era la creación de Tribunales de Familia. La razón de su dictación era dar un efectivo cumplimiento a lo dispuesto en la Convención Internacional sobre los Derechos del niño, estableciendo una serie de procedimientos que, además de ajustarse a las necesidades imperantes de nuestro país, le daba a niños, niñas y adolescentes el protagonismo que la Convención les otorgaba. De esta forma, la legislación chilena se ajustaba a los parámetros internacionales, terminando con las incongruencias de lo dispuesto en los Tratados ratificados por Chile y su derecho interno” (Nalda 2016: 70).

Poco después, en el año 2005 tras la Ley 26.061 y la creación del COFENAF (Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia) se generan diversas acciones, como el Plan Nacional de Disminución de Embarazo en la Adolescencia o el Plan Nacional de



Primera Infancia o la negativa a la baja de la edad de imputabilidad tomada en mayo de 2017 en la 27ª sesión del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.

Sin embargo, el Servicio Nacional de Menores de este país está siendo ampliamente cuestionado por varios autores, que encuentran en éste déficits de diversa índole, entre los que se destacan los siguientes:

- Componentes financieros y estructurales de la política pública que generan y reproducen sistemas de atención social deficientes (Rojas 2010).
- “Los modelos de desarrollo de la infancia sobre los cuales se edifica la política e intervención de SENAME, están basados en una concepción reduccionista de la infancia, marcada por modelos de desarrollo lineales y reducidos al enfoque biopsicosocial” (Schöngut-Grollmus 2017:45).
- Entidades sociales como UNICEF han realizado informes que ponen en tela de juicio el respeto a los derechos de los niños/as y adolescentes e incluso el mantenimiento de su integridad física en los centros del CENAME (UNICEF 2010).

- Análisis de casos: La aplicación de la Convención Internacional sobre los derechos de los Niños en los Estados de Uruguay, Argentina, Brasil, Chile y España.

La presentación descriptiva de la incorporación de la Convención Internacional sobre los derechos de los Niños en el marco normativo de los Estados presentados nos permite realizar un diagnóstico sobre el impacto que ha tenido en cada uno de éstos. Dada la limitación de espacio, en esta comunicación se ha optado por realizar una presentación de resultados utilizando el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). Para ello, se ha realizado una amplia revisión documental para acercarnos al estado de la cuestión de la protección de los colectivos infantil y adolescente. Los resultados de este análisis sobre los sistemas de protección analizados se sintetizan en el siguiente cuadro. Se presentan los cuatro ítems con elementos en común y específicos sobre los distintos Estados.

Fortalezas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Progresiva incorporación de los preceptos de la CNNA en los distintos Estados</li> <li>2. Implantación del “Interés Superior del Menor”.</li> <li>3. Movimientos comunes para erradicar la Trata de Niños/as y Adolescentes, como el Protocolo de Palermo (2000) y el Código de Conducta para la Protección de Niños en el turismo y en los viajes (1998, modificado en 2007).</li> <li>4. Acciones comunes contra la explotación sexual infantil, como el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos de la Infancia relativo a la venta, la prostitución infantil y la utilización de niños y niñas en la pornografía (2000).</li> <li>5. Creación del Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes y de la Web AnnaObserva (2007)</li> <li>6. En Argentina, La sustitución de la Ley 26.364 por la Ley 26.842 promulgada el 27/12/2012, que suprime la distinción entre víctimas mayores y menores de edad y agrava</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incremento de los niveles de pobreza infantil y juvenil.</li> <li>2. Falta de Coordinación entre los distintos Sistemas.</li> <li>3. Distintos niveles de aplicación de la Convención de los Derechos Humanos.</li> <li>4. Surgimiento de nuevos tipos de violencia vinculados a las nuevas tecnologías</li> <li>5. Problemas en los registros de niños y adolescentes</li> <li>6. Sistemas provenientes de modelos anteriores de corrientes excesivamente familistas.</li> <li>7. En Chile, la Constitución Política no reconoce explícitamente el rango constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos (Peña 2008).</li> <li>8. En España existen varios problemas ligados específicamente a los registros de Niños y adolescentes Extranjeros no Acompañados y Niños y adolescentes víctimas de trata y no existe una ley específica de violencia contra la infancia. (Informe complementario al III y IV Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos</li> </ol>

Como podemos observar en los resultados expuesto en la tabla, desde la promulgación de la Convención de los derechos del Niño (1989) se han establecido entre los distintos Estados firmantes acciones conjuntas e individuales para generar un marco de protección de los derechos de los niños y adolescentes que garantice su cumplimiento. Sin embargo, la libre interpretación de los Estados acerca de cómo incorporar estos derechos en

su normativa y su puesta en práctica por los distintos agentes de la intervención social, ha generado grandes diferencias en la concepción de ésta. Hasta la actualidad, ninguno de los Estados ha dado a la Convención sobre los Niños (1989) el rango legal supra constitucional, lo que hace que para todos ellos su normativa interna tenga el mismo o mayor peso que la Convención. Tal y como señalan Núñez y Alonso (2011: 272), para el caso de España, “la incorporación al orden internacional en materia de reconocimientos de derechos y libertades mediante la ratificación y publicación de diversos instrumentos internacionales, no constitucionaliza los derechos y libertades en ellos reconocidos, aunque sí confiere un papel importante a la doctrina de los Tribunales que en estos mismos instrumentos se crean”.

## IX. CONCLUSIONES

La Convención de los Derechos del Niño (1989) ha supuesto un enorme impulso para el proceso de reformulación política internacional en el que primen el respeto por los derechos de los niños y adolescentes y su interés superior. Sin embargo, aún quedan muchos avances por hacer a este respecto y sigue siendo preciso aunar esfuerzos para conseguir una total aplicación y una absoluta dignificación de los colectivos infantil y adolescente.

Esta necesidad se enfatiza aún más si nos referimos a países cuya memoria histórica se haya marcada por períodos recientes de represión y en la que los que los niños y adolescentes eran tenidos escasamente en cuenta por los sistemas de gobierno. En dichos Estados, la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño (1989) y su utilidad para erradicar problemáticas específicas que vulneran las diferentes infancias y adolescencias es fundamental. Ciertamente es, como se ha mostrado, que se ha generado un amplio desarrollo normativo y se han apuntado múltiples oportunidades para la protección infantil, pero las debilidades y amenazas están presentes y es necesario trascenderlas para garantizar el interés superior de los niños y adolescentes. En definitiva, la construcción de infancias y adolescencias dignas y felices requiere continuar aumentando las vías de cooperación internacional y las acciones conjuntas bajo principios mundialmente aceptados.

## X. BIBLIOGRAFÍA

Amaro, Satita (2016): Niños víctimas de violencia. Brasil: Nova Casa Editorial.

Abramovich, Víctor (2006): “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. En: Revista de la Cepal, N° 88, pp. 35-50.

Alzate, M<sup>a</sup> Victoria (2004): “El “Descubrimiento” de la Infancia (I): Historia de un Sentimiento”. En: Revista Electrónica de Educación y psicología, N° 1, pp. 1-11.

Ariès, Philippe (1993): “La infancia”. En: Revista de Educación, N° 254, pp. 5-17.

Ballesteros, Conchi (2010): Informe Complementario al III y IV Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España. España: Plataforma de la Infancia.

Baquero, Ricardo y Narodowski, Mariano (1994): “Existe la infancia”. En: Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, N° 6, pp. 2-10.

Caldeiro, Graciela Paula (2005): “La infancia, una construcción de la modernidad”. En <http://educacion.idoneos.com/index.php/119539> [22/04/2007].

Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (2008): Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Uruguay: Ministerio del Desarrollo Social.

Constanza, Norma y Durán, Óscar Mauricio (2015): “Caracterización de las formas de explotación de niños, niñas y adolescentes en once países de América Latina”. En: Revista Análisis Internacional, N°1, pp. 143-156.

Cazorla, Antonio (2018): “Franco: la violencia y la simplificación de España”. En: Revista Universitaria de Historia Militar, N°13, pp. 21-35.

De Souza, Candida y Nunes, Daniele (2017): El sistema de atención socio-educativa en Brasil: contribuciones para un análisis crítico de la política. En: Revista sobre la infancia y la adolescencia, N°12, pp. 64-77.

Ministerio de Desarrollo Social e Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (2016): Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020. Uruguay: Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Fernández Enguita, Mariano (1990): *La cara oculta de la escuela*. Educación y trabajo en el capitalismo. Madrid: Siglo XXI.

Filgueira, Fernando y Aulicino, Carolina (enero de 2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. Documento de Trabajo N°130. Buenos Aires: CIPPEC

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, *de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Boletín Oficial del Estado, 15, de 17 de enero de 1996.

Ley 26/2015, de 28 de julio, *de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*. Boletín Oficial del Estado, 180, de 29 de julio de 2015.

Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, *de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*. Boletín Oficial del Estado, 175, de 23 de julio de 2015.

Ley 26.390, de 4 de junio de 2008, *de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente*, Boletín Oficial, 25 de junio de 2008.

Ley N° 13.010 de 26 de junio de 2014, *Modifica la Ley N° 8069 de 1990, Estatuto de los Niños y Adolescentes, para establecer el derecho de los niños y adolescentes a ser educado y cuidado sin el uso del castigo físico o tratos crueles o degradantes*, Portal Cámara de Representantes, 26 de junio de 2014.

Ley N° 13257 de 8 de marzo de 2016, *Modifica la Ley N° 8069 de 1990, Estatuto de los Niños y Adolescentes*, Portal Cámara de Representantes, 8 de marzo de 2016.

Martínez, Víctor (2010): Informe Final. Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes, atendidos por los centros residenciales de SENAME. Chile: UNICEF.

Mazzola, Roxana (2016): “Primera infancia en Argentina. Relaciones entre (des) igualdad, familias y políticas de bienestar”. En: Revista Estado y Políticas Pública, N° 6, pp. 59-95.

Mudanca, Rodrigo y Flores, Claudio (2014): “Derechos del niño, participación infantil y formación ciudadana desde espacios educativos no formales: la experiencia del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de la comuna de Coquimbo, Chile”. En: Temas de Educación, N°1, pp. 123- 141.

Nalda, Rocío (2016): La eficacia del procedimiento de medidas de protección del niño, niña o adolescente. En: [http:// \[repositorio.uchile.cl/handle/2250/139341\]](http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/139341) (24 de noviembre de 2017).

Parisi, Elio Rodolfo y Manzi, Adrián Carlos (2013): Golpe de estado en Argentina (1976/1983): consecuencias sociales, culturales y psicológicas, N° 1-2, pp. 159-170.

Observatorio Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (2012): Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de los Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria. Brasil: SIPI.

Peña, Marisol (2008): “La aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por el Tribunal Constitucional chileno”. En: Estudios Constitucionales, N°1, pp. 205-222.

Pisani, Elena y Franceschetti, Giorgio (2011): Enfoque territorial para el desarrollo rural en América Latina: Un estudio de caso en Chile. En: Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias, N° 1 pp. 210-218.

Prado, Santiago y Llana, César (2007): Álbums para o reencontro. Ribadavia e os ribadavienses V. Imaxes da infancia. Ourense: Museo Etnolóxico Ribadavia / Xunta de Galicia.

Recio, Carolina (2010): “Familismo, asistencialismo y precariedad. La configuración del empleo en el sector de atención a las personas en España”. En: Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social, N° 17, pp. 19-44.

Retamoso, Alejandro y Vernazza, Lucía (2017): Panorama de la violencia hacia la infancia en Uruguay 2017. Uruguay: UNICEF.

Robles, Claudia (2013): Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rojas, Jorge (2010): Historia De La Infancia En Chile Republicano, 1810 – 2010. Chile: Ediciones Junji.

Sapir, André (2005): Globalisation and the Reform of European Social Models. Brussels: Bruegel.

Schöngut-Grollmus, Nicolás (2017): “Ensamblajes socio-técnicos para la producción de intervenciones psicosociales en un programa de Servicio Nacional de Menores de Chile”. En: Psicoperspectivas, N°3, pp. 40-51.

SIPIAV (2007): Protocolo de Intervención para Situaciones de Violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Uruguay: Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.

Verde, Carmen (2016): “Un relato sobre la vinculación entre el trabajo social y los derechos sociales”. En: RTS: Revista de Treball Social, N° 207, pp. 21-39.

Viñas, Ricardo (2000): Emilio o la Educación. Juan Jacobo de Rosseau. Traducción. En: [https:// \[www.educ.ar/\]](https://www.educ.ar/) (25 de abril de 2018).

Wronka, Joseph. (2016): Sharing my story: Representing social work at the UN and select local human rights activism. En: Human Rights and Social Work, Vol. 1, N° 1, pp. 50-60.

**O CONCEITO DE JOVEM NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO PORTUGUÊS: ENTRE A TUTELA  
EDUCATIVA E A PENA**

LEOTE DE CARVALHO, MARIA JOÃO

# O CONCEITO DE JOVEM NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS: ENTRE A TUTELA EDUCATIVA E A PENA

## I. INTRODUÇÃO

No presente, as tensões entre os *insights* sociológicos e jurídicos sobre os conceitos de juventude e controle social são foco de debate na Europa (Goldson & Muncie 2015; Duarte & Carvalho 2017). Nas sociedades ocidentais, o alongamento da condição de jovem e do período atribuído ao ciclo de vida designado por juventude é um facto indiscutível (Galland 2011). Sendo a autonomia uma tarefa desenvolvimental distintiva desta fase de vida, vive-se, no tempo presente, um paradoxo: “cresce-se mais cedo, mas emancipa-se cada vez mais tarde” (Pappámikail 2010: 398). Se até recentemente a autonomia era definida na base da separação e desvinculação da família e entrada no mercado de trabalho, esse entendimento é hoje colocado em causa pelos modos de vida juvenis que tornam visíveis as novas formas de transição para a vida adulta em que não mais é possível falar de um percurso linear e sincronizado dos eixos escolar-profissional e familiar-matrimonial. Revela-se cada vez mais a importância de perceber a autonomia num plano de interdependências em que interferem múltiplas variáveis internas e externas.

Desta constatação decorre a atualidade da discussão sobre os constrangimentos e desafios que a administração da justiça enfrenta na aplicação de medidas e penas a crianças e jovens indiciados pela prática de delitos. Neste âmbito, com este texto procura-se dar visibilidade ao debate sobre a conceção do ordenamento jurídico português na reação à delinquência e criminalidade juvenis. Desenvolvimentos recentes nos sistemas de justiça baseados no paradigma neoliberal que destaca uma nova cultura de controle securitária (Cartuyvels & Bailleau 2014) revelam como a mudança social e a interação das estruturas legais são um aspeto-chave da vida social (Luhmann 2004). Agregados numa tríade de processos inter-relacionados, autonomia, independência e liberdade do jovem ganham novos significados na atualidade que se cruzam e sobrepõem em múltiplos planos da ação social (Pappámikail 2010).

No entanto, apesar das intensas transformações nos modos de vida e transições juvenis na contemporaneidade, uma tendência permanece. Embora os jovens não sejam responsáveis pela maioria dos delitos registados criminalmente, a taxa de prevalência na prática de ilícitos durante a juventude é elevada e aumentando no final da infância até atingir um pico na fase da adolescência (15-19 anos), a partir da qual tende a diminuir (Loeber et al. 2013). As ocorrências registadas judicialmente nas sociedades ocidentais revelam, globalmente, que os delitos tendem a ser cometidos desproporcionalmente por jovens, principalmente oriundos de certos territórios marcados pela concentração territorial de desvantagens sociais, que são mais propensos a serem referenciados pelas forças de segurança do que qualquer outro grupo populacional. Sendo a delinquência um fenómeno transversal a todos os grupos sociais, levanta-se a questão de saber até que ponto esta diferenciação resulta da eficácia dos mecanismos de controlo social informal e/ou das diferentes perceções e seletividade dos mecanismos de controlo social formal sobre determinados grupos sociais.

A demarcação etária da maioridade penal – a idade a partir da qual um indivíduo passa a responder por atos de violação da lei penal no sistema de justiça na condição de adulto –, é uma questão chave no campo da justiça e o modo como se vê definida depende do entendimento que uma sociedade faz sobre duas categorias sociais, infância e juventude, não podendo a reação de controlo social posta em execução delas ser dissociada. Portugal é

dos poucos países europeus onde não há coincidência entre a maioridade civil, fixada nos 18 anos (art.º 122º do Código Civil), desde 1977, e a maioridade penal aos 16 anos (art.º 19º do Código Penal), desde 1911.

Como entender este esparranhamento da conceção do jovem, que não é exclusivo deste campo, mas aqui assume a expressão mais significativa por remeter para a mais grave intervenção do Estado relativamente à privação de dois direitos fundamentais, o da liberdade e o da autodeterminação pessoal, é algo que se procura discutir explorando como as representações fragmentadas de juventude se traduzem na edificação do sistema de justiça juvenil, consubstanciado na Lei Tutelar Educativa aplicada a jovens que, entre os 12 e os 16 anos, tenham cometido factos qualificados pela lei penal como crime, e do sistema penal, através do Regime Penal Especial para Jovens Adultos passível de aplicação a jovens que, entre os 16 e os 21 anos, tenham praticado crimes.

## II. ENTRE O SOCIOLÓGICO E O JURÍDICO

As diferentes idades jurídicas, enquanto construções sociais reguladoras da vida social, determinam um conjunto de normas relativas a interditos e a direitos a que cada indivíduo acede num determinado tempo do ciclo de vida. Mais do que reportarem-se estritamente a uma ideia de maturidade pessoal, que não é uniforme nem se desenvolve para todos os indivíduos de igual modo, o que está em causa é a forma estas definições legais incorporam e refletem as configurações históricas, culturais e económicas que atravessam uma determinada sociedade num dado momento da sua evolução. Constituem imperativos no exercício do controlo social por parte do Estado enquanto marcadores simbólicos que balizam os processos de desenvolvimento biopsicossocial de crianças e jovens, determinando-se, a partir dos mesmos, as expectativas que indivíduos e grupos sociais possuem e gerem relativamente ao que constitui a norma na infância e na juventude num dado contexto (Scott et al. 2016).

Em Portugal, considerando as categorias legais que operacionalizam as diferentes etapas da construção do processo de autonomização de crianças e jovens, destacam-se três marcos etários que definem, para cada um, o acesso a determinado estatuto ou a aquisição de certas capacidades.

Aos 12 anos, assume-se:

- Consentimento do adotando para a adoção (art.º 1981, n.º 1 a) Código Civil);
- Não oposição à intervenção da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens (LPCJP);
- Responsabilidade tutelar educativa pela prática de factos qualificados pela lei penal como crime (LTE).
- Possibilidade de viajar como “menor não acompanhado” a pedido dos pais;
- Poder viajar no banco da frente do carro.

Aos 16 anos, atinge-se:

- Maioridade penal (art.º 19º Código Penal; Regime Penal Especial para Jovens Adultos - 16-21 anos);
- Idade mínima estabelecida para o casamento mediante autorização parental (art.ºs 1601 a) e 1603 Código Civil);



- Capacidade para perfilhar, isto é, reconhecer a paternidade de filhos seus;
- A jovem grávida não precisa de autorização parental para abortar;
- Idade limite da atribuição do abono de família para quem não estuda (extensiva até aos 24 anos se estudar ou for portador de deficiência);
- Acesso ao mercado de trabalho (art.º 68º do Código do Trabalho), em certas condições (Além de ter atingido a idade mínima, é necessário ter concluído a escolaridade obrigatória ou estar matriculado e a frequentar o nível secundário de educação e dispor de capacidades físicas e psíquicas adequadas ao posto de trabalho) e a administrar bens adquiridos pelo seu trabalho;
- Obtenção de licença de condução de motociclos até 125cm<sup>3</sup> (A1), com autorização escrita de quem tem o poder parental;
- Pode iniciar uma vida sexual consentida aos 14 anos, com restrições até aos 16 anos, se o parceiro for maior de idade. Se o companheiro for maior de idade, o sexo só é considerado legal a partir dos 16 anos.
- Consentimento válido sem autorização parental para o tratamento de dados pessoais relacionados com a oferta direta de serviços da sociedade de informação (i.e. serviços online) (transposição para Portugal do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016).

Aos 18 anos, adquire-se:

- Maioridade civil (plena capacidade de exercício de direitos, art.º 130º Código Civil)
- Capacidade eleitoral (recenseamento eleitoral obrigatório); votar, ser eleito para deputado ou para órgãos autárquicos;
- Fim da escolaridade obrigatória;
- Participação no Dia da Defesa Nacional;
- Carta de condução de motociclos, automóveis ligeiros (veículos pesados só aos 21 anos);
- Capacidade para a aquisição e consumo de tabaco e bebidas alcoólicas (desde julho 2015).

A aparente falta de convergência na operacionalização destas idades legais acaba por estar ilustrada em algumas situações paradoxais. A título de exemplo, o aumento do consumo de álcool por jovens no país, especialmente em meios urbanos, fundamentou a opção do legislador em aumentar a idade legal mínima para a aquisição e consumo de bebidas alcoólicas dos 16 para os 18 anos, em 2015. Contudo, não é por estar proibida a venda e o consumo de álcool abaixo da idade de maioridade civil que os jovens deixaram de o fazer e as notícias e imagens frequentes na comunicação social sobre casos deste tipo de consumo continuam a ser frequentes.

As idades legais expressam o enquadramento sociocultural dos processos de transições e emancipação juvenis na sociedade portuguesa, destacando-se como mais significativo a não coincidência entre a maioridade penal (16 anos) e a maioridade civil (18 anos). Antes da reforma do Código Civil de 1977, a maioridade civil era alcançada na data em que o jovem perfazia 21 anos.

No campo jurídico, a tradicional distinção entre a infância e a adultez está na origem da construção de categorias de classificação em razão da idade para efeitos legais. Em termos penais, os indivíduos são considerados crianças, isto é, ‘menores’ quando se encontram abaixo do limiar etário da maioridade penal, idade a partir da qual passam a ser considerados e julgados como adultos. Até ao século XVIII, a intervenção dos sistemas de justiça junto de crianças e adultos era concretizada em moldes idênticos e nem sequer havia um conhecimento estatístico que permitisse ter uma noção aproximada da dimensão do fenómeno da delinquência (Carvalho, 2017). Tudo se resumia a saber se a maioria dos indivíduos era boa ou má, num plano de juízo moral que decorria dos debates teológicos à época em torno do bem e do mal.

A primeira legislação portuguesa sobre crianças em conflito com a lei foi publicada em 1911, um ano após o regime republicano ter sido implementado, substituindo a monarquia, e é comumente conhecida como a Lei de Proteção à Infância. O limite de idade de responsabilidade penal passou dos 14 para os 16 anos mantendo-se desde então embora a maioridade civil seja atingida aos 18 anos. Digno de registo que, no texto desta lei, tenha ficado claro que foram as fracas condições económicas do país a ditar os 16 anos como limite para a maioridade penal em detrimento da vontade do legislador que pretendia indicar os 18 anos. Uma visão avançada (não só à época), mas que se viu impedida de colocação em prática por fatores económicos que ainda hoje marcam a sociedade portuguesa refletindo-se, a diferentes níveis, na escassez de recursos judiciais.

“Para efectuar a parte do projecto meramente curativa, a que se destina aos delinquentes, foi preciso ferir a legislação penal, interdizendo-a do julgamento de menores até aos dezasseis anos – e até aos dezasseis, emquanto não fôr possível, economicamente, interdizê-la mesmo aos de dezoito. Os menores de dezasseis anos não devem, legítimamente, ser considerados criminosos vulgares, para quem a lei designe correctivos segundo as circunstâncias do crime.”  
1ª Lei de Proteção à Infância, 1911

A crescente complexidade dos modos de vida na infância e juventude, em sociedades marcadas por profundas mudanças sociodemográficas, conduziu ao reconhecimento científico, político e pragmático de que as categorias binárias de ‘menor’ e ‘maior’ podem não ser, por si só, suficientes às necessidades de resposta judiciária à prática de delinquência de um grupo social específico, o dos jovens.

Pela ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança, das Nações Unidas (1989), em setembro de 1990, o Estado português adotou o conceito de criança aí definido: “todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável atingir a maioridade mais cedo” (Art.º 1º) e manteve a definição já prevista no art.º 122 do Código Civil em que se define que “é menor quem não tiver ainda completado dezoito anos de idade”. Contudo, para aplicação da jurisdição penal, persiste o disposto no art.º 19º do Código Penal que determina a inimputabilidade em razão da idade: “os menores de 16 anos são inimputáveis”. Uma segunda categoria de inimputabilidade é por anomalia psíquica.

A nível internacional não existe um limite fixo que estabeleça a idade considerada adequada para a determinação da imputabilidade penal. A Recomendação (87)20 do Comité dos Ministros do Conselho da Europa, de 17 de setembro de 1987, sobre as “Reações Sociais à Delinquência Juvenil”, aponta que a culpa jurídico-penal não deve estar relacionada só com uma idade específica, mas estar associada, sempre, à avaliação do grau de desenvolvimento e maturidade da criança ou jovem. Importa relevar, como mencionado no ponto 5, alínea e) dos Princípios Orientadores das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, de 1990, que “a consideração de que o comportamento ou conduta dos menores, que não é conforme às normas e valores sociais gerais, faz muitas vezes parte do processo de maturação

e crescimento e tende a desaparecer espontaneamente na maior parte dos indivíduos na transição para a vida adulta." Assim, os mecanismos de diversão que evitem o contacto precoce com o sistema de justiça devem constituir uma prioridade na administração da justiça constituindo uma resposta de maior eficácia para grande parte dos casos de delinquência juvenil.

A Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas (1989) estabelece, no seu art.º 40º, que “os Estados Partes procuram promover o estabelecimento de leis, processos, autoridades e instituições especificamente adequadas a crianças suspeitas, acusadas ou reconhecidas como tendo infringido a lei penal, e, nomeadamente: a) O estabelecimento de uma idade mínima abaixo da qual se presume que as crianças não têm capacidade para infringir a lei penal”. Na impossibilidade de definir uma idade que atenda à diversidade cultural, histórica e social de todos os Estados, a Convenção destaca a necessidade de uma discriminação positiva na intervenção da justiça ficando ao critério de cada país o estabelecimento de um limite etário mínimo, abaixo do qual se presume que a criança não tem capacidade de culpa, logo é penalmente inimputável.

No mesmo sentido apontam as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores (Resolução 40/33, Regras de *Beijing*) quando na Regra 4 (Responsabilidade penal) se propõe que “nos sistemas jurídicos que reconheçam o conceito de responsabilidade penal para jovens, o seu começo não deverá fixar-se numa idade demasiado precoce, levando-se em conta as circunstâncias que acompanham a maturidade emocional, mental e intelectual”.

Os limites etários da maioridade penal nunca foram fixados internacionalmente por falta de consenso entre os Estados e prevalece o critério do legislador nacional na sua definição. No entanto, os normativos internacionais (nº3 do art.º40 da Convenção sobre os Direitos da Criança e a Regra nº 4 das Regras de *Beijing*) evidenciam que na base deste processo deve estar o Princípio da Legalidade.

Na base da maioridade penal está a parecer de que sobre o agente suspeito/acusado da prática de crime recai um juízo de censura de culpa fundamentado na ideia de que o indivíduo tem capacidade de consciência de culpa dos atos que comete e que esse juízo não pode ser feito antes deste patamar etário por, em termos do desenvolvimento biopsicossocial não se ser capaz de entender completamente os seus comportamentos nem de se orientar as suas atitudes de acordo com a sua compreensão. Não é suficiente que o indivíduo pratique um crime; ele tem de ser culpado pelo mesmo e não estar, à data da prática, diminuído na sua liberdade de decisão ou de avaliação (Antunes 2008).

No polo oposto, a inimputabilidade penal em razão da idade, por menoridade, funda-se na ausência de culpa decorrente da conceção de falta de maturidade biopsicossocial que alicerce o juízo de culpa até uma determinada idade. Isto implica que o juízo de censura sobre o facto praticado é necessariamente diferente do que se fará a um adulto.

### III. ENTRE A TUTELA EDUCATIVA E A PENA

No presente, a reação normativo-jurídica à delinquência e criminalidade juvenis em Portugal rege-se por quatro diplomas, em função da idade da criança ou jovem suspeito de prática de factos qualificados pela lei penal como crime:

- Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, segunda alteração à LPCJP, Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, LPCJP)
- Lei Tutelar Educativa (Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro, procede à primeira alteração à LTE, Lei n.º 166/99, de 14 de setembro)

- Código Penal para maiores de 16 anos a que se associa o Regime Penal Especial para Jovens Adultos (16-21 anos) (Decreto-Lei n.º 401/82, de 23 de setembro, Art.º 9º do Código Penal Português).

De acordo com o modelo atual, para crianças menores de 12 anos de idade é aplicada a Lei de Proteção e Promoção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) e só podem ser promovidas medidas de promoção e proteção. Isto significa que estes casos recebem o mesmo tratamento que os outros relativos a crianças que estão em perigo porque os legisladores portugueses consideraram que, abaixo dessa idade, o desenvolvimento biopsicossocial exige uma intervenção específica que não é compatível com os princípios de responsabilização educativa ou criminal. Conforme observado por Rodrigues e Fonseca (2010: 1.034), "um crime cometido por um menor com idade inferior a 12 anos, na medida em que está relacionado a situações de necessidade social, pode indicar que o Estado deve intervir. A intervenção, neste caso, deve ser exclusivamente de natureza protetora, realizado no âmbito da LPCJP".

#### IV. JUSTIÇA JUVENIL: A LEI TUTELAR EDUCATIVA

De acordo com as normas emanadas dos diferentes organismos internacionais, a justiça juvenil tem de ser encarada e operacionalizada como uma dimensão fundamental na realização dos Direitos da Criança junto de crianças em conflito com a lei exigindo-se dos Estados a criação de respostas que articulem prevenção do crime, medidas educativas, integração e reinserção social. Como definido nas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores (*Beijing*, 1985, 2 alínea c)), quando se fala de justiça juvenil aponta-se para uma jurisdição especial para todos aqueles, com idade inferior à que a lei determina de imputabilidade penal, "acusados ou declarados culpado de terem cometido um delito". Esta conceção tem de ser tomada num sentido amplo referindo-se, nos termos propostos na Recomendação do Conselho da Europa Rec(2003)20, a "todas as disposições legais e práticas (incluindo medidas sociais e outras) relevantes para o tratamento de crianças em conflito com a lei" (Doak, 2009: 19).

O sistema judiciário deve assegurar que as medidas e as sanções aplicadas pela prática factos qualificados pela lei penal como crime são cumpridas tendo por metas a reabilitação, a socialização e a educação. Aqueles a quem se aplica são detentores de direitos e têm de ser protegidos de todas as formas de violência, em todos os momentos e contextos, sendo para isso fundamental a realização de intervenções judiciais que os separem dos adultos.

Em Portugal, quem, entre os 12 e os 16 anos de idade, cometa um facto qualificado pela lei penal como crime e seja avaliado como tendo necessidade de educação para o Direito fica sujeito à aplicação de medidas tutelares educativas, como definido na LTE (art.º 1º), podendo as mesmas ser executadas até aos 21 anos. Os menores de 16 anos não têm culpa jurídico-penal pelos seus atos e no cerne da LTE está o respeito pela personalidade do jovem, pela liberdade ideológica, cultural e religiosa, em função de todos os direitos que lhe são conferidos pela Constituição da República Portuguesa. É neste ponto que o processo tutelar educativo mais se aproxima do processo penal ao assegurar ao jovem as garantias constitucionais fundamentais em matéria de direitos fundamentais - que até 1 de janeiro de 2001 não estavam asseguradas-, salvaguardando-se que os objetivos de cada um são diferentes.

O conjunto de medidas tutelares educativas visa a socialização do jovem e a sua 'educação para o direito' (Rodrigues & Fonseca, 2010: 1035), para que aprenda e respeite os valores fundamentais da sociedade que estão protegidos pelo código penal. A prova dos

factos da ocorrência na origem do inquérito é indispensável para o processo, mas apenas por si só é insuficiente, sendo também obrigatória a avaliação da necessidade do jovem da 'educação para o direito'. Só através da confirmação dos dois pressupostos acima mencionados, pode o tribunal decidir aplicar uma medida de natureza tutelar educativa.

A reforma do Direito das Crianças e dos Jovens introduziu na LTE o princípio da responsabilidade dos jovens, mas mantém a intervenção focada na aplicação de medidas educativas e não significou um aumento de uma tendência punitiva, como aconteceu noutros países. O sistema de justiça juvenil português pode ser descrito, naquilo a que Bailleau e Fraene (2009: 6) consideraram uma "tendência para a bifurcação - uma abordagem suave na maioria dos casos e ações mais duras contra um número limitado de jovens submetidos a uma medida de privação de liberdade". O sistema difere da maioria dos outros países da União Europeia, dando menos importância ao ilícito do que à necessidade do jovem em ser educado nos valores fundamentais da comunidade que foram violados pelo ilícito cometido. Pode ser considerado como uma configuração híbrida ou uma terceira via, entre um modelo de proteção e um modelo penal ou retributivo.

A LTE determina um conjunto diversificado de medidas tutelares educativas não-institucionais, executadas na comunidade, como alternativa à medida de privação de liberdade consubstanciada no internamento em centro educativo que, em qualquer uma das suas modalidades, deve ser usado somente como medida de último recurso. Assim, para que se cumpram os princípios da legalidade e da proporcionalidade, os requisitos e os pressupostos subjacentes à aplicação desta medida são restritos e, no caso do regime fechado "são extremamente restritos, o que é perfeitamente compreensível" (Rodrigues e Fonseca, 2010: 1060).

## V. JUSTIÇA PENAL: O REGIME PENAL ESPECIAL PARA JOVENS ADULTOS

Nas últimas décadas, os jovens adultos foram um grupo esquecido não só no território nacional, mas a nível internacional. Tem havido mais interesse em lidar com os jovens menores de 18 anos do que entre 18 e 21-24 anos (Pruin & Dünkel, 2015). No entanto, evidências de pesquisas concluíram que os jovens adultos infratores apresentam mais semelhanças com juvenis do que com adultos em relação a padrões ofensivos, maturação e circunstâncias de vida (Farrington et al, 2017). Outro dado significativo refere-se aos jovens que são transferidos para tribunais de adultos em diferentes países e que tendem a receber sentenças mais severas e apresentam taxas de reincidência mais altas do que as reportadas aos jovens que são julgados em tribunais de justiça juvenil (Richards, 2011).

Em Portugal, os jovens que cometem factos qualificados pela lei penal como crime aos 16 anos caem sob a alçada da lei penal geral e são considerados e julgados como adultos. Como resultado da reforma do Código Penal de 1982, nos termos do art.º 9 são estabelecidas disposições especiais para jovens determinando-se que "aos maiores de 16 anos e menores de 21 são aplicáveis normas fixadas em legislação especial". Inspirado no Direito alemão, aplica-se um regime penal especial para jovens adultos (Decreto-Lei N.º 401/82, de 23 de setembro 1982), mas na verdade, até os 18 anos, a partir de um ponto de vista civil, ainda são considerados 'menores'. Este regime penal assenta na necessidade de encontrar as reações de controlo formal que melhor possam adequar-se às práticas de crimes nestas idades, podendo dizer-se que "o direito penal dos jovens adultos surge, assim, como categoria própria, envolvendo um ciclo de vida, correspondendo a uma fase de latência social que faz da criminalidade um fenómeno efémero e transitório" (excerto do DL N.º 401/82). No fundo, a polícia criminal é definida como base na assunção da existência de um período de transição juvenil relativo a um período de moratória entre a noção de inimputabilidade penal absoluta,

marcada pela ausência de culpa, e a maioria penal plena, com atribuição de culpa servindo este regime para a atenuação especial da pena de prisão, tanto quanto possível mediante a natureza do caso, quando o Juiz avalie como vantajoso para a reinserção social do jovem. Nos casos em que a ilicitude dos factos praticados é elevada a par da culpa grave, na forma de dolo direto, pode o Juiz aferir que não existem motivos sérios para que esta atenuação seja aplicada uma vez que, da mesma, não é credível se resultem vantagens para a reinserção social (Figuerola, 2008).

Apesar de não ser de aplicação obrigatória, quando se trata de menores de 21 anos, é exigido ao Juiz que aprecie expressamente se é ou não de aplicar este regime e justificar a posição adotada, mesmo quando não avança no sentido da sua aplicação (Pereira, 2005). Esta apreciação não está dependente de solicitação do Ministério Público nem do arguido, constituindo uma inerência ao próprio processo, incluindo em casos em que há falta de elementos suficiente nos autos. Dois níveis etários estão aqui incluídos: um que engloba os menores de 16 e 17 anos de idade, penalmente imputáveis; o segundo relativo aos maiores de idade, do ponto de vista civil, entre os 18 e os 21 anos.

Este regime penal especial prevê a possibilidade de um jovem ser colocado em centros de detenção específicos e promove, para certos casos, o recurso a sentenças reduzidas e a aplicação de medidas corretivas alternativas, em vez de uma pena de prisão, incluindo a vigilância eletrónica (desde 2007).

No entanto, uma vez que os centros de detenção nunca foram construídos, entre os 16 e os 18 anos de idade, acabam por cumprir penas de prisão em estabelecimentos prisionais e partilhar com adultos as mesmas instalações. Portugal ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC); no entanto, com esta junção de adultos e jovens, entre os 16 e 17 anos, num mesmo estabelecimento prisional, evidencia-se como este importante normativo internacional ainda não está a ser implementado na íntegra, mantendo-se a violação de um princípio fundamental na aplicação da justiça, o da separação das intervenções judiciais junto de adultos e de menores.

## VI. CONCLUSÃO

Este é um debate que não se esgota nestas páginas e reflexão mais aprofundada é exigida. A definição de uma idade legal a partir da qual se determina o acesso ao exercício de direitos e deveres específicos cumpre uma função social de regulação das relações na comunidade assente no estabelecimento de limites para padrões de conduta e de responsabilidades civis e penais sobre o qual assenta a afirmação de um Estado de Direito Social. Estabelece um padrão de expectativas sobre o comportamento norma que uma sociedade aceita para determinadas etapas da vida

Penas e medidas de responsabilização educativa aplicadas a jovens são coisas diferentes e não existe consenso sobre o enquadramento legal descrito neste texto. Para vários autores (Dias, 2005; Rodrigues e Fonseca, 2010;), a idade da maioria penal em Portugal deveria subir para os 18 anos em razão da necessidade de harmonização com a legislação internacional que o Estado português ratificou. No entanto, esta não é uma posição consensual e Taipa de Carvalho (2008) entende que a mesma poderia diminuir para os 14 anos à luz do entendimento de que muitos jovens, a partir dessa idade, têm já um grau de compreensão sobre a ilicitude dos seus atos, o que justifica uma outra abordagem através de um regime penal especial que manteria os jovens separados dos adultos. Já Alfaiate (2014) propõe um modelo intermédio, defendendo uma inimputabilidade absoluta em razão da idade para todos os menores de 16 anos e uma (in)imputabilidade sob condição, para os jovens entre os 16 e os 21 anos, que dependeria da avaliação da capacidade de compreensão

individual sobre os seus comportamentos, constituindo esta avaliação um requisito obrigatório para os de 16 e 17 anos.

Num momento em que na sociedade portuguesa se tem discutido a eventual atribuição de novas capacidades para a autonomia de menores de 18 anos para a tomada de decisão individual em certos campos da vida social, a reflexão sobre a manutenção ou não da idade da maioridade penal adquire uma nova importância e deve ser objeto de especial atenção a curto prazo.

## VII. APOIO

Este texto tem origem em projeto de investigação da autora apoiado pela FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia através de Bolsa individual de Pós-Doutoramento (SFRH/BPD/116119/2016) com financiamento participado pelo Fundo Social Europeu, no âmbito do POCH–Programa Operacional do Capital Humano, e por fundos nacionais do MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. A participação da autora no congresso teve apoio do CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do projeto UID/SOC/04647/2013, apoiado pela FCT/MCTES através de Fundos Nacionais.

## VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antunes, Maria João (2008): *Consequências Jurídicas do Crime*. Coimbra Editora.

Alfaiate, Ana Rita (2014): *O Problema de Responsabilidade Penal de Inimputáveis por Menoridade*. Dissertação de Doutoramento em Direito, especialização em Ciências Jurídico-Criminais, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito.

Bailleau, Francis e De Fraene, Dominique (2009): “The criminalization of minors and its evolution: the interplay of sanctions (Spain – Turkey – Portugal – England/Wales)”. En: *Crimprev Info*, nº26. En: <http://lodel.irevues.inist.fr/crimprev/index.php?id=232> (consultado em 09/05/2015).

Cartuyvels, Yves e Bailleau, Frances (2014): “Juvenile justice in Europe: between continuity and changes. En: Body-Gendrot, Sophie, Hough, Mike, Kerezi, Klara, Lévy, René e Snacken, Sonja (eds.): *The Routledge Handbook of European Criminology*. London: Routledge, pp. 453-469.

Carvalho, Maria João Leote de (2017): “Traços da evolução da justiça juvenil em Portugal: do «menor» à «justiça amiga das crianças»”. En: *Configurações*, 20(1), pp. 13-28.

Dias, Jorge Figueiredo (2005): *Liberdade, Culpa, Direito Penal*, Coimbra Editora.

Doak, Jonathan (2009): “The UN Convention on the Rights of the Child”. En: Junger-Tas, Josine e Dünkel, Frieder (eds.): *Reforming Juvenile Justice*. New York: Springer, pp. 19-31.

Duarte, Vera e Carvalho, Maria João Leote de (2017): “Female Delinquency in Portugal: What Girls Have to Say About Their Offending Behaviors”. En: *Gender Issues*, 34(3), pp. 258–274.

Farrington, David, Loeber, Rolf e. Howell, James (2017): “Increasing the Minimum Age for Adult Court”. En *Criminology & Public Policy*, 16(1), pp. 83–92.

Figueroa, Filipa de (2008): «Punição no Limiar da Idade Adulta»: o Regime Penal Especial para Jovens Adultos e, em especial, a Interatividade entre Penas e Medidas Tutelares

Educativas. Relatório de Mestrado apresentado no Seminário em Criminologia. Universidade de Lisboa, faculdade de Direito.

Galland, Olivier (2011): *Sociologie de la Jeunesse*. 5<sup>ème</sup> édition, Paris: Armand Colin.

Goldson, Barry e Muncie, Jonh (eds.) (2015): *Youth Justice and Crime*. London: SAGE.

Loeber, Rolf, Farrington, David e Petechuk, D. (2013): *From Juvenile Delinquency to Young Adult Offending*. Washington DC: US National Institute of Justice.

Luhmann, Niklas (2004): “Law As a Social System”. Trans. by K.A. Ziegert. Ed. By Kastner, F.; Nobles, R.; David Schiff, D. & Ziegert, R. Oxford University Press.

Pappámikail, Lia (2010): *Juventude, Família e Autonomia – Entre a Norma Social e os Processos de Individuação*. Dissertação de Doutoramento em Sociologia, Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.

Pereira, Joel (2005): “Regime Penal Especial para Jovens – Do que se trata e da sua aplicação.” En: Revista «O Advogado», II Série(18).

Rodrigues, Anabela e Fonseca, António Duarte (2010): “Portugal”. En: Dünkel, Frieder, Grzywa, Joana, Horsfield, Philip e Pruin, Ineke (eds.): *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*. Vol. 2, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg GmbH, pp. 1027-1076.

Richards, Kelly (2011): *What makes juvenile offenders different from adult offenders? Trends & issues in crime and criminal justice*. Canberra: Australian Institute of Criminology.

Scott, Elizabeth, Bonnie, Richard, Steinberg, Laurence Steinberg (2016): *Young Adulthood as a Transitional Legal Category: Science, Social Change, and Justice Policy*. En: *Fordham Law Review* 85(2), pp. 641-666.

Taipa de Carvalho, Américo (2008): *Direito Penal, Parte Geral- Questões Fundamentais, Teoria Geral do Crime*. Coimbra Editora.



**LA FUSIÓN DE LAS METRÓPOLIS SIN CONFINES:  
LA MEGA-REGIÓN DE BUENOS AIRES FRENTE  
AL DESAFÍO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

VIDAL-KOPPMANN, SONIA

# LA FUSIÓN DE LAS METRÓPOLIS SIN CONFINES: LA MEGA-REGIÓN DE BUENOS AIRES FRENTE AL DESAFÍO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## I. INTRODUCCIÓN

Al pensar en la dinámica socio-territorial de las metrópolis latinoamericanas, es fácil caer en la tentación de generalizar algunas pautas de comportamiento que indicarían mutaciones semejantes en lo social, lo económico y lo territorial. Sería factible suponer que por pertenecer a un mismo universo de análisis estas ciudades, con fuerte vocación de comando, evolucionan todas de la misma manera. Sin embargo, numerosas investigaciones nos demuestran su singularidad, a pesar de atravesar ciclos políticos y económicos similares y muchas veces sincrónicos.

Tal vez este sea uno de los motivos, por el que la riqueza del análisis de las transformaciones metropolitanas, nos aliente a los investigadores a descubrir nuevas aristas en estos procesos de cambio; y a debatir problemáticas singulares buscando estrategias comunes para su comprensión.

En los albores del siglo XXI una convocatoria originada en Chile denominada “Del país urbano, al país metropolitano” (De Mattos, 2010), dio visibilidad a un proceso de expansión metropolitana sin confines. En las ciudades europeas este proceso ya se venía debatiendo desde fines de los noventa (Monclús, 1998).

Sin embargo, apenas pasada una década los estudios encarados van más allá de las metrópolis hipertrofiadas y con límites difusos. Los ejemplos de grandes regiones urbanas en América latina muestran una tendencia a la fusión entre ellas. Tal es el caso de Buenos Aires, Santiago de Chile o Sao Paulo, por citar algunas.

Considerando que este fenómeno podría ser una nueva fase de la dinámica socio-espacial, nos planteamos como objetivo general de trabajo enfocar el debate en la cuestión del crecimiento de las metrópolis y su tendencia a devenir en mega-regiones. Para ello nos centraremos en el caso de Buenos Aires (Argentina), entendiendo que el mismo presenta un paradigma de transformación común a gran parte de las urbes latinoamericanas.

Al respecto sostenemos que este fenómeno de crecimiento que diluye los límites entre municipios y regiones, debe entenderse como una mutación de la ciudad capitalista y que la manera de articulación de esta morfología urbana no escapa de las dinámicas socio-económicas y espaciales. Por ende, para pensar en regiones metropolitanas con condiciones de equidad, de calidad de vida y donde todos los ciudadanos, sin excepción, gocen de la plenitud de sus derechos, habrá que comenzar por reconocer y explicar este paradigma.

En este sentido, creemos que la sumatoria de ciudades que se van aglomerando de forma espontánea, respondiendo a necesidades funcionales, no condice con un orden de integración y de planificación en una escala superior a la metropolitana; sino que es parte de una tendencia que marca la financiarización de lo urbano (De Mattos, 2015; Alessandri, 2015), por un lado; y por otro, la crisis de los modelos de gestión urbano-territorial vigentes (Pirez, 2016).

Con este nuevo orden (o desorden) territorial como lo definen Duhau y Giglia (2008:65) resulta difícil pensar en recetas adecuadas para diferentes países y regiones; pero sí podemos poner en práctica algunos principios de Urbanismo, tal como lo plantea François Ascher (2004:58); que focalizados en los casos no pierdan el horizonte de un universo

planetario, donde los límites del crecimiento y las fronteras físicas y virtuales se van volviendo cada vez más difusas (Dematteis, 1998:19). En consecuencia, los pasos a seguir para sostener nuestras afirmaciones consistirán en:

- a) Describir y analizar el concepto de mega-región metropolitana aplicando sobre el caso empírico los modelos teóricos elaborados en el siglo anterior y en el presente, y destacar sus fortalezas y debilidades.
- b) Determinar las variables intervinientes para la propuesta de un modelo de ordenamiento territorial de la mega-región de Buenos Aires, orientado según los parámetros de un desarrollo urbano sustentable.
- c) Elaborar un escenario alternativo basado en una estructura de planificación multi-escalar apoyada en mecanismos de concertación y de participación público-privados.

## II. BUENOS AIRES Y EL ORIGEN DE LA MEGA-REGIÓN

¿Cuánto puede crecer una región metropolitana? ¿Existen criterios válidos para limitar su crecimiento? ¿Se absorben o se integran los aglomerados urbanos unos con otros, hasta mutar en una mega-estructura funcional y morfológicamente factible? Estas y muchas otras cuestiones surgen cuando al analizar la evolución de las ciudades metropolitanas, se observan tendencias similares en todas ellas que conllevan un fenómeno común: la expansión sin límites (Vidal, 2018:2).

Como lo señaláramos en la introducción, en la década de los noventa la problemática de la ciudad difusa o dispersa era discutida en los foros académicos y autores tales como Oriol Nel-lo (1998:35) remarcaban que las condiciones de esa expansión alcanzaban tanto a las ciudades europeas como a las latinoamericanas, produciendo una mutación profunda en los procesos de urbanización y de metropolización. Veinte años más tarde, es dable observar que no sólo los procesos de crecimiento con límites difusos han sido registrados en la mayoría de las ciudades metropolitanas y sus áreas de influencia, sino que también en las mismas se verifican tendencias de fusión de conurbaciones.

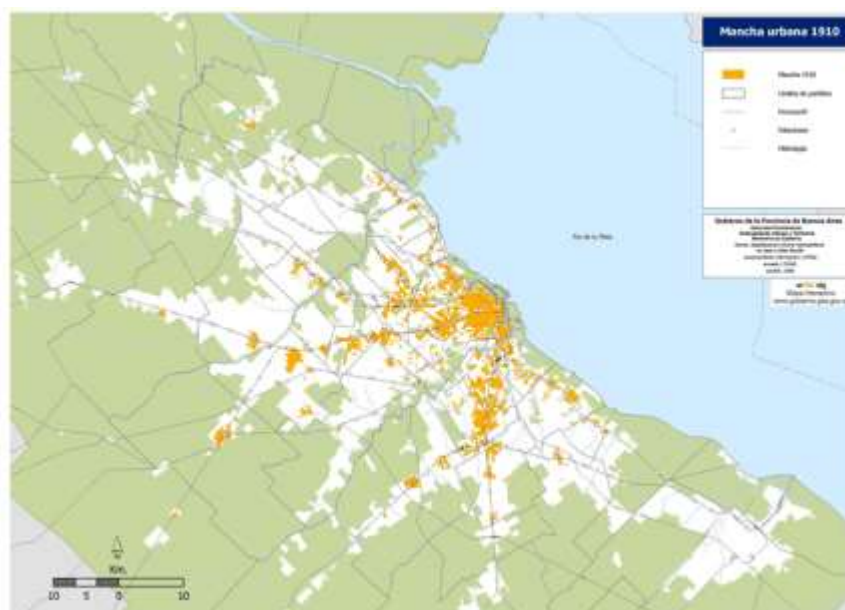
En este sentido, la ciudad metropolitana de Buenos Aires servirá como ejemplo de lo expuesto. Basta con indagar en su evolución para hallar las pistas que conllevan a la regionalización de lo urbano. Las investigaciones de Horacio Torres (1993:95); Jorge Hardoy y Margarita Gutman (2007:192); Luis Ainstein (1995:28) y Pedro Pirez (1994:19), entre otros, coinciden en señalar que desde los primeros estudios urbanos realizados alrededor de 1930 y en adelante, ya se advierten las relaciones de funcionalidad entre Buenos Aires y algunas localidades aledañas (Avellaneda, Lomas de Zamora, San Martín) que luego en las décadas siguientes quedaron consolidadas como un primer cordón metropolitano, rodeando a la ciudad central (Figura 1).

Uno de los primeros documentos de ordenamiento urbano, el Plan de Estética Edilicia (1925-28) destaca que las localidades mencionadas “no pueden quedar ajenas a los intereses de Buenos Aires”; lo que en estudios posteriores se remarcará como la necesidad de integración entre la ciudad primada y su región. Odilia Suárez (2005:18), una de las más destacadas planificadoras argentinas, sostiene que recién se explicitará la intención de analizar como una unidad la región metropolitana, en el Plan Director de Buenos Aires elaborado treinta años más tarde (1958-1965).

Cabe acotar que, en dicho estudio, si bien las competencias de la Oficina del Plan Director no sobrepasaban los límites jurisdiccionales de la ciudad central, se dejaba en claro

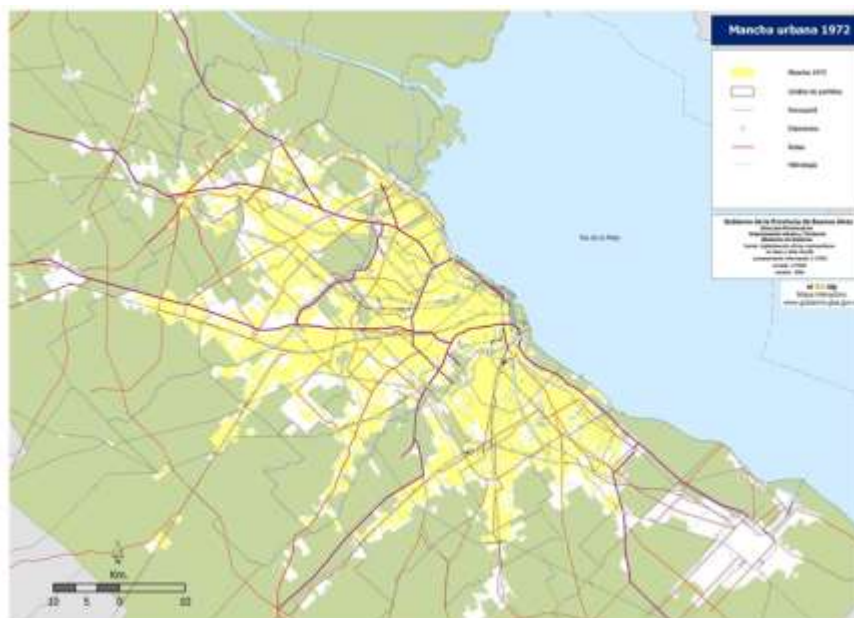
que, a principios de la década del 60, Buenos Aires traspasaba esas fronteras conformando un sistema metropolitano (Figura 2).

FIGURA 1. LA MANCHA URBANA DE BUENOS AIRES EN 1910



Fuente: Gob. Buenos Aires, Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial y Urbano, 2006.

FIGURA 2. LA MANCHA URBANA DE BUENOS AIRES EN 1972



Fuente: Gob. Buenos Aires, Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial y Urbano, 2006.

Si en la cartografía de 1930 se vislumbraba el germen de la expansión de la ciudad central hacia la periferia; cuarenta años después, la mancha urbana tentacular extendía sus límites en un radio de casi 100 km medidos desde el centro de Buenos Aires, alcanzando las localidades de Pilar, Cañuelas, Chascomús, Lobos y Brandsen.

Esta visión del avance de la urbanización configurando una región metropolitana ha podido comprobarse en los inicios del presente siglo. En efecto, en los *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires* (Secretaría de Vivienda y Urbanismo, 2006) se definen los límites de la misma englobando la ciudad homónima y 40 municipios de su entorno.

Es preciso agregar que el antiguo Plan Director remarcaba la necesidad de controlar el crecimiento a escala regional, para ello proponía un esquema de micro-descentralización. Evidentemente, la problemática de la urbanización sin límites ya estaba presente en estos estudios, y terminó de definirse unos años después en el planteo del Esquema Director para el año 2000 (1967-1969) elaborado por la Oficina Regional del Área Metropolitana (ORDAM).

No obstante, la falta de planificación en la RMBA ha sido un factor negativo constante y no superado en las sucesivas administraciones. Siendo una de las consecuencias más graves de la expansión sin límites, el déficit crónico de las infraestructuras básicas, de servicios y de vivienda. Esta situación se vislumbraba a fines 1930, cuando el urbanista Carlos Della Paolera destacaba que el desarrollo de la aglomeración del Gran Buenos Aires, sin discriminar usos del suelo y sin control de la edificación, avanzaba extendiendo barriadas “en la que la provisión de los servicios públicos elementales recargará en forma prohibitiva los presupuestos de las comunas suburbanas” (Gutman y Hardoy, 2008:173) Indudablemente, estas apreciaciones se adelantaban en décadas a la problemática del hábitat en la región, que a partir de 1940 en adelante comenzaría a poblarse con asentamientos precarios y villas de emergencia, que han continuado hasta el presente formando parte del paisaje suburbano.

En síntesis, la mega-región metropolitana comienza a evidenciar un fenómeno de hipertrofia hacia finales de los sesenta. En ese momento constituía la zona más poblada de la Argentina (casi 7 millones de habitantes, equivalente a un tercio de la población total del país), expandiéndose hacia un segundo cordón de municipios, con límites difusos entre lo urbano y las zonas rurales. Esta transformación del territorio continuó afianzándose en los siguientes decenios, planteando uno de los mayores desafíos para su ordenamiento territorial.

La conflictividad de esta expansión sin confines, desatendida por la planificación, conlleva serios aspectos negativos que refuerzan situaciones de disfuncionalidad e incompatibilidad de usos del suelo; como así también a situaciones de fragmentación territorial y de segregación social. Coincidimos con lo afirmado por L. Aisntein (1995:30), que sostiene que la estructura física regional quedó condicionada desde un principio, por un esquema radio-concéntrico asimétrico, diseñado por la impronta de la traza ferroviaria conformando corredores de circulación con nodos urbanos de expansión y servicios. A este esquema se sumó el reforzamiento en el mismo sentido de las líneas de transporte automotor de pasajeros.

Finalmente, puede afirmarse que la profundización de la fragmentación territorial y de la segregación social están en relación directa con la expansión acelerada y sin límites y con las políticas de ordenamiento que mantienen la centralidad de Buenos Aires y acrecientan su área de influencia, mediadas por las tecnologías de comunicación. La mega-región sigue creciendo físicamente apoyándose en la conectividad entre centros urbanos, y en los sistemas de transporte que reducen las distancias medidas en tiempos de viaje. De tal forma que la expansión presenta como características: a) la incorporación de fragmentos urbanos discontinuos; b) la generación de una estructura reticular que articula centros urbanos independientemente de sus jerarquías; c) el desdibujamiento de los límites inter-jurisdiccionales; y d) la incorporación del mercado como agente de planeamiento (Vidal-Koppmann, 2018).

### III. PLANES Y ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO PARA LA MEGA-REGIÓN

En el apartado anterior se señaló que la visión de Buenos Aires y su área de influencia como región metropolitana, está presente en el Plan Regulador de la década del sesenta, aunque de manera indirecta. No aparecían lineamientos para el ordenamiento territorial del área; pero, sin embargo, se insistía en la unidad funcional estructurada entre la Ciudad de Buenos Aires y los municipios de su conurbación.

Este reconocimiento de las actividades y flujos de intercambio permanentes entre la ciudad central y su región, se concretan en los años posteriores en dos estudios: el Esquema Director del Año 2000, elaborado por la Oficina Regional del Área Metropolitana (1967-1969), que constituyó el primer estudio para la región; y el Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB, 1974), producto del Convenio entre el Programa de Naciones Unidas (PNUD) para el Desarrollo y el gobierno nacional.

Las propuestas de ambos esquemas de ordenamiento territorial son semejantes. En el segundo de ellos se retoman los lineamientos principales del Plan Director. Sin embargo, tampoco llegó a ponerse en marcha; ya que, a inicios de 1976, la irrupción de la dictadura cívico-militar centralizó las acciones y programas de planeamiento en un organismo oficial, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo (SEPLADE) en la provincia de Buenos Aires y en otro de carácter nacional: el Ministerio de Planificación (1980).

Si bien los planes mencionados no se implementaron empíricamente, en los mismos se exponen dos cuestiones que merecen remarcarse. En primer término, aparece claramente definido el esquema de mega-región con la incorporación de las conurbaciones del Gran Rosario (hacia el norte) y del Gran La Plata (hacia el sur) (Figura 3); y en segundo lugar, la expansión metropolitana se sustenta en la combinación de dos sistemas de transporte interurbano (vial y ferroviario, con dirección noroeste – sudeste).

FIGURA 3. SIMEB: EXPANSIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA



Fuente: O.Suárez Planes y Códigos para Buenos Aires, 2005.

Asimismo, en el SIMEB se reforzaba la idea rectora de un eje fluvial-industrial que apuntara a la diversificación multipolar, “desconcentrando las áreas saturadas y ordenando la dispersión del centro a la periferia” (SIMEB, 1974:55), proponiendo además la creación de un ente de gobierno metropolitano.

Repasando las propuestas de planificación y cotejándolas con los logros alcanzados en el último medio siglo, se rescata que la problemática de limitar el crecimiento metropolitano desbordado, a pesar de constituir una de las preocupaciones recurrentes, nunca encontró una solución eficiente.

Por el contrario, se observa con el paso del tiempo una ciudad metropolitana “estallada” (Chiozza, 2000:413), que va esparciendo sus fragmentos en el territorio en un contexto de desarrollo urbano desigual. Este fenómeno se complementa con el aumento de áreas de criticidad ambiental; el déficit de infraestructura y el crecimiento del hábitat subnormal.

La metropolización desbordada, incentivada por la extensión en los sistemas de comunicación y transporte, se desarrolla a la par de los procesos de crecimiento urbano liderados por el mercado inmobiliario; que además como consecuencia negativa, añaden tejido de baja calidad con carencia de equipamientos y servicios (Szajnberg, 2005:46). Mientras tanto, la planificación estatal a diferentes escalas, no se adelanta a la problemática socio-territorial. Se buscan soluciones a la expansión metropolitana sin confines, cuando ésta ya se ha traducido en conflictos territoriales y ambientales difíciles de controlar.

En esta síntesis de propuestas y logros, se visualizan las principales debilidades del sistema mega-regional, que no fueron superadas por los diferentes esquemas de ordenamiento territorial. La ciudad metropolitana ha mantenido durante el transcurso de los siglos, la máxima jerarquía de centralidad, remarcando que los criterios de descentralización no alcanzaron su cometido. Por otra parte, la ausencia de mecanismos de participación ciudadana en los planes ha sido indudablemente uno de los factores más relevantes para rechazar su implementación.

Finalmente, en el caso de la mega-región de Buenos Aires no podemos pasar por alto el fenómeno de avance del urbanismo privado. En esta instancia los protagonistas son los agentes inmobiliarios, quienes van extendiendo los bordes del periurbano, con criterios poco compatibles con una planificación racional. Por ende, al proceso discontinuo de planeamiento se le adiciona el pujante accionar de la planificación de mercado, cuyo resultado se observa en:

- el ensanche de los límites metropolitanos en forma no planificada acrecentando la mancha urbana;
- la expansión descontrolada de lo urbano reproduciendo un desarrollo geográfico desigual con exclusión social;
- la ineficacia de las acciones estatales para encauzar el crecimiento y generar condiciones de equidad socio-territorial.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

La perspectiva de fusión de grandes conurbaciones dando lugar a la formación de mega-regiones, revitaliza el concepto de megalópolis acuñado por Jean Gottman (1961:32) en los sesenta. Pero a diferencia de aquellos planteos, esta nueva topología en lugar de tender hacia estructuras más funcionales y eficientes sólo conlleva a situaciones de disfuncionalidad urbana; fragmentación territorial; segregación social e inequidad ambiental.

Los límites se van corriendo. Se ha pasado de lo urbano a lo metropolitano, y esta última categoría ya muestra su tendencia a la aglomeración y a la formación de redes de mega-regiones urbanas, que en una nueva estructura mundial compiten o se complementan.

El caso de estudio de la mega-región de Buenos Aires, expuesto en los apartados precedentes, nos ha llevado al replanteo de cuestiones tanto de orden territorial como social, porque dentro de este nuevo paradigma subyace y se acrecienta el tema-clave de las desigualdades urbanas y de la exclusión social (Harvey, 2007:16).

La complejidad de una mega-región que tiende a fusionar conurbaciones demanda una propuesta que contemple tres aspectos primordiales: el soporte ambiental; el soporte productivo y el soporte territorial definido por la expansión y la densificación. Pero además de ellos, requerirá de un planteo inicial político y social, y no meramente tecnocrático y económico, como sucedió con las propuestas que describimos sintéticamente.

Consideramos que el diseño y manejo de estos nuevos escenarios que han quebrado con la tradicional estructura campo-ciudad y local-global, imponen el desafío de incorporar un universo muy diversificado de actores con requerimientos específicos y contrapuestos. De ahí que resulte más viable trabajar en dispositivos para incorporar procedimientos consultivos y deliberativos (Ascher, 2004:80), que intentar aplicar principios de planificación tradicional probablemente obsoletos e inadecuados.

En este sentido, si bien los principios del Nuevo Urbanismo (The Charter of New Urbanism, 1993) insisten en pautas de planificación y de diseño urbano que protejan tanto el medio natural como el patrimonio arquitectónico; que permitan configurar ciudades con bordes definidos; y que las mismas tengan una escala peatonal; no profundizan en la cuestión multi-escalar que atraviesa los niveles de ordenamiento territorial y de gestión.

Por lo tanto, la planificación urbana y regional enmarcada en este nuevo paradigma, demandará el reconocimiento de procesos multi-escalares, multi-actorales y multi-sectoriales. De tal forma que las decisiones urbanas estructurales y estratégicas, sean abordadas desde una escala metropolitana; pero a la vez, sincrónicamente el desarrollo urbano local constituya una prioridad en las agendas de los municipios.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ainstein, Luis (1995): *Mega-ciudad Buenos Aires: ¿profundización de la segmentación?* Buenos Aires: SICYT, Serie Documentos Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UBA.

Alessandri Carlos, Ana (2011): “Da organização à produção do espaço no movimento do pensamento geográfico”. En: Alessandri Carlos, Ana et al. (Orgs.) *A produção do espaço urbano*. Sao Paulo: Editora Contexto.

Ascher, François (2004): *Los principios del nuevo urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Chiozza, Elena (2000): “La integración del Gran Buenos Aires”. En: Romero, José Luis / Romero, Luis Alberto (Dir.): *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Editorial Altamira, pp. 411- 434.

Dematteis, Giuseppe (1998): “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”. En: Monclús, Francisco (Ed.): *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB), pp. 17-34.

De Mattos, Carlos (2010): *Globalización y metamorfosis urbana en América latina*. Quito: OLACCHI – Quito Distrito Metropolitano.

De Mattos, Carlos (2015): *Revolución urbana, estado, mercado y capital en América Latina*. Santiago de Chile: RIL editores.



Duhau, Emilio / Giglia, Angela (2008): Las reglas del desorden. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Gottman, Jean (1961): Megalopolis. The urbanized northeastern seaboard of the United States. New York: XXth Century Foundation.

Gutman, Margarita / Hardoy, Jorge (2007): Buenos Aires 1536-2006. Buenos Aires: Ediciones Infinito.

Harvey, David (2007): Urbanismo y desigualdad social. 7ª Edición en español. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

Monclús, Francisco (1998): "Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas". En: Monclús, Francisco (Ed.): La ciudad dispersa. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea (CCCCB), pp. 5-16.

Nel-lo, Oriol (1998): "Los confines de la ciudad sin confines". En: Monclús, Francisco (Ed.): La ciudad dispersa. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea (CCCCB), pp.35-58.

Pirez, Pedro (1994): Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Pirez, Pedro (2016): "Buenos aires: la orientación neoliberal de la metropolización latinoamericana". En: Revista Sociologías, Porto Alegre: UFRGS, pp. 60-90.

República Argentina, Ministerio Federal de Planificación, Subsecretaría de Ordenamiento Territorial (2011): Plan estratégico territorial. Argentina Urbana, tomo III. Buenos Aires: Autor.

República Argentina, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Secretaría de Vivienda y Urbanismo (2006): Lineamiento estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Autor.

Suárez, Odilia (2005): Planes y códigos para Buenos Aires 1925 - 1985. Buenos Aires: Ediciones FADU.

Szajnberg, Daniela (2005): La suburbanización. Partidarios y detractores. Buenos Aires: Ediciones FADU.

The Charter of New Urbanism, 1993. En: <http://newurbanism.org> (04/01/2018)

Torres, Horacio (1993): El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Buenos Aires: Secretaría de Investigación y Posgrado, FADU-UBA.

Vidal-Koppmann, Sonia (2014): Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Dunken.

Vidal-Koppmann, Sonia (2018): "La ciudad sin confines o el paradigma de la mega-región urbana ¿una alternativa de ciudad post-capitalista?" En: Actas del XV Coloquio Internacional de Geocrítica. Barcelona: UB. [www.ub.es/geocrit/](http://www.ub.es/geocrit/) (7/05/2018)

Virilio, Paul (1997): La velocidad de liberación. Buenos Aires: Editorial Manantial.

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1: La mancha urbana de Buenos Aires en 1910

Figura 2: La mancha urbana de Buenos Aires en 1972

Figura 3: SIMEB expansión de la región metropolitana.

**PREPARAÇÃO DE COMUNIDADES  
PARA EMERGÊNCIAS LOCAIS:  
A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA APELL**

ADRIANA SOARES DUTRA  
DALCIN, KELLEN CRISTINA  
FERNANDES, LIGIA MARA

# PREPARAÇÃO DE COMUNIDADES PARA EMERGÊNCIAS LOCAIS: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA APELL

## I. INTRODUÇÃO

A indústria de exploração de petróleo, gás e outras tecnologias para geração de energia realiza atividades que evidenciam riscos potenciais de acidentes e podem resultar em danos às pessoas e grandes impactos ao meio ambiente.

Especialmente a partir da segunda metade do século XX, a necessidade de expansão dos mercados, estimulada pelo cenário do pós-guerra, levou as indústrias a investirem em novas tecnologias. Este processo envolveu a manipulação de diferentes produtos químicos e levou, não apenas à produção de outras mercadorias, mas também contribuiu para a inauguração de um novo contexto. Houve um considerável aumento de acidentes de grandes proporções, relacionados à aceleração e complexidade nos processos de produção.

Um acidente em Flixborough, no norte da Inglaterra, ocorrido em 1974, provocou um grande vazamento de ciclohexano quente que se transformou em uma nuvem de vapor não confinada, explodindo momentos depois. Causou a morte de 28 pessoas e deixou 36 trabalhadores internos e 53 pessoas da comunidade com lesões graves (PASCON, 2017).

Uma década depois, em novembro de 1984, a ocorrência de uma explosão de nuvem de vapor, seguida de uma série de *bleves* (*Boiling Liquid Expanding Vapor Explosion*) na base de armazenamento e distribuição de GLP, da empresa PEMEX na Cidade do México atingiu cerca de 10 residências da vizinhança e iniciou o incêndio nas instalações da base. As conseqüências deste acidente foram trágicas: morte de mais de 500 pessoas e cerca de 7.000 feridos.

No mesmo ano, Bhopal, na Índia, tornou-se palco de um dos maiores acidentes industriais no mundo. 40 toneladas de gases tóxicos fatais vazaram na fábrica de pesticida da Union Carbide. Mais de 500 mil pessoas – na sua maioria trabalhadores – foram expostas aos gases e pelo menos 27 mil morreram por conta disso. No Brasil, o ano foi marcado pela tragédia da Vila Socó com a explosão de dutos com derivados de petróleo em Cubatão, no estado de São Paulo. O número oficial de óbitos foi de 86, mas as investigações na época chegavam a uma estimativa de até 700 pessoas mortas, conforme registram as coberturas da mídia na época (FOLHA DE SÃO PAULO, 1984).

Os casos não pararam por aí. O acidente nuclear de Chernobyl, em 1986 e o vazamento radiológico de césio-137 no Brasil, em 1987, decorreram em conseqüências graves de saúde para as pessoas que entraram em contato com os produtos, levando à morte de muitas delas em curto e médio prazo.

Considerando o contexto geral destes acidentes, é possível afirmar que os mesmos se constituíram em verdadeiros desastres. Independentemente do fator físico desencadeante, ou seja, do impacto, emergiram afetando significativamente a vida das pessoas e gerando perdas sociais, culturais e econômicas em grande escala. Em contraposição à ideia que equipara desastres a eventos, para a Sociologia dos Desastres, trata-se de um processo fortemente enraizado na sociedade na qual ele emerge (DUTRA, 2017). Nesta perspectiva, ele não começa e nem termina no "dia do desastre" (VALENCIO, 2012), ainda que se manifeste de maneiras distintas durante suas diferentes fases.

Apesar do entendimento aqui adotado e cada vez mais disseminado que compreende o desastre como um processo, é preciso reconhecer que as ações realizadas neste campo ainda se encontram estreitamente vinculadas às consequências dos impactos.

Nesse sentido, o contexto brevemente descrito, ou seja, a partir da emergência dos impactos, que leis e normas foram criadas com o objetivo de regulamentar a manipulação e produção de produtos químicos perigosos. Estas leis e normas expressam tanto a necessidade do capitalismo de garantir seu crescimento econômico, como o fortalecimento de movimentos de direitos humanos e ambientalistas que protagonizaram pressões em torno da temática e da urgência de uma regulamentação referente ao tema.

Na esteira do aporte legal, grandes empresas iniciaram a estruturação das áreas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS), buscando a melhoria do processo operacional e a sua adequação às orientações mais rígidas de segurança. Ganha destaque o Programa Atuação Responsável da Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM), desenvolvido no ano de 1992. A adesão ao Programa logo se tornou requisito para filiação à instituição.

No cenário internacional, documentos como a Carta da Terra reverberaram no período, sinalizando uma preocupação de amplos setores da sociedade com a então chamada "sustentabilidade" do Planeta. Compreendendo o período entre 1990 e 1999, a Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu a Década Internacional de Redução de Desastres Naturais (*International Decade for Natural Disaster Reduction*). A iniciativa teve como principal objetivo minimizar perdas de vidas, danos e transtornos sociais e econômicos decorrentes dos desastres.

## II. O APELL: ORIGEM, CARACTERÍSTICAS E DERIVAÇÕES

Em 1988, motivada principalmente pelo desastre de Bophal, a Organização das Nações Unidas – ONU, por meio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, juntamente com as indústrias, em especial, o Conselho Internacional das Associações das Indústrias Químicas – ICCA, desenvolveu o Programa APELL (*Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level*).

O APELL tem como objetivo a intensificação, a conscientização e a preparação da comunidade para situações de emergência. Seu funcionamento está descrito no documento denominado “APELL: Processo para respostas a acidentes tecnológicos” (PNUMA, 1988).

Seu conteúdo prevê a composição de um Grupo Coordenador, composto por representantes de indústrias, do poder público e das comunidades e estabelece um plano de ação denominado “Programa em 10 etapas”. As etapas previstas são: identificação de participantes e estabelecimento de comunicação; avaliação de riscos; revisão dos planos existentes e identificação dos pontos falhos; identificação de funções; negociação de tarefas e recursos, incorporação de planos individuais ao plano integrado; preparação e aprovação do plano; treinamento/teste /revisão e atualização; orientação e comunicação ao público.

Esta proposta de trabalho tem como objetivo fortalecer mecanismos para preparação e intensificação a conscientização de comunidades, minimizando os impactos ambientais, econômicos e de saúde que podem ser decorrentes de acidentes industriais, conforme citado no manual do Programa (PNUMA, 1988).

Um dos seus pilares é a definição de atribuições e de responsabilidades dos atores envolvidos, como por exemplo, reafirmando o papel das indústrias na comunicação dos riscos associados às suas atividades para as comunidades, bem como as medidas de proteção existentes.

Ao longo dos anos, o PNUMA desenvolve, em parceria com diferentes instituições ao redor do mundo, conteúdos e manuais sobre o APELL a serem aplicados em novos contextos, além do original de 1988. O primeiro manual que derivou deste trabalho, ainda em 1996, decorrente de articulação entre o PNUMA e a Organização Marítima Internacional (IMO), foi o Manual APELL para zonas portuárias. Seu conteúdo é baseado no documento de 1988, porém traz referências importantes para cenários específicos que envolvem a gestão de produtos perigosos em portos, bem como orientações para elaboração de planos de emergência para estas zonas.

Outra derivação está direcionada ao transporte e distribuição de produtos perigosos. Denominado TRANSAPELL. O documento tem por objetivo agrupar experiências na gestão de riscos no transporte e orientar por meio de critérios operacionais esta atividade, de acordo com o manual lançado também pelo PNUMA *“TransAPELL: Guidance for Dangerous Goods Transport Emergency Planning in a Local Community”*, lançado no ano 2000. É uma iniciativa que ultrapassa a abordagem para instalações industriais fixas, tendo em vista o grande volume e a complexidade logística do transporte de substâncias perigosas que podem ocasionar o derrame em áreas de captação de água, plantio, ocupação humana gerando danos importantes à saúde e ao ambiente.

O APELL para Mineração, do ano de 2001, é um guia de apoio direcionado à empresas de mineração, comunidades e entidades públicas no sentido de abordar as particularidades de áreas de mineração, especialmente no que se refere ao armazenamento de grandes quantidades de resíduos e material perigoso. No contexto brasileiro este manual ganha ainda mais notabilidade decorrente do acidente de Mariana, em Minas Gerais. Considerado o maior desastre ambiental do país, o rompimento da barragem de Fundão, ocorrido no dia 05 de novembro de 2015, deixou 17 mortos, 2 desaparecidos, mais de 600 pessoas desabrigadas e desalojadas, além de ter provocado danos socioeconômicos e ambientais em toda a Bacia do Rio Doce (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2016).

### III. O APELL NA AMÉRICA LATINA

O APELL já foi introduzido em mais de trinta países com diferentes interfaces de apoio de organismos da sociedade civil, governos, organizações de empresas, dentre outras. Na América latina foi possível identificar experiências na Argentina, na Colômbia, no Peru e no Brasil.

No ano de 1991 foi registrado o início do APELL na cidade de Barranquilla na Colômbia. Alguns anos antes, um grupo de empresas daquela localidade reunia-se com o objetivo de organizar estratégias de resposta para possíveis cenários emergenciais. Estes encontros periódicos deram origem a um estudo das comunidades vizinhas à área industrial, ações do Corpo de Bombeiros local dentro das indústrias e em conjunto com as brigadas de emergência, e ainda, um acordo para contratação de serviços de transporte dos produtos perigosos que por ali circulavam.

A partir de dados coletados no site do programa em Barranquilla, há registros de que no decorrer deste trabalho uma das empresas levou ao conhecimento do grupo o manual do processo APELL e este foi o fator que alavancou o trabalho e os objetivos pensados inicialmente, agora por meio de um planejamento já testado e recomendado por organismos internacionais. Em seguida houve um movimento de apoio importante da Associação Nacional de Empresários da Colômbia (ANDI) que culminou no fortalecimento e formalização do trabalho desenvolvido pelas indústrias em Barranquilla, em sua maioria do ramo químico.

Desde então, o processo tem acumulado práticas de exercícios simulados de emergência com diferentes cenários, construção de conteúdo informativo para a comunidade, guias e manuais direcionados às indústrias e a incorporação gradual de outros conteúdos propostos pelo próprio PNUMA, como o TRANSAPPELL.

O trabalho do município colombiano se organiza por meio de comitês: divulgação, transporte, capacitação e emergências. Cada um deles desenvolve ações específicas que contribuem para o processo de gestão como um todo, mantendo a interface entre os pilares de representação previstos no Programa. Atualmente o programa tem uma página eletrônica (<http://apellbarranquilla.org/>) com o registro de todo o histórico de trabalho e também das iniciativas recentes de treinamentos.

Uma das experiências exitosas do APELL encontra-se na Província de Baía Blanca, na Argentina. O Programa teve início em 1995 e conta com a participação de empresas da zona industrial, instituições da sociedade civil, autoridades e órgãos de resposta à emergências. Assim como na Colômbia, a iniciativa se organiza em comissões, porém organiza-se por meio de diferentes temáticas, como avaliação e análise de riscos; resposta a emergências; conscientização e divulgação à comunidade.

Em visita à região, no ano de 2010, identificamos a existência de um trabalho desenvolvido inclusive com crianças, com o objetivo de disseminar uma cultura de prevenção de risco, além de uma série de exercícios simulados voltados para a capacitação de profissionais e voluntários, entre eles moradores da região, e testagem de procedimentos a serem adotados em situações de emergência. Chamou a atenção o fato do grupo realizar parte dos exercícios no período noturno, o que demonstra em esforço de maior aproximação com cenários reais, haja vista que os acidentes nem sempre acontecem em condições favoráveis, nos horários nos quais a força de trabalho encontra-se disponível e é facilmente acessada. Por esta razão, especialistas recomendam que a preparação ocorra considerando uma ampla diversidade de variáveis, o que o grupo de Baía Blanca tem procurado considerar.

À época, um dos mais importantes debates realizados pelos membros do APELL na região girava em torno do direito de saber. Alguns representantes defendiam o fortalecimento e a ampliação do APELL como um instrumento a partir do qual a população vizinha aos complexos industriais poderia ter acesso às informações sobre os riscos aos quais está submetida, assim como tomar conhecimento e exercitar medidas protetivas.

No Peru foi fundada uma organização social composta por equipes de respostas à emergências juntamente com grandes companhias de mineração do país. Esta organização denominada RAPID LA (*Risk Awareness and Preparedness in Disasters Latin America*) tem como visão de trabalho promover a redução de riscos para garantir o desenvolvimento econômico e social das comunidades ao longo do tempo, conforme consta no site da iniciativa ([apidla.org/rapidla/english/index.php?idioma=1&m=20&mu=Apell%20Programme](http://apidla.org/rapidla/english/index.php?idioma=1&m=20&mu=Apell%20Programme)).

#### IV. O APELL NO BRASIL

No Brasil, a Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM) foi a entidade que desempenhou a tarefa de disseminar o APELL a partir de 1988. Desde então, algumas experiências foram desenvolvidas em municípios como Cubatão, Suzano, Guaratinguetá, São Sebastião e Caraguatatuba (São Paulo) Duque de Caxias (Rio de Janeiro) Camaçari (Bahia) e Maceió (Alagoas), onde foi incorporado à legislação estadual. O presente artigo destacará, dentre estas experiências, um breve registro da atuação em Campos Elíseos - RJ e uma análise mais ampliada sobre Caraguatatuba - SP.

Em Campos Elíseos, bairro do município de Duque de Caxias – RJ, a experiência teve início nos primeiros anos da década de 1990. Constitui-se em uma das iniciativas mais

antigas de APELL no país e, apesar das dificuldades encontradas para sua manutenção nesses quase 30 anos, permanece como uma experiência exitosa.

Anualmente, os membros do APELL elegem um cenário accidental, que pode ser de qualquer uma das empresas que fazem parte do pólo e, por meio do programa, chegam a mobilizar aproximadamente 1500 pessoas, entre moradores, instituições e profissionais. Ressalta-se também a atuação de membros do APELL em situações reais na região. Em casos de desastres como os que foram desencadeados pelo impacto das chuvas nos municípios de Petrópolis e Nova Friburgo, em 2011, e Xerém, em 2015, grupos de voluntários se deslocaram para estes locais com o objetivo de prestar apoio na resposta às emergências.

No entanto, o que mais chama a atenção no APELL de Campos Elíseos é a implementação de um relacionamento comunitário entorno da temática de riscos/emergências, baseada na execução de uma programação anual na qual, todas as semanas são realizados cursos, oficinas, palestras, treinamentos voltados para temática. Esta prática aponta para a ultrapassagem da lógica da mobilização dominante, restrita aos períodos posteriores à ocorrência do impacto, conforme veremos mais adiante.

## V. A EXPERIÊNCIA DE CARAGUATATUBA

Em 2011, o programa foi iniciado no município de Caraguatatuba, localizado no litoral norte do estado de São Paulo. As primeiras reuniões contaram com a presença de representantes do órgão de Proteção e Defesa Civil local que, além de ter interesse na instalação do programa, apoiava a iniciativa, uma vez que a cidade já guardava em sua memória a história do desastre de hecatombe, ocorrido em 1967 e considerado um dos maiores do país.

As dificuldades iniciais esbarraram na precariedade dos recursos da Defesa Civil, tanto materiais como humanos, retardando a aproximação com as comunidades que poderiam ser afetadas por um acidente tecnológico, novamente por enchentes e deslizamentos ou, mais gravemente, por ambos os impactos; na falta de sistematização de uma agenda pública com a participação dos principais atores no processo de estruturação; de disponibilização de informações mínimas a respeito das comunidades; e ainda, na iminente mudança da gestão municipal, por força de eleições, que ocorreriam no final do ano de 2012.

Os esforços investidos para superar tais obstáculos só começaram a surtir efeito no ano seguinte, com o lançamento do APELL na cidade, o cadastramento de voluntários no programa e respectivos treinamentos voltados para o tema e a divulgação das instruções de segurança para a comunidade. Ainda assim, essa evolução demonstrou pouco envolvimento dos gestores públicos, sob alegação da falta de recursos para atender as demandas oriundas da cidade e ainda do programa. Apesar disto, a Defesa Civil manteve-se presente, mesmo reticente para assumir seu posto de coordenação do APELL, especialmente na transição de mudança de gestão em 2013, quando houve troca no governo municipal.

Neste “novo” momento, a confirmação do modelo de comunicação de riscos às comunidades foi avalizada pelos órgãos de proteção e defesa civil e dos serviços de resposta a emergência em meados de 2013, quando a agenda foi retomada, com a inclusão de treinamentos do grupo de voluntários e de simulados envolvendo comunidades.

A partir de então, o posto de coordenação finalmente passou a ser da Defesa Civil, com a cooperação do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), representantes de comunidades e de empresas. Realizaram-se novos treinamentos e foram identificados e instalados os pontos de encontro nas comunidades, numa eventual situação de emergência.

Com o movimento crescente da consolidação do processo, fez-se necessária a criação de uma sala de crise do APELL, que ocorreu em 2015, localizada nas instalações prediais do Corpo de Bombeiros de Caraguatatuba e onde passaram a acontecer as reuniões mensais do grupo coordenador do programa. Observou-se ainda que era necessário amplificar o conhecimento deste modelo ao público infantil nas escolas municipais, o que foi feito ainda naquele ano, além das ações comumente realizadas em anos anteriores.

O ano de 2016 marcou a publicação do Decreto Municipal 484, de 31 de maio de 2016 (Prefeitura municipal de estância de Caraguatatuba) que instituiu o Processo APELL na cidade de Caraguatatuba. Uma das finalidades descritas no documento refere-se à integração do planejamento, coordenação de ações conjuntas e a execução de providências voltadas para a segurança das pessoas, dos bens e dos serviços públicos e privados. Esta premissa foi incorporada no plano de ação para ser desenvolvido em 2017, com a identificação dos cenários acidentais e da integração dos recursos e respostas para assegurar uma melhor preparação do atendimento a emergências.

Dos temas vinculados ao programa – plano integrado de emergência, contendo todos os riscos, a coordenação de respostas aos cenários e a capacitação de voluntários das comunidades, a integração dos planos de resposta a emergência começou, em 2017, a ser tratado por um grupo menor com participação dos profissionais formalmente responsáveis por essa questão, como por exemplo, Corpo de Bombeiros, SAMU, Defesa Civil e representantes de empresas. O objetivo foi otimizar os trabalhos e alcançar resultados mais eficazes. O documento finalizado será apresentado ao Grupo Coordenador para validação. Com relação à capacitação de voluntários, os diálogos com a comunidade e à realização de simulados, há o calendário anual que prevê essas iniciativas, bem como os conteúdos a serem tratados em cada momento.

Análise desse processo na cidade de Caraguatatuba:

1. Embora haja a perspectiva de que o APELL seja coordenado pela esfera pública, pode-se argumentar que sua efetiva instalação deva ser garantida/coordenada pelo órgão/instituição que queira e que tenha recursos para realizá-la.
2. Permanece a necessidade de desenvolvimento de uma estratégia para mobilizar uma participação mais efetiva dos representantes das comunidades no grupo coordenador.
3. Apesar do Decreto publicado em 2016, a participação de representantes de algumas empresas não é efetiva.
4. O Grupo Coordenador tem a difícil missão em concretizar um plano em função da falta de recursos, diante das dificuldades financeiras enfrentadas pela esfera pública, uma vez que esse processo não tem um fundo para mantê-lo.
5. O modelo demonstrou importante para a cidade e conta com um número expressivo de voluntários quando comparado a região geográfica envolvida. São cerca de 40 pessoas mobilizadas para atuar caso seja necessário.
6. Os serviços de atendimento a emergências encaram esse processo como relevante para a cidade e para a resposta, quando for necessária, no que diz respeito ao compartilhamento dos equipamentos e no apoio ao atendimento.

## VI. UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROGRAMA APELL

Um aspecto de grande relevância na análise do APELL refere-se à participação. Limitada aos moldes hegemônicos, contribui para legitimar o *status quo*, contribuindo para a garantia do consentimento do que se convencionou chamar, no campo da Responsabilidade



Social, de Licença Social para Operar. Este tipo de licença pode ser explicado como uma forma de permissão oferecida pela população para a instalação e/ou permanência da empresa em determinados locais, implicando na diminuição da resistência de seus membros em relação às suas atividades, seus riscos e seus impactos. Apesar de não ser um mecanismo formal, cada vez mais as empresas têm reconhecido a sua importância para sua sobrevivência.

No caso do APELL, como mencionado anteriormente, a participação das comunidades se apresenta como um dos pilares de estruturação do trabalho. Esta iniciativa que deve ser valorizada, em especial, em um contexto de autoritarismo e ausência de democracia efetiva no qual vivemos. No entanto, torna-se essencial refletir sobre o tipo de participação que tem sido proposto. A cultura militarista presente na gestão dos desastres não está restrita ao corpo de bombeiros, mas também se apresenta de maneira intensa em órgãos como os de proteção e defesa civil e áreas corporativas das empresas voltadas para a atuação neste campo (VALENCIO, 2010; DUTRA, 2017). Desta forma, hierarquia, autoridade, disciplina, obediência e outros valores e comportamentos desta natureza, sustentados por "argumentos de origem técnica", acabam por fortalecer a lógica hegemônica, se sobrepondo à perspectiva dos grupos sociais afetados (VARGAS, 2013) Falta espaço para que a percepção de riscos dos membros das comunidades seja vocalizada, assim como as suas soluções para os problemas. Esta realidade muitas vezes é a causa do esvaziamento dos espaços "de participação", movimento frequentemente não compreendido pelos seus propositores.

A participação de molde restrito é comum em simulados realizados tanto por empresas como pelo poder público. Como o próprio nome indica, simulados são exercícios que buscam reproduzir cenários acidentais e procedimentos de resposta aos impactos com vistas à avaliação para melhoria dos processos e à capacitação de profissionais e outros grupos envolvidos. Devem contar com uma etapa de planejamento, na qual a articulação entre os sujeitos envolvidos precisa ser cuidadosamente realizada, preservando os objetivos do exercício. Contudo, o que ocorre, muitas vezes, é que adquirem uma conotação de espetáculo, distanciando-se do seu propósito.

Outra questão a ser observada relaciona-se ao momento para o qual a mobilização está voltada. Todo o processo gira em torno de uma preparação para a resposta ao impacto. Análises de acidentes demonstram que procedimentos de resposta bem estruturados e executados de forma correta são fundamentais para minimizar os impactos dos desastres, contribuindo inclusive para a preservação de muitas vidas. No Brasil, esta questão ganha especial relevância tendo em vista a ausência de uma cultura que tenha como foco a prevenção, a preparação e a mitigação. No entanto, não podemos perder de vista que estes procedimentos de aprimoramento da resposta não são suficientes. Muitos estudos têm denunciado como a ênfase nos impactos pode levar a um desvio em relação ao que deveria ser o alvo das atenções. Ela não contribui para uma leitura crítica do processo em sua totalidade, que passa pela estruturação profundamente desigual e injusta das cidades. A partir desta estruturação, segmentos das classes subalternas têm sido obrigados a conviver com os mais diversos tipos de riscos, muitas vezes sem sequer ter conhecimento de seus impactos reais e potenciais.

Porém, se é verdade que o APELL, enquanto experiência proposta pela ONU pode contribuir para o esvaziamento da crítica em relação às atividades das empresas, uma participação restrita dos grupos sociais afetados e a manutenção da ênfase no impacto e não no desastre em sua totalidade, podemos concordar também que, apesar da quantidade cada vez mais considerável de desastres desencadeados por questões industriais e a existência de inúmeros riscos relacionados a estes processos, muito pouco é feito pelas indústrias no sentido de minimizá-los. Sob esta perspectiva, o APELL ainda pode ser considerado uma iniciativa a ser aprofundada e aprimorada. É importante que a apreensão da crítica e das

contradições inerentes a sua dinâmica não tenham como consequência a desconsideração da relevância do trabalho. Partimos do suposto de que na arena democrática, interesses antagônicos se confrontam, conformando verdadeiras arenas de disputa. O fortalecimento dos interesses dos grupos sociais oriundos das classes subalternas requer a ocupação destes espaços e o exercício cotidiano de seu alargamento, apesar da fragilidade da democracia existente no país, conforme já sinalizado neste artigo.

## VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: III ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONOMICAS E TERRITORIAIS, 2006, Rio de Janeiro: FIBGE, 2006. Disponível

em:<<http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/VulnerabilidadeAmbProcRelAcselrad.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2014.

ACSELRAD, H.; PINTO, R. G. A gestão empresarial do “risco social” e a neutralização da crítica. Revista Praia Vermelha, v. 19 n.2 p. 51-64, 2009.

CHAUI, M. Democracia e sociedade autoritária. Comunicação & Informação, v. 15, n. 2, p. 149-161, 2012.

DUTRA, A. S. Gestão de desastres e Serviço Social: reflexões críticas sobre a atuação de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil. Tese de doutorado. Departamento de Serviço Social - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. Acervo on line. EM CUBATÃO, PELO MENOS 500 MORTOS. 1984. Disponível em: <[http://almanaque.folha.uol.com.br/cotidiano\\_25mar1984.htm](http://almanaque.folha.uol.com.br/cotidiano_25mar1984.htm)>. Acesso em: 05 out. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG. Belo Horizonte, 2016.

PASCON, P. E. Flixborough – 25 anos. Disponível em:<[http://www.processos.eng.br/wp-content/uploads/2017/07/flixborough\\_25\\_anos.pdf](http://www.processos.eng.br/wp-content/uploads/2017/07/flixborough_25_anos.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2017.

PNUMA, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. APELL: A Process for Responding to Technological Accidents. 1988. Disponível em: [http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/APELL\\_Handbook\\_2016\\_-\\_Publication.pdf](http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/APELL_Handbook_2016_-_Publication.pdf). Acesso em: 09 out. 2017

\_\_\_\_\_, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. TransAPELL: Guidance for Dangerous Goods Transport Emergency Planning in a Local Community. Disponível em: <[http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/TransAPELL\\_-\\_Guidance\\_for\\_Dangerous\\_Goods\\_Transport\\_Emergency\\_Planning\\_in\\_a\\_Local\\_Community.pdf](http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/TransAPELL_-_Guidance_for_Dangerous_Goods_Transport_Emergency_Planning_in_a_Local_Community.pdf). 2000>. Acesso em: 09 out. 2017

\_\_\_\_\_, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. APELL for Mining: Guidance for the Mining Industry. Disponível em: <[http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/APELL\\_for\\_Mining\\_-\\_Guidance\\_for\\_the\\_Mining\\_Industry.pdf](http://apell.eecentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/APELL_for_Mining_-_Guidance_for_the_Mining_Industry.pdf). 2001>. Acesso em: 09 out. 2017

\_\_\_\_\_, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Manual for the Implementation of the TransAPELL Programme for the Transportation of Hazardous Materials in the Mining Sector. Disponível em: <[http://apell.eccentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/Manual\\_for\\_the\\_Implementation\\_of\\_the\\_TransAPELL\\_Programme\\_for\\_the\\_Transportation\\_of\\_Hazardous\\_Materials\\_in\\_the\\_Mining\\_Sector.pdf](http://apell.eccentre.org/Modules/GroupDetails/UploadFile/Manual_for_the_Implementation_of_the_TransAPELL_Programme_for_the_Transportation_of_Hazardous_Materials_in_the_Mining_Sector.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2017

VALENCIO et al. (Org.). Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: Rima, 2009.

VALENCIO, N. Para além do “dia do desastre”: o caso brasileiro. Curitiba: Appris, 2012.

VARGAS, M. A. R. Da "chuva atípica" à "falta de todo mundo": a luta pela classificação de um desastre no município de Teresópolis/RJ. (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de São Carlos. São Paulo, 2013.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Quando o lugar resiste ao espaço: colonialidade, modernidade e processos de territorialização. Desenvolvimento e conflitos ambientais, Belo Horizonte, p. 439-462, 2010.

**A PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NO CONTEXTO  
DA JUSTIÇA JUVENIL EM PORTUGAL:  
TENSÕES, RISCOS E DESAFIOS**

LEOTE DE CARVALHO, MARIA JOÃO

# A PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NO CONTEXTO DA JUSTIÇA JUVENIL EM PORTUGAL: TENSÕES, RISCOS E DESAFIOS

## I. INTRODUÇÃO

No século XIX emergiu uma nova preocupação social sobre a necessidade de discriminação positiva na administração da justiça junto da infância e juventude que conduziu à criação de sistemas de justiça juvenil. O ponto de partida para o seu estabelecimento é a conceção de que as crianças e os jovens que praticaram factos qualificados pela lei penal como crime têm necessidades específicas que requerem respostas, medidas educativas ou sanções diferenciadas das aplicadas a adultos que praticaram crimes.

Desde então, um longo caminho tem sido percorrido neste campo. Contudo, importantes tensões e constrangimentos permanecem na edificação destes sistemas, numa época em que, à escala global, novas ameaças emergem. Tem -se assistido, nas últimas décadas, a um reforço das normas emanadas de diferentes organismos internacionais que acentuam a necessidade de os sistemas judiciais assegurarem que as medidas aplicadas a crianças em conflito com a lei são cumpridas na efetivação dos Direitos da Criança tendo como metas a sua reabilitação, socialização e educação.

Quando se fala de justiça juvenil aponta-se para uma jurisdição especial para todos aqueles, com idade inferior à que a lei determina de imputabilidade penal, “acusados ou declarados culpado de terem cometido um delito” (Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores (*Beijing*, 1985, 2 alínea c)). Na Europa, é exigida a sua consideração num sentido amplo tendo por referência o definido na Recomendação do Conselho da Europa Rec(2003)20: “todas as disposições legais e práticas (incluindo medidas sociais e outras) relevantes para o tratamento de crianças em conflito com a lei” (Doak 2009: 19).

Constituindo a delinquência de crianças e jovens um problema social atual, à escala mundial, a questão que se levanta é a de perceber até que ponto a aplicação de medidas de privação de liberdade, que restringem dois dos mais importantes direitos fundamentais individuais, o direito à liberdade e à autodeterminação pessoal, é concretizada como medida de último ratio no ordenamento jurídico de cada Estado. Numa época marcada por uma nova cultura de controlo (Garland, 2001), assente numa deriva securitária que conduz a a orientações de tolerância zero na definição de políticas públicas de justiça e segurança (Moore, 2013), à diluição e enfraquecimento dos mecanismos de controlo social informal contrapõe-se o aumento das expectativas sobre o sistema de justiça, junto do qual indivíduos e grupos sociais exigem um maior controlo e regulação dos comportamentos de crianças e jovens. É aos mecanismos de controlo social formal que são delegadas funções que, até recentemente, eram asseguradas de modo informal nas comunidades, numa transposição de papéis sociais a que se associa um aumento para a tendência punitiva em reação à delinquência juvenil (Pruin 2011; Kilkelly 2011).

A permanente dramatização e politização da prática de delitos nas sociedades ocidentais sugerem que vivemos numa época e ambiente social únicos, onde crianças e jovens se tornaram mais violentos do que nunca (Muncie 2008; Moore 2013). Emerge a ideia de que quem viola a lei tende sempre a ser bem-sucedido e as instituições de controlo social, especialmente as judiciais, raramente são eficazes (Santos 2010; Carvalho 2015). A disseminação mediática desta perspetiva enfraquece a confiança dos indivíduos na administração da justiça e corrói a coesão social (Roché 2004) apesar dos dados estatísticos

sobre delinquência juvenil não confirmarem, na maioria dos países europeus, a tendência para o aumento das práticas de ilícitos por crianças e jovens.

Contrariamente à tendência punitiva que se destaca em vários Estados a nível mundial, a justiça juvenil em Portugal difere da maioria dos sistemas de outros países da União Europeia ao dar menos importância ao facto praticado do que à necessidade de o jovem ser educado sobre os valores fundamentais da comunidade que foram violados pelo ato ilícito; é, por isso, considerado como uma terceira via, entre um modelo de proteção e um modelo penal ou punitivo. A privação de liberdade só é admitida para um restrito número de casos em função de critérios específicos que enformam a tomada de decisão dos Tribunais, e o sistema português assenta na construção de um modelo que assegura a da necessidade e articulação entre os Direitos da Criança e a exigência de segurança de manutenção da ordem pública e segurança das comunidades.

À luz deste enquadramento, no âmbito da primeira fase de projeto de investigação de Pós-Doutoramento apoiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia focado no estudo da justiça juvenil e regime penal especial para jovens adultos em Portugal, promove-se neste texto uma discussão exploratória sobre a organização da reação social formal traduzida na medida mais grave que a justiça juvenil portuguesa pode aplicar a um jovem que, entre os 12 e os 16 anos, tenha praticado factos qualificados pela lei penal como crime: a medida tutelar educativa de internamento em Centro Educativo.

## II. AS NORMAS INTERNACIONAIS

A prática de factos qualificados pela lei penal como crime por crianças e jovens é um problema social transversal a todas as sociedades e as respostas dos Estados assumem uma multiplicidade de formas que oscilam entre os modelos punitivos e os modelos de proteção. Para uma melhor orientação na intervenção, desde 1978, tem sido produzido um vasto conjunto de normas e documentos orientadores sobre justiça juvenil pela Organização das Nações Unidas. Constituem marcos significativos que promovem a necessidade de efetivação de uma conceção de uma justiça adaptada às crianças antes, durante e depois do processo judicial.

Sendo a Convenção sobre os Direitos da Criança o documento mais marcante neste campo, vê-se estabelecido nos seus artigos 37º a 40º e nos parágrafos 68-77 da Observação Geral N.º 10 Observação Geral N.º 10: os Direitos da Crianças nos Sistemas de Justiça de Menores, Comité dos Direitos da Criança (2007) que os Estados devem dispor de quadros legislativos para a intervenção junto de crianças em conflito com a lei que sejam separados dos adultos e que os mesmos devem contemplar uma série de medidas alternativas à colocação institucional, incluindo na fase prévia ao julgamento. A privação de liberdade deve ser aplicada como medida de último recurso e pelo menor período apropriado, em proporcionalidade aos atos cometidos e no pleno respeito pelo interesse superior da criança em conflito com a lei. O acesso a assistência jurídica ou a outra adequada, bem como o direito de impugnar a legalidade da medida aplicada perante um tribunal ou entidade competente e imparcial, são garantias que devem estar asseguradas nos procedimentos judiciais. Na base destes fundamentos, o reconhecimento na literatura científica de que a privação de liberdade tem efeitos nocivos ao desenvolvimento de crianças e jovens e não evita a reincidência (Doak 2009; PRI 2012; Goldson e Muncie 2015).

Inspirados nos instrumentos das Nações Unidas, entidades europeias, como o Conselho da Europa, Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, densificaram estas orientações e promoveram outras recomendações que visam reforçar os direitos da criança em conflito com a lei e a sua

proteção de todas as formas de violência, em todos os momentos e contextos e que se encontram integradas na lei portuguesa.

### III. JUSTIÇA JUVENIL EM PORTUGAL: A LEI TUTELAR EDUCATIVA

A ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança pelo Estado português, em 1990, deu origem a uma profunda reforma do sistema de proteção à infância e juventude e de justiça juvenil em Portugal que se consubstanciou na entrada em vigor, em janeiro de 2001, de duas novas leis que foram objeto de revisão em 2015: a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, segunda alteração à LPCJP, Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, LPCJP), que regula a intervenção junto de menores de 18 anos em situação de perigo, e a Lei Tutelar Educativa (LTE, Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro, procede à primeira alteração à LTE, Lei n.º 166/99, de 14 de setembro), aplicada a jovens que, entre os 12 e os 16 anos, tenham cometido facto qualificado pela lei penal como crime. A reforma iniciada na década de 1990 promoveu um novo paradigma que culminou na diferenciação das intervenções a realizar junto das crianças e jovens vítimas ou agressores. Neste processo, o Estado português adotou o conceito de criança definido na Convenção - “todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável atingir a maioridade mais cedo” (art.º 1º)-, e manteve a definição já prevista no art.º 122º do Código Civil em que se define que “é menor quem não tiver ainda completado dezoito anos de idade”. Porém, para aplicação da jurisdição penal persiste o disposto no art.º 19º do Código Penal que determina a inimputabilidade em razão da idade: “os menores de 16 anos são inimputáveis”. Ao manter esta opção, o legislador persiste na violação de um princípio fundamental preconizado nas normas internacionais, o da separação das intervenções judiciais junto de adultos e de menores, acabando por juntar adultos e jovens de 16 e 17 anos nos mesmos estabelecimentos prisionais, na medida em que nunca foram construídos centros de detenção específicos para essas idades conforme se encontra previsto no Regime Penal Especial para Jovens Adultos (Decreto-Lei n.º 401/82, de 23 de setembro), cuja criação data da década de 1980. Uma questão de fundo que permanece por resolver.

De acordo com o modelo atual, para crianças menores de 12 anos de idade é aplicada a LPCJP e só podem ser promovidas medidas de promoção e proteção. Isto significa que estes casos recebem o mesmo tratamento que os outros relativos a crianças que estão em perigo porque os legisladores portugueses consideraram que, abaixo dessa idade, o desenvolvimento biopsicossocial exige uma intervenção específica que não é compatível com os princípios de responsabilização educativa ou criminal e a prática de um facto qualificado pela lei penal como crime é entendida como expressão da situação de perigo em que a criança se encontra.

O princípio do interesse superior da criança constitui o eixo prioritário na adoção e execução de todas as medidas, sejam de proteção ou de justiça juvenil. O Estado só pode intervir em casos indispensáveis e a reabilitação é baseada na necessidade de crianças e jovens serem educados nos valores fundamentais para a vida em sociedade.

Não existe uma noção de responsabilidade penal nem, conseqüentemente, uma lei penal especial para jovens; há uma lei especial não penal, a LTE, que legitima a aplicação de medidas educativas a partir dos 12 anos, ainda que responsabilizadoras e idênticas às penas para jovens previstas por ordenamentos de outros países.

Sobressai o caráter educativo em detrimento da sanção. As medidas tutelares educativas aplicadas pelos tribunais visam socializar e educar os jovens nos valores protegidos pela lei penal, num processo designado de ‘educação para o direito’ que implica um conceito mais amplo de educação e cidadania. Do ponto de vista estritamente jurídico,

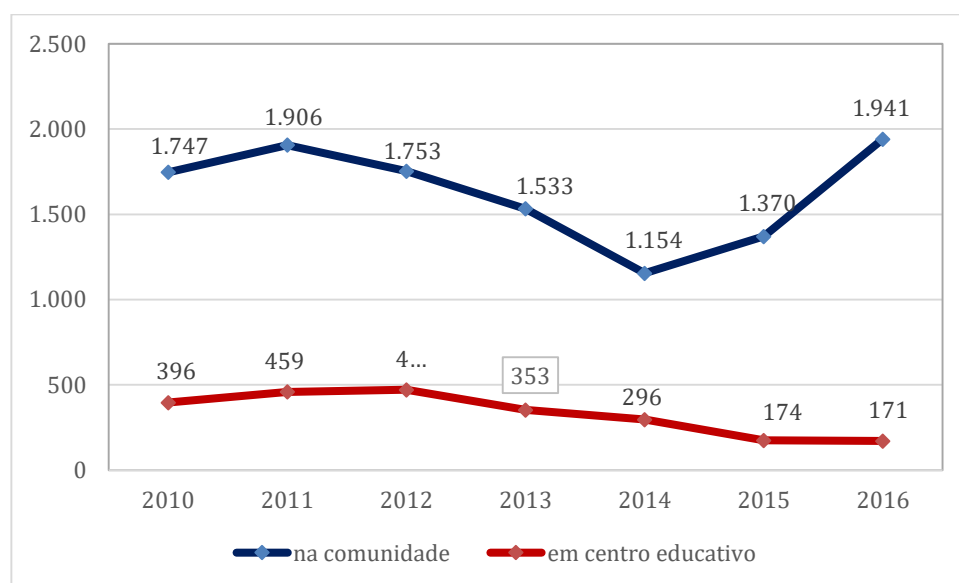
no cerne deste princípio está um propósito de reabilitação voltado para os jovens considerados como sujeitos com direitos (Carvalho 2016, 2017). A privação de liberdade só é admitida para um restrito número de casos e os critérios em que assenta a tomada de decisão da medida pelo tribunal dependem não só das necessidades dos jovens, avaliadas previamente por avaliação social, psicológica ou perícia sobre a personalidade, mas também da gravidade das infrações cometidas em correspondência à moldura definida no código penal (Carvalho, 2016). O sistema de justiça juvenil português pode ser descrito, naquilo a que Bailleau e Fraene (2009: 6) consideraram uma "tendência para a bifurcação - uma abordagem suave na maioria dos casos e ações mais duras contra um número limitado de jovens submetidos a uma medida de privação de liberdade".

Para que possa ser aplicada uma medida tutelar educativa tem de ser cumprido um conjunto de pressupostos estabelecidos na LTE: prova da prática, por jovem entre os 12 e os 16 anos, de um facto qualificado pela lei como crime; necessidade de 'educação para o direito' ao momento da tomada da decisão judicial; não ter o jovem completado 18 anos até à data da decisão em tribunal de 1ª instância; não ter sido aplicada pena de prisão efetiva, em processo penal, por crime praticado entre os 16 e os 18 anos. Se se verificar que o jovem sofre de anomalia psíquica que o impede de compreender o sentido da intervenção tutelar, o processo é arquivado. Quando o jovem praticou uma pluralidade de factos, o tribunal pode decidir pela aplicação de uma ou mais medidas, em função da conjugação de todos estes pressupostos.

#### IV. A PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NA JUSTIÇA JUVENIL EM PORTUGAL

A medida de internamento em centro educativo, em qualquer uma das suas modalidades, deve ser usada como último recurso e, nos últimos anos, tem-se assistido ao gradual crescimento de medidas tutelares educativas em detrimento das medidas institucionais que registam, desde 2012, uma diminuição na ordem dos 64% (Gráfico 1) com os tribunais a priorizar, cada vez mais, as medidas na comunidade.

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO ANUAL DOS PEDIDOS DE APOIO RECEBIDOS NA DGRSP À EXECUÇÃO DE MEDIDAS TUTELARES EDUCATIVAS, NA COMUNIDADE E EM CENTRO EDUCATIVO, ENTRE 2010 E 2016



Fonte: DGRSP (SIRS, maio 2017)



Os seis Centros Educativos existentes (maio de 2018) são geridos pela Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), que constitui um órgão auxiliar da administração judiciária. Não deixa de ser contraditório e discutível que, não tendo Portugal um Direito Penal para crianças e jovens, desde 2012 seja a entidade que tem a competência do exercício de execução e gestão de medidas de natureza penal a assumir conjuntamente a execução das medidas tutelares educativas aplicadas a jovens, por opção política sustentada na escassez de recursos.

Os Centros Educativos destinam-se exclusivamente, consoante a sua classificação e âmbito, à execução da medida tutelar educativa de internamento, medida cautelar de guarda, internamento para a realização de perícia sobre a personalidade e cumprimento da detenção. São diferenciados pelo tipo de regime implementado - aberto, semiaberto e fechado - que determina, nos termos da LTE, a extensão da privação de liberdade (Tabela 1), com base em critérios objetivos que inviabilizam a aplicação desta medida a qualquer jovem. Dá-se, assim, cumprimento às normas internacionais, evitando-se a privação de liberdade para todos aqueles que não são avaliados como casos graves.

TABELA 1 REGIMES DE FUNCIONAMENTO DOS CENTROS EDUCATIVOS

REGIME	FUNCIONAMENTO	DURAÇÃO DA MEDIDA
<b>Aberto</b>	Os jovens residem e são educados no centro educativo, mas podem ter autorização para passar fins de semana e férias com a família ou sair sem acompanhamento. Podem frequentar no exterior atividades escolares, educativas ou de formação, laborais, desportivas e de tempos livres em função do definido no seu projeto educativo pessoal.	De 6 meses a 2 anos.
<b>Semiaberto</b>	Aplicável quando o jovem tiver cometido facto qualificado como crime contra as pessoas a que corresponda pena máxima, abstratamente aplicável, de prisão superior a três anos ou tiver cometido dois ou mais factos qualificados como crimes a que corresponda pena máxima, abstratamente aplicável, superior a três anos. Os jovens são educados e frequentam atividades educativas e de tempos livres no centro, mas podem ser autorizados a frequentá-las no exterior e podem ser autorizados a usufruir de períodos de férias com a família.	
<b>Fechado</b>	Aplicável quando se verificarem cumulativamente os seguintes pressupostos: ter o jovem cometido facto qualificado como crime a que corresponda pena máxima, abstratamente aplicável, de prisão superior a cinco anos ou ter cometido dois ou mais factos contra as pessoas qualificados como crimes a que corresponda pena máxima, abstratamente aplicável, de prisão superior a três anos; e idade superior a 14 anos à data da aplicação da medida. Os jovens residem, são educados e frequentam atividades formativas e de tempos livres exclusivamente dentro do centro, estando as saídas, sob acompanhamento, estritamente limitadas ao cumprimento de obrigações judiciais, à satisfação de necessidades de saúde ou a outros motivos igualmente ponderosos e excecionais.	De 6 meses a 2 anos (exceionalmente até 3 anos para os casos mais graves).

Fonte: Lei Tutelar Educativa

Para que se cumpram os princípios da legalidade e da proporcionalidade definidos na LTE, os requisitos e os pressupostos subjacentes à aplicação da medida de internamento são restritos e, no caso do regime fechado extremamente restritos (Rodrigues e Fonseca, 2010).

A medida tutelar educativa de internamento é entendida como instância socializadora que “visa proporcionar ao menor, por via do afastamento temporário do seu meio habitual e da utilização de métodos e programas pedagógicos, a interiorização de valores conformes ao direito e à aquisição de recursos, que lhe permitam no futuro conduzir a sua vida de modo social e juridicamente responsável” (art.º 17.º, LTE). O internamento começa por ter um carácter de remediação, mas não pode ser desvalorizada a componente de prevenção que encerra, devendo ser implementado com base numa lógica de orientação que atenda a cada caso e o torne uma oportunidade que conduza a ganhos efetivos para o jovem.

A regulação do quotidiano dos jovens serve o fim último de ‘educação para o direito’ previsto na LTE, proporcionando-lhes a estabilidade e previsibilidade na ação, algo que

poucos terão tido nos seus percursos de vida. Contudo, importa saber se a diferenciação entre regimes de funcionamento é uma realidade efetiva ou se a prolongada falta de recursos e certas opções políticas não terão anulado este princípio orientador da lei. De igual modo, encontra-se por cumprir uma maior diferenciação e efetiva especialização dos centros através de “projetos de intervenção educativa para grupos específicos de jovens, de acordo com as suas particulares necessidades” (art.º 206º, LTE), resposta imprescindível para a eficácia do sistema.

A LTE estabelece a existência de um mecanismo independente responsável pela fiscalização, avaliação e supervisão do funcionamento dos centros educativos, além da monitorização que juízes e Ministério Público podem assegurar através de visitas ou outras intervenções. A Comissão de Fiscalização dos Centros Educativos é a estrutura incumbida por esse objetivo sendo constituída por representantes da Assembleia da República, dos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público e por elementos de ONG com intervenção na área podendo, em qualquer momento, visitar os centros sendo a sua ação publicamente divulgada (CAFCE, 2013, 2017).

## V. QUEM SÃO OS JOVENS INTERNADOS EM CENTRO EDUCATIVO?

Os jovens internados nos Centros Educativos não são, naturalmente, um grupo homogéneo embora tendam a apresentar um conjunto de certas características sociais e pessoais comuns que, em parte decorre também da natureza seletiva da própria ação judicial (Carvalho, 2015). Esta tendência não deve iludir os profissionais sobre a natureza multifacetada da reabilitação e é crucial que qualquer intervenção considere uma ampla gama de necessidades sociais, psicológicas, culturais e educacionais complexas de cada um.

Tendo por ponto de partida os dados mais recentes divulgados publicamente pela DGRSP, em 30 de abril de 2018 estavam internados em Centro Educativo 155 jovens, dos quais 137 (88,3%) eram rapazes e 18 raparigas. Em comparação com o período homólogo de 2017, verifica-se um aumento na ordem dos 14%. Neste universo, um jovem estava em situação de ausência não autorizada por não regresso ao Centro Educativo após autorização de saída.

A quase totalidade desta população (95%) encontrava-se em cumprimento de medida de internamento sendo residuais os números relativos a internamento para perícia sobre a personalidade (1%) e a medida cautelar de guarda (4%). O regime semiaberto (69%) era o mais representado ficando os restantes regimes com valores aproximados (fechado com 16% e aberto com 15%) mantendo-se a tendência registada desde a entrada em vigor da LTE, em 1 de janeiro de 2001.

O grupo dos 16 anos era o mais representado (31%), seguindo-se os reportados aos 17 anos (25%) e aos 15 anos (19%). A média de idades do sexo masculino (16,2 anos) foi ligeiramente superior à do sexo feminino (16 anos) continuando uma tendência identificada desde o ano anterior (2015) e contrária à registada até então invertendo-se a posição entre rapazes e raparigas. O intervalo de idades das raparigas situa-se entre os 15 e os 19 anos enquanto os rapazes estão presentes em mais escalões, desde os 14 aos 20 anos, com 14 casos abaixo dos 15 anos. Estes dados revelam um ligeiro abaixamento da média de idades em ambos os sexos, uma tendência que importa verificar nos próximos anos.

A esta população correspondeu a um total de 342 ocorrências registadas de factos qualificados pela lei penal como crime, metade das quais contra o património (51%) e, a curta distância, contra as pessoas (43%). As restantes dizem respeito a ilícitos previstos em legislação avulsa (4%) e contra a vida em sociedade (2%). Por subcategoria, predominaram os roubos (57), os furtos (44), ofensas à integridade física simples (41) e graves (40).

À volta de 60,6% dos jovens internados foi alvo de processos oriundos de Tribunais da área da Grande Lisboa. Importa realçar ainda a sobre representação de jovens com nacionalidade estrangeira (14,2%, n=22: dos quais oito do Brasil, quatro de cabo Verde e outros tantos de São Tomé e Príncipe e seis de diferentes países). As baixas qualificações escolares continuam a marcar as trajetórias individuais, num claro desfasamento relativamente ao grupo etário de referência.

Estudo recente promovido pela DGRSP revela uma elevada prevalência de perturbações do foro psiquiátrico no seio desta população (91%), mas isto não significa que o Estado esteja a assegurar a todos os jovens o tratamento psicoterapêutico regular de que necessitam (Rijo, 2015), sendo esta uma das falhas identificadas na execução deste tipo de medida até recentemente (Bolieiro, 2010; CAFCE, 2013, 2017).

Um ponto que tem vindo a destacar-se no perfil dos jovens em centro educativo remete para a importância crescente da interatividade entre sistema de promoção e proteção de crianças e jovens e sistema tutelar educativo. Como reconhecido pelo Ministério da Justiça na definição Estratégia plurianual de requalificação e modernização do sistema de execução de penas e medidas tutelares educativas para o período 2017/2027, a grande maioria dos jovens que entra na justiça juvenil já fora alvo de referência no sistema de proteção e, muitos, tiveram aplicação de medida de proteção aplicada pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens locais ou Tribunais. Digno de registo que, dos jovens em cumprimento de medida de privação de liberdade, 75% tiveram processos de promoção e proteção e mais de 50% transitaram diretamente de uma Casa de Acolhimento (residencial) para um Centro Educativo. São dados que vêm a suscitar maior preocupação entre decisores políticos, profissionais e comunidades pela necessidade de identificar as principais necessidades que possam conduzir a mais eficazes respostas.

Esta população que cruza os dois sistemas, os chamados *crossover youth*, constituem, no presente, um dos maiores desafios à administração da justiça, sendo uma realidade que a literatura científica vem a destacar evidenciando a tendência crescente, em alguns sistemas de proteção de crianças a nível internacional, para o que pode ser considerado como a criminalização da proteção. Não se dispondo ainda de informação completa sobre esta realidade no contexto português, sabe-se que, a nível internacional, estes jovens oriundos de medidas de proteção tendem a entrar no sistema de justiça juvenil em idades mais novas, a ser condenados/sancionados por delitos menos graves, a apresentar riscos e necessidades mais específicas e complexas no campo do desenvolvimento emocional e da saúde mental, sofrendo traumas resultantes de uma multiplicidade de rejeições (Young et al 2014; HLFPR 2016; McFarlane 2017).

## VI. TENSÕES, RISCOS E DESAFIOS

A ideia de que a justiça juvenil consegue promover ambientes institucionais adequados que facilitem, em contexto de privação de liberdade, a reabilitação de jovens é mais fácil de dizer do que fazer (Mackenzie, 2006). O desafio maior que se coloca à execução de medidas de privação de liberdade é o de educar os jovens para a autonomia em contexto marcado pela regulação intensiva da vida institucional. Crianças e jovens internados não podem ser vistos numa perspetiva redutora de meros utentes de um serviço de justiça pois crescem e desenvolvem-se no próprio sistema.

Os efeitos das vulnerabilidades sociais e individuais são cumulativos nas trajetórias dos jovens internados, o que significa que a intervenção tem de ser clara relativamente aos objetivos específicos possíveis de alcançar num curto espaço de tempo. Mais do que pensar num tempo extenso para o planeamento e execução de atividades formais e estruturadas de educação e formação, a evidência científica mostra que a prioridade deve ser o trabalho sobre

a necessidade de mudança; caso contrário, as oportunidades educacionais e de formação disponibilizadas ou impostas não serão tão eficazes quanto poderiam ser (Mackenzie, 2006).

Constata-se, muitas vezes, o que é oferecido durante a medida de internamento não considera a necessidade mais importante que permitirá evitar a reincidência: a do jovem sentir que a mudança pode ser concretizada na sua vida (Carvalho 2015). Deste modo, o desenvolvimento positivo dos jovens deve constituir-se como uma diretriz institucional em contexto de privação de liberdade. Esta opção revela a importância de estabelecer relações significativas e positivas com os outros, tanto os pares como os adultos, dentro e fora do centro educativo (Raymond, 1999).

A atividade dos Centros Educativos está subordinada ao princípio de que o jovem internado é sujeito de direitos e deveres e de que mantém todos os direitos pessoais e sociais cujo exercício não seja incompatível com a execução da medida aplicada. Em função dos progressos registados, pode ser proposto ao tribunal, em sede de revisão da medida, uma alteração da mesma e transição do jovem para um regime ou medida menos restritivos. A intervenção neste contexto é estruturada em torno de atividades e programas relativos às diferentes áreas (i.e. socialização, educação/escolaridade, formação, orientação vocacional e formação profissional e laboral, atividades sociais e culturais, desportivas, saúde e outras atividades de acordo com necessidades específicas à luz das práticas delinquentes cometidas), além do foco em rotinas diárias que promovem o desenvolvimento de competências pessoais e sociais.

Os principais instrumentos de gestão dos centros são o Projeto de Intervenção Educativa e o Regulamento Interno. Com vista à realização uniforme dos princípios fixados na lei em matéria tutelar educativa, as regras e os procedimentos internos de cada centro são definidos no âmbito de um quadro legal de regulação que fornece a base para a organização do sistema nacional. A ausência de uma intervenção especializada por género, algo reclamado desde há muito (CAFCE, 2013), afeta particularmente as raparigas pois o modelo organizacional e os equipamentos existentes estão fundamentalmente assentes numa lógica de reação à delinquência masculina, sendo escassas as orientações sustentadas em evidência científica que promovam uma efetiva ação em função do género.

Para cada jovem, há um conjunto de atividades obrigatórias a cumprir em função do estabelecido no respetivo Projeto Educativo Pessoal (PEP), aprovado em tribunal, que constitui o instrumento orientador da intervenção individual. Para a sua avaliação, o sistema dispõe da versão portuguesa do Youth Level of Service/Case Management Inventory (YLS/CMI), instrumento que avalia o risco de reincidência criminal, identifica as necessidades criminógenas e guia a gestão da intervenção de casos de jovens delinquentes (Pimentel et al 2015). A sua adaptação para a população portuguesa resulta de um processo de validação científica articulado entre a DGRSP e Universidades, prolongado no tempo, que trouxe benefícios e maior segurança à tomada de decisão e intervenção.

A primeira revisão da LTE, em 2015, introduziu novos mecanismos que apontam para um processo de transição faseado do centro educativo para o exterior, designadamente através do estabelecimento de um período de supervisão intensiva, em que se prepara a saída, e não sendo aquele determinado, um período de acompanhamento pós-internamento (artigos 158-A e 158-B, LTE). É uma medida de flexibilização do internamento, executada em meio natural de vida ou, em alternativa, quando possível, em Casa de Autonomia, com um período mínimo de 3 meses de duração, não podendo o máximo ser superior a metade do tempo de duração da medida inicialmente aplicada. Através da sua execução procura-se aferir o nível de competências de natureza integradora adquiridas pelo jovem no meio institucional, bem como o impacto no seu comportamento social e pessoal, tendo sempre por referência o facto praticado. Para este fim, são feitos um acompanhamento e assistência

individualizados e um plano de reinserção social, podendo o tribunal sujeitar o jovem ao cumprimento de obrigações ou impor-lhe regras de conduta durante esse período. Só a violação grave ou reiterada das obrigações e regras de conduta impostas no âmbito desta medida pode levar de novo ao seu (re)internamento, para cumprimento do tempo de medida que lhe faltar cumprir, o que deve ser realizado, sempre que possível, no mesmo centro educativo onde vinha a cumprir a medida.

Nos casos em que não foi determinado período de supervisão intensiva, uma vez concluída a execução da medida de internamento, é executado um período de acompanhamento pós-internamento pelos serviços de reinserção social. A DGRSP deve avaliar as condições de integração do jovem no seu meio natural de vida e, caso se justifique, fundamentar a instauração de processo de promoção e proteção junto da CPCJ territorialmente competente, nos termos previstos na LPCJP. Na LTE está prevista a criação de Casas de Autonomia, unidades residenciais de transição destinadas a jovens saídos de centro educativo, mas, até à data, nenhuma foi criada.

Em suma, importa saber quais os recursos disponíveis no país para que estas medidas possam ser postas em prática com sucesso e se não se está perante um avanço legislativo que não encontra a devida resposta no terreno acabando por ser desvirtuado.

## VII. APOIO

Este texto tem origem em projeto de investigação da autora apoiado pela FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia através de Bolsa individual de Pós-Doutoramento (SFRH/BPD/116119/2016) com financiamento participado pelo Fundo Social Europeu, no âmbito do POCH–Programa Operacional do Capital Humano, e por fundos nacionais do MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. A participação da autora no congresso teve apoio do CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do projeto UID/SOC/04647/2013, apoiado pela FCT/MCTES através de Fundos Nacionais.

## VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bailleau, Francis e De Fraene, Dominique (2009): “The criminalization of minors and its evolution: the interplay of sanctions (Spain – Turkey – Portugal – England/Wales)”. En: *Crimprev Info*, nº26. En: <http://lodel.irevues.inist.fr/crimprev/index.php?id=232> (consultado em 09/05/2015).

Bolieiro, Helena (2010), *European Comparative Analysis and transfer of Knowledge on Mental Health Resources for Young Offenders (MHYO) – Report of Portugal*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários (documento não publicado)

Doak, Jonathan (2009): “The UN Convention on the Rights of the Child”. En: Junger-Tas, Josine e Dünkel, Frieder (eds.): *Reforming Juvenile Justice*. New York: Springer, pp. 19-31.

Carvalho, Maria João Leote de (2014): *Alternatives to custody for young offenders. national report on Juvenile Justice trends – Portugal*. Research Report, British Association for Adoption and Fostering, European Commission DG Justice.

Carvalho, Maria João Leote de (2015): “Rehabilitating and educating for responsible autonomy: two sides of a path to personal and social well-being”. En: Carneiro, Roberto (Ed.). *Youth, offense and well-being: Can science enlighten policy?* Lisboa: CEPCEP, Universidade Católica Portuguesa, pp. 227-254.

Carvalho, Maria João Leote de e Ortiz, Virginia (2016): “La Intervencion Con Menores en Desproteccion y Conflicto Con la Ley - Portugal”. En: Morales, Concepción (Ed.). Madrid: Editorial Dykinson, pp. 259-291.

Carvalho, Maria João Leote de (2017): “Traços da evolução da justiça juvenil em Portugal: do «menor» à «justiça amiga das crianças»”. En: Configurações, 20(1), pp. 13-28.

Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos (2013). Relatório 2012, Lisboa (documento não publicado).

Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos (2017). Relatório 2016, Lisboa (documento não publicado).

Garland, David (2001), *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press.

Goldson, Barry e Muncie, Jonh (Eds.) (2015): *Youth Justice and Crime*. London: SAGE

HLfPR – The Howard League for Penal Reform (2016): *Criminal care: Children’s homes and criminalising children*. London: The Howard League for Penal Reform

Kilkelly, Ursulla (2011): *Measures of Deprivation of Liberty for young offenders: how to enrich International Standards in Juvenile Justice and promote alternatives to detention in Europe?* Brussels: International Juvenile Justice Observatory.

Mackenzie, Doris Layton (2006): *What works in corrections: Reducing the criminal activities of offenders and delinquents*. Cambridge: Cambridge University Press.

McFarlane, Kath (2017): “Care-criminalisation: The involvement of children in out-of-home care in the New South Wales criminal justice system”. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, first available on line.doi:10.1177/000486517723954. (consultado en: 12-04-2018)

Moore, Marianne (2013): *Save money, protect society and realise youth potential. Improving Youth Justice systems during a time of economic crisis*. Brussels: International Juvenile Justice Observatory.

Muncie, John (2008): “The ‘punitive’ turn in juvenile justice: cultures of control and rights compliance in western Europe and the USA”. *Youth Justice*, 8(2), pp. 107–121.

Roché, Sebastian (2004) : *Sociologie Politique de L’insécurité*. Paris: PUF

Pimentel, Alberto, Quintas, Jorge, Fonseca, Ernesto e Serra, Alexandra. (2015): “Estudo normativo da versão Portuguesa do YLS/CMI – Inventário de avaliação do risco de reincidência e de gestão de caso para Jovens”. *Análise Psicológica* 31. 10.14417/ap.883.

PRI-Penal Reform International & Interagency Panel on Juvenile Justice (2012), *Ten-Point Plan for Fair and Effective Criminal Justice for Children*. Consultado a 07.11.2015, disponível em [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

Pruin, Ineke (2011), *The evaluation of the implementation of international standards in European Juvenile Justice systems*. Belgium: International Juvenile Justice Observatory.

Raymond, Marie Thérèse (1999): “Considerações acerca das perturbações do pensamento dos adolescentes”. *Infância e Juventude* (1), pp. 9-112.

Rijo, Daniel (2015): “PAIPA-Programa de Avaliação e Intervenção Psicoterapêutica no âmbito da Justiça Juvenil”. En: Massena, Ana, Gago, Lucília, Perquilhas, Maria e Guerra, Paulo (eds.), *Intervenção Tutelar Educativa*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, Ministério da Justiça, pp. 689-701.

Rodrigues, Anabela e Fonseca, António Duarte (2010): "Portugal". En Dünkel, Frieder, Grzywa, Joana, Horsfield, Philip e Pruin, Ineke (eds.): *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*. Vol. 2, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg GmbH, pp. 1027-1076.

Santos, Boaventura de Sousa (ed.) (2010): *Entre a Lei e a Prática. Subsídios para uma Reforma da Lei Tutelar Educativa*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Young, Douglas, Bowley, Alex, bilanin, Jeanne e Ho, Amy (2015): *Transversing Two Systems. An Assesment of Crossover Youth in Maryland*. U.S. Department of Justice.

**EXPERIENCIA DE HUMANIZACIÓN  
EN LA FORMACIÓN DE NUEVOS PROFESIONALES EN  
APOYO A LA GESTACIÓN PARTO  
NACIMIENTO CONSCIENTE**

MÓNICA DEL PILAR CANDIA ALIAGA



# EXPERIENCIA DE HUMANIZACIÓN EN LA FORMACIÓN DE NUEVOS PROFESIONALES EN APOYO A LA GESTACIÓN PARTO, NACIMIENTO CONSCIENTE

## I. INTRODUCCIÓN

El nacimiento humanizado y personalizado surge como modelo alternativo al modelo biomédico intervencionista. La Escuela de Obstetricia ha decidido impactar positivamente a las nuevas generaciones de estudiantes.

Se sabe que la tasa de partos por cesárea ha aumentado en todo el mundo durante los últimos 50 años. La tasa global en los años 60 era del 5% mientras que en la actualidad supera el 30% (*Belizan J et al 1999 – Informe OECD 2013*). Al respecto OPS/OMS sugiere que la tasa de Cesárea no debería superar el 10-15 %

También, es conocido que el aumento de este procedimiento no necesariamente se relaciona con una disminución de la morbilidad materna o neonatal (*MacDorman M, et al 2011 - Boyle A, et al 2012*).

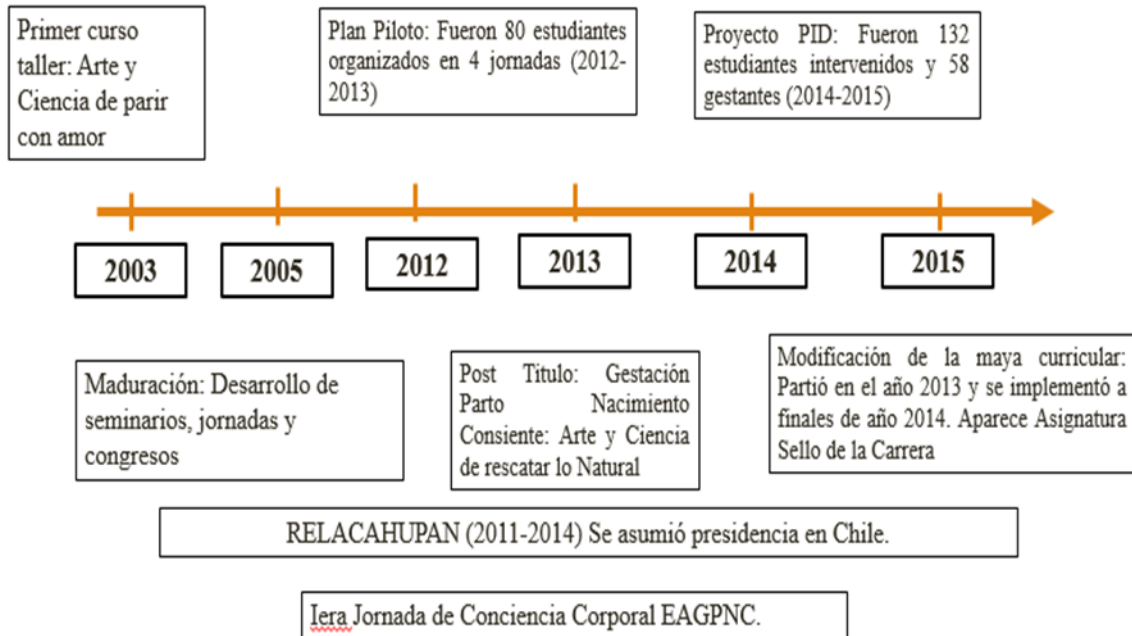
Actualmente, existe una clara tendencia al incremento de primeras cesáreas junto a una disminución de partos vaginales post cesáreas y un notorio decrecimiento en la tasa de partos instrumentales. En el caso de Chile, para el año 2013 se había reportado una tasa de cesaría de 37,7 % muy por arriba del promedio de los países de la OCDE que reportan 26,9 % que aún se considera alto.

## II. OBJETIVO

Evaluar el efecto que ha tenido el Proyecto de innovación docente (PID) en estudiantes y gestantes, como elemento formativo y sensibilizador de actitudes y conductas que propicien un modelo de atención de parto nacimiento respetado y personalizado realizado en la escuela de Obstetricia de la Universidad de Santiago de Chile durante el año 2014- 2017.

## III. METODOLOGÍA

Se realizó un estudio transversal analítico para evaluar el efecto de los Talleres de Conciencias Corporal en 142 estudiantes y 58 gestantes que recibieron los talleres. Sin embargo, el estudio actual solo presente los resultados obtenidos de 94 estudiantes, como datos preliminares.



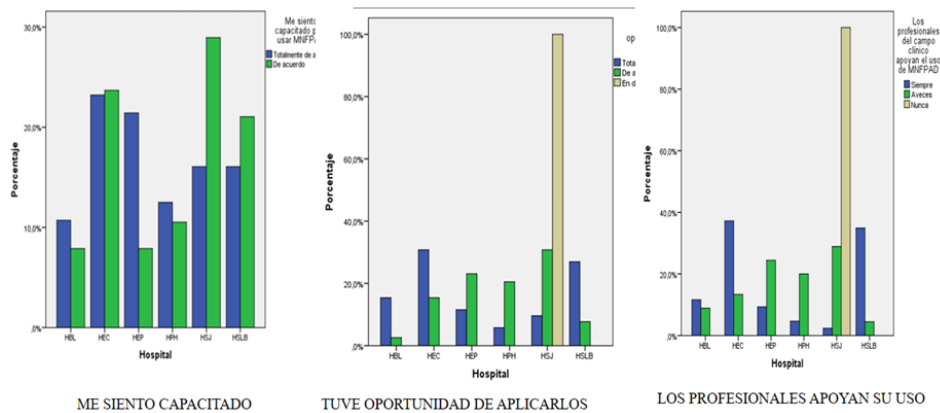
#### IV. RESULTADOS

Se realizaron 34 talleres en diferentes comunas de Santiago. La edad promedio de los estudiantes fue 23,8 años, de los cuales 73,9% son mujeres y 26,1% hombres.

Se determinó que más del 90% (n= 94) manifiestan tener un buen conocimiento y manejo del dolor con una buena actitud antes las usuarias.

GRÁFICO 1

#### USO DE LOS METODOS NO FARMACOLOGICOS PARA EL ALIVIO DEL DOLOR (MNFPAD)



Fuente: Proyecto PID, 2016

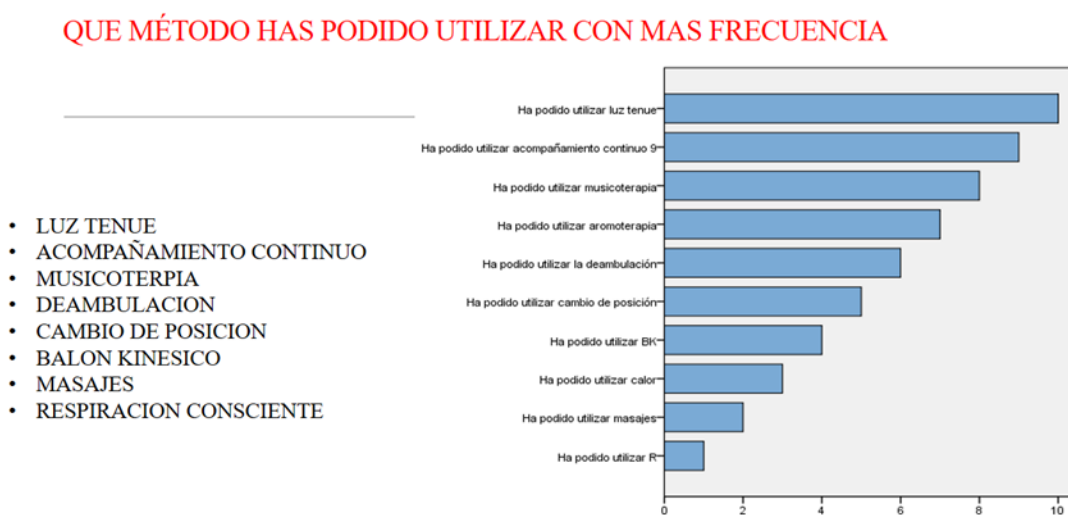
En el gráfico 1 podemos observar tres sub gráficos.

En el subgráfico relacionado a “Me siento capacitado”, los 94 estudiantes que corresponden al 100%, distribuidos en 6 hospitales diferentes afirman que se sienten capacitados para usar (MNFPAD), métodos no farmacológicos para el alivio del dolor.

En el sub gráfico “Tuve oportunidad de aplicarlos” los métodos no farmacológicos para el alivio del dolor durante su práctica clínica, el 96,8% afirman que tuvieron oportunidad de utilizarlos. Sin embargo, el 3,2% de los estudiantes de un hospital afirmaron no haber tenido la oportunidad de utilizarlos.

En el sub gráfico “Los profesionales apoyan su uso” se puede observar que el mismo grupo de estudiantes en el mismo hospital (3,2 %) no apoyan los métodos no farmacológicos para el control del dolor.

GRAFICO 2

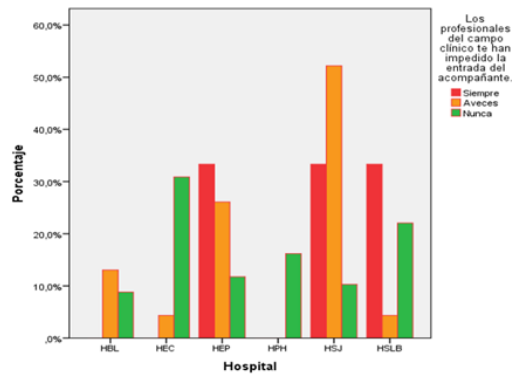


Fuente: Proyecto PID, 2016

En el gráfico 2 muestra en orden de frecuencia los métodos no farmacológicos más utilizados. En primer lugar, se utilizan la luz tenue, en segundo lugar, el acompañamiento continuo y en tercer lugar musicoterapia.

GRAFICO 3

## Los profesionales te han impedido la entrada de los acompañantes



Fuente: Proyecto PID, 2016

En el grafico 3 se puede observar que 68 estudiantes que corresponden al 72,3% no ha impedido el acompañamiento. Un total de 23 estudiantes (24,5%) afirma que a veces les han impedido el acompañamiento. Solamente, 3 estudiantes (3,2%) de los estudiantes afirman que si se les ha impedido el acompañamiento y que corresponden a 3 hospitales.

## V. CONCLUSIÓN

Se logró establecer que los talleres de humanización y conciencia corporal efectuados en los estudiantes influyeron positivamente en la conducta y habilidad de acompañamiento de las mujeres en trabajo de parto. En el caso de las gestantes los datos muestran una mayor sensibilización al uso de métodos no farmacológicos para el alivio del dolor y la importancia del acompañamiento durante el trabajo de parto para una experiencia positiva.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Martínez Becerra, Pablo. (2011). Nietzsche y el automatismo instintivo. Veritas, Valparaíso, n. 24, p. 93-113.

Gina Paola Torres Sarmiento. Esquema, imagen, conciencia, y representación corporal: mirada desde el movimiento corporal humano. CES Movimiento y Salud. 2014; 2(2): 80-88.

Hugo Mauricio Rodríguez Vergara. La conciencia de lo corporal: una visión fenomenológica cognitiva. Ideas y valores. No 142, abril de 2010, issn 0120-0062, Bogotá, Colombia, páginas 25-47.

Viniegra Velázquez, Leonardo. (2014). El reduccionismo científico y el control de las conciencias: Parte II. *Boletín médico del Hospital Infantil de México*, 71(5), 323-328.

Machteld Huber. How should we define health? BMJ 2011;343: d4163. Editorial. What is health? The ability to adapt. The Lancet, Volume 373, No. 9666, p781, 7 March 2009.

Angeja AC, Washington AE, Vargas JE, Gomez R, Rojas I, Caughey AB. Chilean women's preferences regarding mode of delivery: which do they prefer and why? BJOG. 2006 Nov; 113(11):1253-8. Epub 2006 Oct 2.

Ministerio de Salud. Manual de atención personalizada del proceso reproductivo. Departamento Ciclo Vital División Prevención y Control de Enfermedades Subsecretaría de Salud Pública. Año 2008. En: <http://web.minsal.cl/portal/url/item/795c688fd24acd68e04001011e013bfb.pdf>.

Eduardo Bologna. Estadística para Psicología y Educación. Cap3: La expresión resumida de la información, pág 71-125. 3er edición Córdoba 2013.

María D Navarrol Rubio. Encuestas de Salud. Centro de Investigación Sociológico Madrid, España. Cuadernos Metodológicos 2013; 11:7-68.

LLORET-SEGURA, Susana et al. El Análisis Factorial Exploratorio de los Ítems: una guía práctica, revisada y actualizada. Anal. Psicol., Murcia, v. 30, n. 3, oct. 2014.

Felitti, K. (2011). *Parirás sin dolor: poder médico genérico y política en las nuevas formas de atención del parto en la argentina (1960 - 1980)*. Recuperado el 03 de Junio de 2015, de <http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v18s1/07.pdf>.

Robertson, A. (03 de Mayo de 2015). *El dolor en el parto*. Obtenido de <http://www.obstare.com/varios/revistas/El%20Dolor%20en%20el%20Parto.pdf>

Smith CA, Collins CT, Cyna AM, Crowther CA. Complementary and alternative therapies for pain management in labour. Cochrane Database Syst Rev 2006:CD003521.

Hodnett ED, Downe S, Edwards N, Walsh D. Home-like versus conventional institutional settings for birth. Cochrane Database Syst Rev 2005:CD000012.

Cluett ER, Burns E. Immersion in water in labour and birth. Cochrane Database Syst Rev 2009:CD000111.

Simkin PP, O'Hara M. Nonpharmacologic relief of pain during labor: systematic reviews of five methods. Am J Obstet Gynecol 2002; 186: S131-S159.

C. Terré, J. V. (2014). *Aplicación de termoterapia en el periné para reducir el dolor perineal durante el parto: ensayo clínico aleatorizado*. Recuperado el 03 de Mayo de 2015, de <http://www.federacion-matronas.org/revista/matronas-profesion/sumarios/i/18339/173/aplicacion-de-termoterapia-en-el-perine-para-reducir-el-dolor-perineal-durante-el-parto-ensayo-clinico-aleatorizado>

**NOVOS CONDICIONANTES NA PRODUÇÃO  
DAS CIDADES BRASILEIRAS: REVALORIZAÇÃO  
IMOBILIÁRIA E ELEVAÇÃO DO PREÇO DA TERRA  
URBANA EM CIDADES MÉDIAS**

EVERALDO SANTOS MELAZZO

# NOVOS CONDICIONANTES NA PRODUÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS: REVALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E ELEVAÇÃO DO PREÇO DA TERRA URBANA EM CIDADES MÉDIAS<sup>1</sup>

## I. INTRODUÇÃO

O presente artigo dá continuidade ao debate sobre a elevação do preço da terra urbana em período recente no Brasil (MELAZZO, 2013 e 2016). Coloca em debate o aumento dos preços da terra urbana com o objetivo de problematizar processos, condicionantes e desafios para compreensão das cidades brasileiras no momento atual. Focado inicialmente em alguns estudos de caso em cidades médias específicas (COIMBRA, 2018; SILVA, 2018, QUERINO Jr, 2017; MELAZZO, 2015 ABREU, 2014 entre outros) o artigo apresenta um conjunto de mapas sobre o preço da terra em diferentes anos. A partir destes mapas é possível observar não apenas o aumento de tais preços entre meados dos anos de 1990 e dos 2000, mas fundamentalmente suas alterações espaciais na escala de cada cidade, indicando amplitudes cada vez maiores entre bairros/áreas de maiores e menores preços.

Advoga-se que as implicações deste processo em curso não são neutras em relação ao próprio processo de produção do espaço urbano. Além disto, é realizado um esforço para situar uma das dimensões deste processo articulando-o às dinâmicas macroeconômicas da escala nacional: o aumento dos valores do patrimônio imobiliário detido pelas famílias brasileiras, a partir de uma específica e pouco utilizada base de dados.

Observa-se que no contexto do aumento dos valores dos bens imóveis informados a terra urbana ganha papel de destaque, permitindo a elaboração de algumas hipóteses a respeito das articulações escalares necessárias ao debate que se relaciona à produção do espaço urbano e os sentidos e lógicas da ampliação da riqueza privada com base imobiliária.

Por fim, registra-se que este artigo trata-se de versão sintética de um conjunto de reflexões a respeito das dinâmicas imobiliárias em cidades médias, beneficiando-se dos resultados obtidos coletivamente através da pesquisa da ReCiMe – Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias, além do citado projeto de pesquisa desenvolvido com o financiamento da Fapesp.

## II. OS PREÇOS DA TERRA URBANA: TRAJETÓRIA RECENTE

Baseado em anúncios de oferta de terrenos urbanos nas cidades de Londrina, no estado do Paraná e de Ribeirão Preto, no estado de São Paulo, cidades médias com relevantes papéis em suas redes urbanas imediatas, mas também nacionalmente (ABREU 2014; SILVA, 2013), a análise dos preços por metro quadrado abarca os anos de 1995, 2000, 2010 e 2015.

Antes, porém, da apresentação dos respectivos mapas a partir dos quais será possível observar mudanças temporais e espaciais destes preços, faz-se necessário definir de maneira precisa o significado de tais dados em seu potencial analítico para a apreensão dos processos em curso na produção destes espaços urbanos. Ou seja, é preciso responder à pergunta sobre como a análise de preços da terra urbana, parte constitutiva relevante da

<sup>1</sup> Este trabalho foi produzido a partir da participação do autor no Projeto Temático Fapesp 2011/20155-3 “Lógicas econômicas e práticas espaciais contemporâneas: cidades médias e consumo”.

dinâmica imobiliária, permite avançar na compreensão de uma economia política da produção das cidades.

Essa economia política da cidade, e apenas para indicar seu campo de análise necessário (mas aqui não abordado dadas as limitações deste artigo) deve situar as particularidades históricas da produção do espaço urbano, apreender suas determinações na valorização do capital, identificar seus agentes e analisar suas resultantes espaciais.

A expressão “dinâmica imobiliária” já indica uma certa filiação teórica, prévia à interpretação dos processos em pauta (a produção do espaço e da cidade). Nega-se aqui categoricamente qualquer possibilidade de análise estática em que impera um tempo lógico de alterações de variáveis em situação de causa e efeito, tal como nos modelos neoclássicos de Alonso (1964) ou Wingo (1961). A análise dinâmica, dentre outros atributos, exige a concepção do tempo histórico como fundamento e assume que nos processos históricos o presente é determinado pelo passado e, por sua vez, condiciona o futuro, tal como formulado originalmente por Joan Robinson e por Keynes, dentre outros. A dinâmica imobiliária aqui é, assim, entendida como um processo permanente de produção da cidade, na sua dimensão material, como ambiente construído herdado do passado, em sua diversidade de funções e lógicas de apropriação e uso do solo, que apresenta uma lógica definida, a da valorização do capital ou da autodeterminação da lei do valor, que é expandir-se, transformando-se. Portanto, a dinâmica imobiliária traz, em si, os mesmos fundamentos da interpretação do capitalismo em geral: ela é instável, cíclica e atravessada pelas incertezas que comandam as decisões de seus agentes fundamentais.

Para cumprir tal desiderato (o da “contradição em processo” na produção do valor, sob o capitalismo), a divisão do trabalho em ação exige o aparecimento de capitais particulares específicos que se incumbem paulatinamente de viabilizar as condições concretas para produção e o consumo capitalista da habitação e da cidade. O capital da promoção imobiliária, de acordo com Topalov (1979) ou os incorporadores imobiliários, de acordo com Smolka (1987) - para recorrermos apenas a dois autores de uma grande (mesmo que heterogênea) tradição analítica que rompe as abordagens naturalizantes da chamada Escola de Chicago - passam a ter existência histórica (diferenciadamente em cada formação socioespacial), exigindo a teorização de sua lógica interna de surgimento e reprodução (Farret, 1985).

É neste marco analítico em que se situa a análise dos preços da terra urbana, ou preços fundiários, como expressões da capitalização da renda da terra, em espaços-tempos concretos, a partir dos agentes que os produzem e/ou controlam e não como decorrência do simples jogo de oferta e procura em um mercado neutro, mesmo que atomizado.

As rendas fundiárias urbanas, sendo expressões da propriedade da terra, expressam por sua vez, através da forma do preço, não apenas as características específicas de uma dada porção de terreno, seus usos possíveis, relacionados às camadas sociais com poder de compra para a adquirir, mas as relações destes terrenos em relação ao conjunto dos demais, sua posição relativa na cidade e, em muitas circunstâncias expressam também as expectativas futuras de rendimentos esperados por seu proprietário. Há, portanto, um conjunto de determinações complexas na formação e na trajetória temporal dos preços fundiários que precisam ser considerados.

Mas interessa de perto aqui, aquela determinação valorizada por Haila (1988 e 1990) ao aprofundar a análise de Harvey (2013[1982]) de que a renda da terra possui um inexorável papel de coordenação dos investimentos capitalistas no espaço ao contestar a perspectiva “...to regard rent as having a negative and dysfunctional role in the capitalist accumulation process (Haila: 1988, 5).



Compreender tal papel de coordenação da renda da terra significa não apenas reconhecer seu papel nos processos de produção e distribuição da riqueza socialmente gerada, mas também interpretar seus movimentos referenciados espacial e temporalmente como sinalizadores que direcionam os desiguais investimentos capitalistas na produção da cidade. Nas palavras de Harvey:

“O mercado fundiário molda a alocação do capital à terra e, deste modo, molda a estrutura geográfica da produção, da troca e do consumo, a divisão técnica do trabalho no espaço, os espaços socioeconômicos da reprodução e assim por diante. Os preços da terra criam sinais aos quais os vários agentes econômicos podem responder. O mercado fundiário é uma força poderosa que contribui para a racionalização das estruturas geográficas em relação à competição” (Harvey: 2013, 473-474)

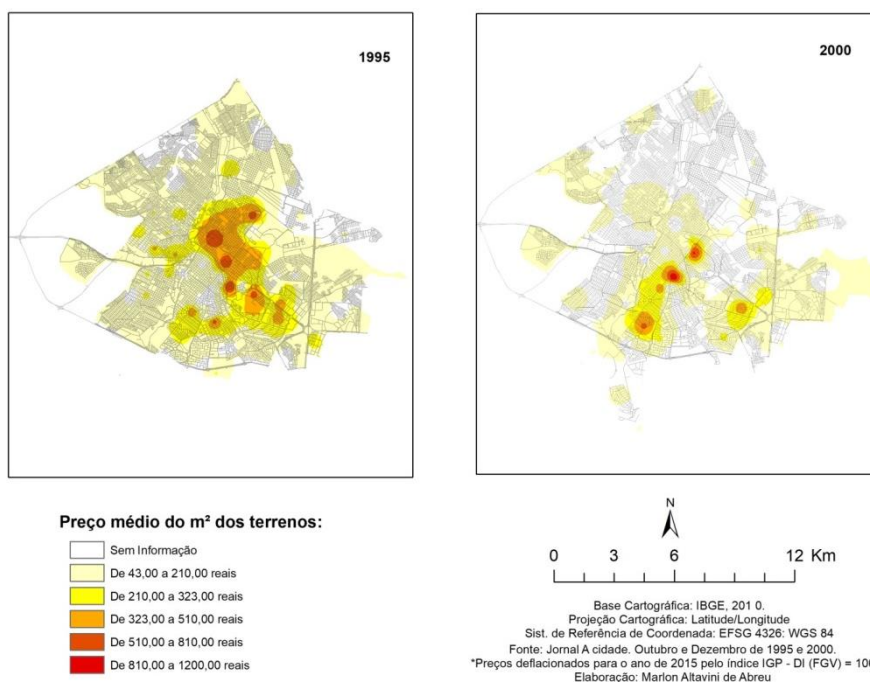
É neste sentido que os conjuntos de mapas a seguir devem ser interpretados: como sinalizadores dos contínuos, desiguais e seletivos processos de produção das cidades, indicando a divisão social do espaço que deles resulta e os condicionantes dos investimentos realizados em diferentes produtos imobiliários destinados adequadamente a cada segmento de renda que deles possa se apropriar, mediados sempre pelos capitais que se encarregam desta produção.

A cada momento, de maneira sintetizada pelos anos de 1995 e 2000 e depois pelos anos de 2010 e 2015 é possível observar como áreas da cidade ficam mais caras que outras, veem seus preços serem elevados em relação a outros em um movimento seletivo, mas permanente de diferenciação socioespacial<sup>2</sup>.

O primeiro conjunto de mapas apresenta a cidade de Ribeirão Preto nos anos de 1995 e 2000 e deles se extrai um duplo movimento: de um lado diminui o número de áreas com preços mais elevados, restringindo-se estas a poucas e mais pontuais localizações no ano de 2000. Por outro lado, os preços destas localizações de maiores preços que no ano de 1995 atingiam no máximo R\$ 810,00 passam no ano de 2000 a ter tal preço como mínimo, alcançando até R\$ 1.200,00 o metro quadrado, restritas ao que poderiam ser percebido como um eixo da área central em direção ao sul da cidade.

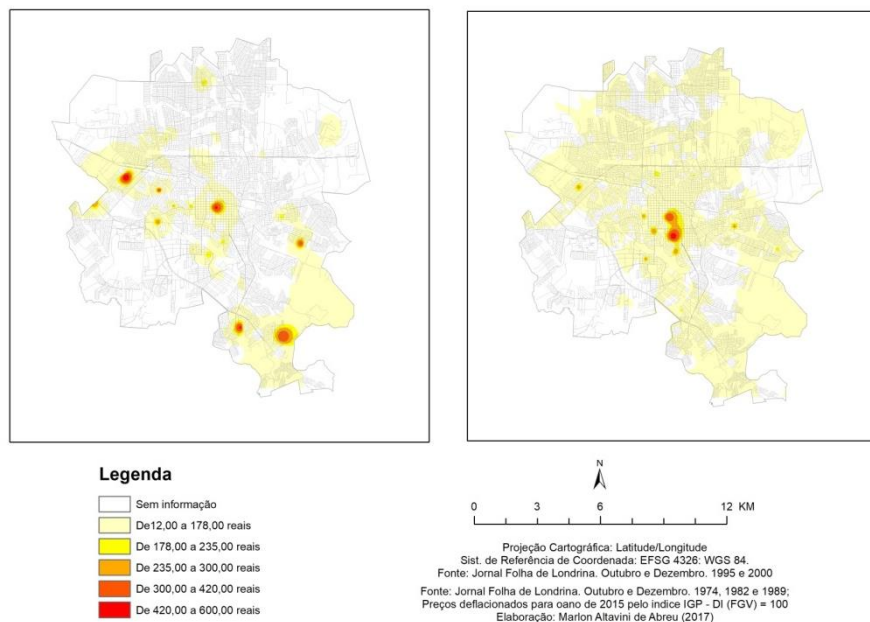
<sup>2</sup> O conjunto dos mapas foi elaborado pelo doutorando Marlon Altavini de Abreu, sob a orientação do autor deste artigo no âmbito da pesquisa realizada no âmbito do citado Projeto Temático Fapesp.

## RIBEIRÃO PRETO. PREÇOS DO M<sup>2</sup> DE TERRENOS. 1995 E 2000.



Na cidade de Londrina, no mapa seguinte, observa-se movimento semelhante mas com preços em patamares menores: no ano de 1995 os preços máximos observados foram de R\$ 420,00 e no ano de 2000 de R\$ 600,00. Mas a concentração em poucas localizações mais restritas à área central é perceptível.

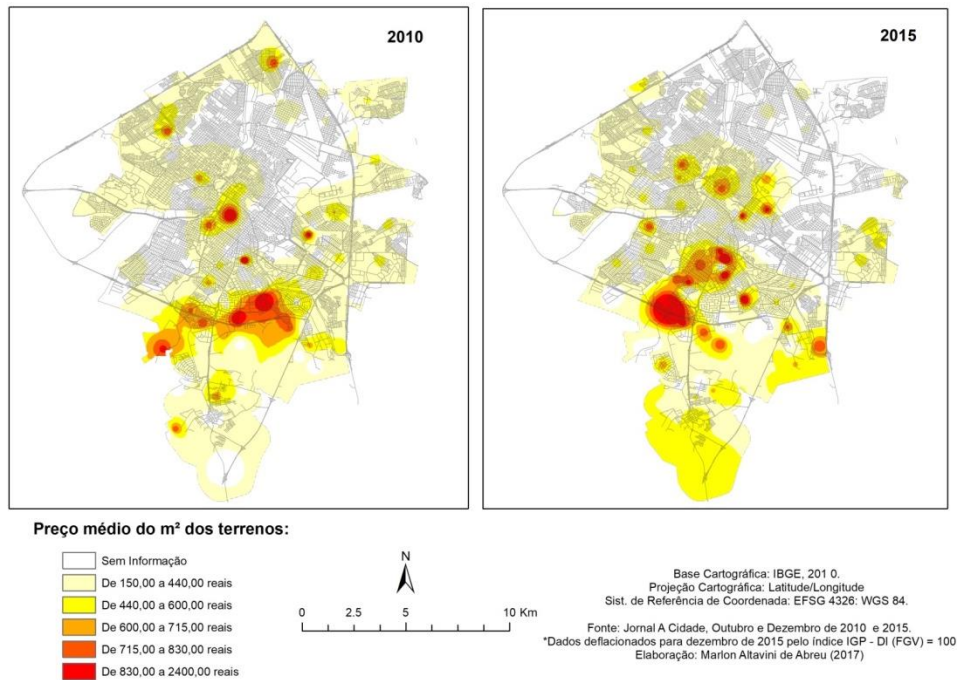
## LONDRINA. PREÇOS DO M<sup>2</sup> DE TERRENOS. 1995 E 2010



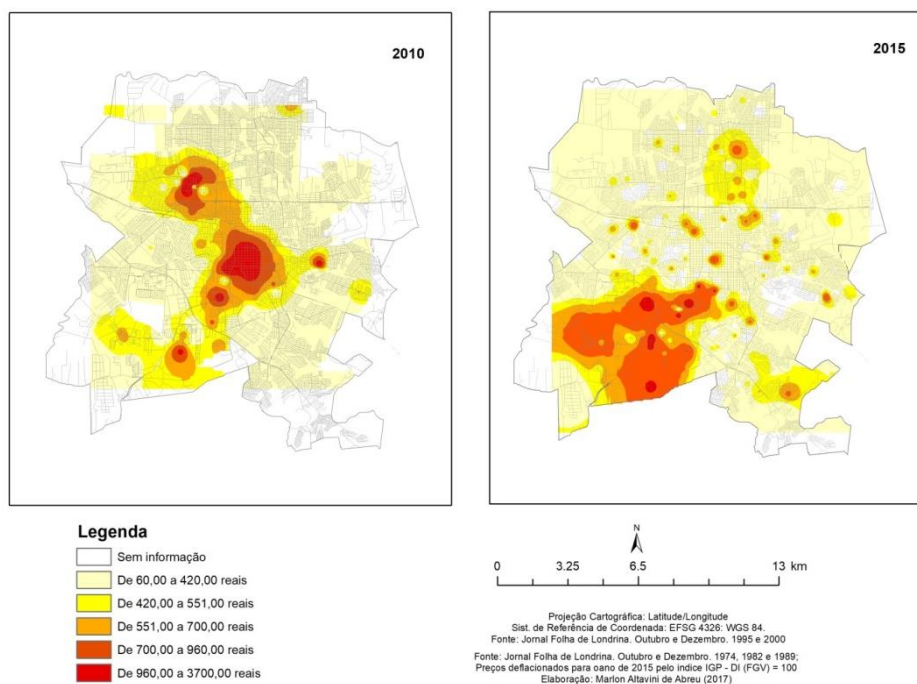
Os mapas seguintes apresentam o preço do metro quadrado nas cidades de Ribeirão Preto e Londrina nos anos de 2010 e 2015 e outros e diversos movimentos podem ser observados, em um quadro geral de crescimento dos preços.

Em Ribeirão Preto os preços máximos passam a alcançar a classe entre R\$ 830,00 e R\$ 2.400,00 (tendo o preço máximo dobrado em relação ao período anterior, em um lapso temporal de cinco a dez anos), consolida-se a tendência já observada anteriormente de suas localizações restringirem-se majoritariamente nas áreas ao sul da cidade, mas com algumas outras surgindo, mesmo que menos significativas em extensão e pontuais em certas localizações.

### RIBEIRÃO PRETO. PREÇOS DO M<sup>2</sup> DE TERRENOS. 2010 E 2015



### LONDRINA. PREÇOS DO M<sup>2</sup> DE TERRENOS. 2010 E 2015



No caso de Londrina, os preços máximos nos anos de 2010 e 2015 são também bastante maiores que nos anos anteriormente apresentados, alcançando patamares entre R\$ 960,00 a R\$ 3700,00. Se ano de 2010, ao contrário dos anos anteriores há uma disseminação destes maiores preços da área central em direção a uma porção noroeste e poucas áreas na direção sul, no ano de 2015 é esta grande área sul/sudeste que passa a apresentar os maiores preços fundiários.

O conjunto dos mapas permite, ainda, aquilatar outra tendência relevante. Comparando a amplitude dos preços entre as menores e as maiores classes especificadas, não há como deixar de notar sua elevação. Se em Ribeirão Preto a amplitude era de R\$ 1.153,00 (1995-2000) sobe a R\$ 2.250,00 (2010-2015), enquanto em Londrina os valores são de R\$ 588,00 e R\$ 3.640,00. Ou seja, a ampliação da diferença entre os preços mais altos e os mais baixos oferece evidências fortes de diferenciações na produção e no consumo destas áreas, em relação aos usos do solo e ao padrão de sua ocupação pelos diferentes segmentos socioeconômicos em cada cidade.

Tais movimentos ao longo dos anos e em sua inexorável dimensão espacial, dada a própria natureza dos bens imóveis, exigiria para sua análise a articulação de vários outros elementos que possibilitariam uma visão mais aprofundada e detalhada de ambas as cidades. Na escala local, deveriam ser acionadas as informações sobre as mudanças nos marcos regulatórios da legislação urbanística, como também a identificação dos agentes e sua produção, por exemplo; na escala da rede urbana a consolidação de seus papéis e funções como cidades médias capazes de comandar hierárquica e heterarquicamente (Catelan, 2013) fluxos de produção e distribuição de riquezas e, na escala nacional as transformações produzidas pela passagem de um período de baixo crescimento econômico, com desemprego e ausência de políticas públicas (desde o final dos anos de 1980 até o início dos anos de 2000) a um período de crescimento da produção e do emprego, redução de juros e crescimento do crédito disponível, com políticas públicas de ampliação da renda e acesso a bens e serviços e retomada intensa da produção habitacional, particularmente de habitações de interesse social e/ou de habitação de interesse de mercado (Shimbo, 2012).

De qualquer maneira, cabe aqui ressaltar, dado o escopo do presente artigo o crescimento dos preços fundiários aliado à sua manifestação em áreas específicas da cidade. Retornando ao argumento de Harvey (2013) a observação de que em um movimento permanente e paulatino, ocorre a “... racionalização das estruturas geográficas ...” que conformam o ambiente construído, seletivamente ordenando os investimentos diferenciados em cada área, para cada segmento de renda, ao preço máximo que garante a rentabilidade dos capitais investidos.

Se na escala de cidade o crescimento de tais preços produz efeitos espaciais permanentes, em sua relação com a dinâmica econômica do país também são encontrados vínculos relevantes que permitem avaliar as interações multiescalares em jogo. É a esta escala nacional, a partir de um certo ponto de vista analítico, que se volta o próximo item deste artigo.

### III. O PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO E FUNDIÁRIO DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS

A Receita Federal do Brasil, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda tem, lentamente, ampliado a divulgação de dados cada vez mais detalhados referentes às declarações do Imposto de Renda de Pessoas Físicas, permitindo o início de análises específicas a respeito do perfil dos declarantes, as rendas declaradas e sua composição, as dívidas de cada um e também suas propriedades de bens e direitos. Tais informações, disponíveis neste formato para os anos compreendidos entre 2005 e 2016, encontram-se

subdivididas por grandes grupos tais como “bens imóveis, bens móveis, participações societárias, aplicações e investimentos, créditos e poupanças vinculados, depósitos a vista e numerários, fundos e outros bens e direitos” e estas, por sua vez, subdivididas em diferentes tipos.

De antemão é possível, assim, tomando-se os dados dos valores declarados, aquilatar a composição da riqueza destas famílias, ou seja, qual a participação dos bens imóveis no conjunto das propriedades. Mais especificamente, detalhando os tipos dos bens imóveis, é possível também uma ideia bastante acurada de sua composição e evolução nestes últimos doze anos. Os “bens imóveis” encontram-se subdivididos em dezenove classes, das quais serão aqui utilizadas as seguintes, dada sua maior importância: Casas, Apartamentos, Prédios comerciais, Prédios residenciais, Construções em andamento, Salas ou conjunto, Terra nua e Terreno/Fração.

Trata-se, fundamentalmente, de informações prestadas livremente por cada declarante sobre a composição e os valores patrimoniais dos bens imobiliários em sua propriedade a cada ano fiscal. E para uma mais correta avaliação desta base de dados é relevante ter em conta que o número de declarantes no ano de 2005 alcançou quase 23 milhões de pessoas e no ano de 2016 (considerando-se sempre o ano calendário), pouco mais de 28 milhões. Os valores declarados como bens e direitos subiram entre os citados anos de R\$ 2.371.250.000 a R\$ 8.133.640.000, um acréscimo nominal de mais de 340% e, em termos reais, aproximadamente 75% (considerando-se o IGP-DI/FGV).

Estas informações preliminares sinalizam que, na escala nacional, vem ocorrendo uma constante e permanente crescimento patrimonial da riqueza das famílias, e nela da riqueza imobiliária. Porém, em Melazzo (1995) ou em Costa et al (2016) são apresentados os limites e obstáculos de diversas fontes de dados para que seja empreendida uma avaliação mais ampla, seja do valor monetário total do patrimônio imobiliário brasileiro, seja de seu peso específico no conjunto da riqueza mantida pelas famílias brasileiras, seja ainda para que se possa avançar no entendimento das complexas conexões e combinações entre ciclos econômicos e conjuntura do mercado imobiliário.

Não deixa de ser notável, entretanto, a regularidade da participação relativa dos diferentes tipos de imóveis citados no conjunto dos bens e direitos: no ano de 2005 alcançava 38%, chega a 41% no ano de 2006, passam a flutuar entre 39% e 40% até o ano de 2016. Porém, observando-se os diferentes tipos de bens de maneira desagregada, outras regularidades aparecem.

Os dados do Quadro I apresentam, em valores desagregados dos principais tipos de bens imóveis em termos reais (isto é, já descontada a inflação do período) entre os anos de 2005 e 2016 (último ano para o qual há dados disponíveis). São notáveis os aumentos persistentes no período considerado.

Os dados oferecem uma noção clara da relevância em fazer avançar a investigação sobre os vários mecanismos em curso que promovem os aumentos de preços dos bens imobiliários e seus desdobramentos macroeconômicos mais gerais naquilo que, na ciência econômica, se convencionou chamar de “efeito riqueza” e seus desdobramentos sobre as expectativas de valorização futura de ativos imobiliários. Trata-se, aqui, de levar na devida conta o aumento dos preços de ativos financeiros e, particularmente dos não financeiros (Quadro I), a mudança de sua composição ao longo do tempo em suas sinergias para a ampliação de demanda por crédito para o consumo por consumidores que passam a se sentir “enriquecidos” e sobre investimentos, financeiros e não financeiros, debate este que, entretanto, foge ao escopo deste artigo.

Importa destacar, tendo em vista os argumentos aqui em elaboração, os dados referentes a “Terreno/Fração”, ou seja, lotes parcelados em áreas urbanas. Mesmo não sendo o primeiro tipo imobiliário em termos de valores absolutos -- posto ocupado durante quase todo o período pelas “casas” ou residências unifamiliares e pelos “apartamentos”, residências em edificações multifamiliares -- apresenta não apenas uma tendência de crescente peso no total da soma dos ativos, mas também é o bem imobiliário que apresenta umas das maiores tendências em seu movimento ascendente entre os anos de 2005 e 2016.

No ano de 2005, o valor de casas e apartamentos representavam, respectivamente, 2,9 e 2,6 vezes o valor dos terrenos, caindo para 2,4 vezes em ambos os casos no ano de 2016. Enquanto casas e apartamentos apresentaram um crescimento real de 47% e 111%, respectivamente no período, os terrenos fracionados (ou seja, lotes urbanos) alcançaram 79%.

QUADRO I – BRASIL. VALOR DECLARADO DO PATRIMÔNIO DOS BENS IMOBILIÁRIOS. 2005 – 2016 (EM MILHÕES DE REAIS) \*

	Casa	Apartamento	Prédio comercial	Prédio residencial	Construção	Sala ou conjunto	Terra nua	Terreno / Fração
2005	627,61	553,23	37,23	62,79	51,87	50,11	245,19	209,33
2006	726,42	598,44	40,57	58,47	55,24	49,37	228,13	225,07
2007	656,20	632,33	51,02	60,30	59,35	52,78	236,17	240,44
2008	651,11	643,53	45,92	57,62	58,33	47,94	225,87	250,81
2009	733,85	736,24	52,84	63,64	65,89	51,50	243,74	419,48
2010	729,30	784,91	53,50	171,55	68,60	51,28	239,04	327,72
2011	770,90	870,46	57,61	74,52	74,61	54,15	242,25	304,69
2012	818,81	943,91	58,52	80,58	79,32	57,11	246,60	327,42
2013	877,50	1060,93	62,31	86,11	84,94	61,74	245,32	350,20
2014	936,76	1153,64	65,86	94,43	91,16	67,52	275,48	374,91
2015	917,38	1146,87	62,57	92,83	88,54	66,35	266,79	370,53
2016	922,23	1168,96	63,99	95,07	87,46	66,10	287,54	374,92

Fonte: Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Dados consultados em 10.09.2017. Org. do autor. \* Dados deflacionados IGP-DI, dez/2016 = 100, FGV.

Tendo em vista o exposto, a partir da observação cotidiana, das informações divulgadas pela mídia de maneira permanente e, em muitos casos (e principalmente nos extratos superiores de renda) pelas assessorias contábeis especializadas a respeito dos aumentos permanentes e reiterados de preços de terrenos, casas, apartamentos etc., sugere-se aqui como hipótese forte que no período considerado ocorre não apenas um aumento das quantidades de imóveis que passam a compor a riqueza das famílias (pela abertura de novos loteamentos e/ou novas edificações), mas também pela atualização e aumento dos potenciais preços de imóveis por parte de seus proprietários declarantes.

Como desdobramento analítico dessa última hipótese decorre que tais procedimentos de reavaliação de bens imóveis (e outros, dada a composição da riqueza de cada declarante) incidem com mais intensidade nos segmentos sociais de mais altas rendas e de mais altos valores patrimoniais, ampliando as históricas desigualdades que marcam a sociedade brasileira. Decorre, ainda, que os diferentes tipos de bens imobiliários passam a ser tratados cada vez mais como ativos capazes de gerar rendas presentes ou futuras, ou seja, ativos de base imobiliária cujos preços comportam-se de maneira cada vez mais assemelhada a outros ativos, particularmente os financeiros. Podem ser encontradas, neste ponto, as ligações entre um mercado secundário e bem organizado de transações imobiliárias que

proporciona liquidez potencial cada vez maior a proprietários dos chamados bens raiz e as estratégias empresariais do setor imobiliário, com presença mais ou menos intensa nos mercados financeiros.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo procurou explorar algumas evidências empíricas que permitem avançar na elaboração de uma compreensão da dinâmica imobiliária a partir das relações que esta estabelece com a produção do espaço urbano na escala da cidade, de um lado e, de outro, com elementos econômicos da escala nacional.

Observou, em primeiro lugar a ampliação dos preços da terra urbana em duas cidades médias e seus movimentos espaciais. Este movimento de crescimento vem acompanhado de uma paulatina seletividade que vai produzindo localizações específicas onde os preços são cada vez maiores e o aumento da diferença entre os maiores e menores preços fundiários. Trata-se, portanto, de processos não triviais para a produção e o consumo da cidade.

Observou-se, ainda, o comportamento dos diferentes componentes da riqueza imobiliária das famílias brasileiras, com destaque para a terra urbana, sinalizando alterações relevantes a partir do aumento real de valor destes bens fundiários.

Advoga-se aqui que apenas articulando escalas, através de análises comparativas, será possível identificar os elementos comuns e suas diferenças para fazer avançar o conhecimento sobre tais processos.

#### V. REFERÊNCIAS

Abreu, Marlon A. (2014). Diferenciando o espaço e produzindo cidades: Lógicas e agentes da produção do espaço urbano em Ribeirão Preto/SP e Londrina/PR. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia). Presidente Prudente: Unesp.

Alonso, William (1964) Location and land use. Cambridge/Mass: Harvard University Press.

CATELAN, Márcio J. (2013) Heterarquia Urbana: Interações espaciais interescolares e cidades médias. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP.

Catelan, Marcio J./Melazzo, Everaldo S. (2015). Cities and consumption in Brazil: An inquiry about the consumption potential index on medium-sized cities. In: Libera D'Alessandro. (Org.). City, retail and consumption. 1ed. Napoli: Università degli Studi di napoli "L'Orientale", v. 1, p. 129-146.

Coimbra, Aline F. (2018) Mercado imobiliário, produção habitacional e desigualdades socioespaciais em cidades médias paulistas: Bauru e São José do Rio Preto. Dissertação (Mestrado em Geografia). Presidente Prudente: Unesp.

Costa, Fernando N. et al (2016). Riqueza Imobiliária. Texto para discussão n. 284. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp. 34 p.

Farret, Ricardo L. (1985). Paradigmas da estruturação do espaço residencial intra-urbano. In: O espaço da cidade. Contribuições à análise urbana. Gonzáles, S. F. N. et al. (orgs). São Paulo: Projeto, pp. 73-90.

Haila, Anne (1988). Land as a financial asset: The theory of urban rent as a mirror of economic transformation. Antipode 20: 2, pp. 79 – 102.

Haila, Anne (1990). The theory of land rent at the crossroads. Environment and Planning D: Society and Space, volume 9, pp. 276 – 296.

- Harvey, David (2013). *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo Ed.
- Logan, John (1993). Cycles and trends in the globalization of real state. In: Knox, Paul L. (ed.) *The restless urban landscape*. New Jersey: Prentice Hall, pp. 35 – 54.
- Melazzo, Everaldo S. (1995). Elementos para a valoração do patrimônio imobiliário urbano. In: VI Encontro Nacional da ANPUR, 1995, Brasília - DF. *Anais do Encontro Nacional da ANPUR*. Brasília, DF: ANPUR, v. I. p. 69-89.
- Melazzo, Everaldo S. (2013). Estratégias fundiárias e dinâmicas imobiliárias do capital financeirizado no Brasil. *Fortaleza: Mercator*, n.especial (2), p. 29-40.
- Melazzo, Everaldo S. (2015). Interações, combinações e sinergias: produção do espaço urbano, dinâmicas imobiliárias e o Programa Minha Casa Minha Vida em cidades médias brasileiras. In: Sanfeliu, Carmen Bellet et al. (eds.). *Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias. Urbanização, produção e consumo em cidades médias/intermediárias*. Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista; Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida, 2015. pp. 373-396.
- Melazzo, Everaldo S. (2016). New elements for a research agenda on brazilian cities: the growth of real estate wealth and the widening of socio-spatial inequalities. *Brazilian Geographical Journal*; v. 7, p. 53-70.
- Paiva, Claudio C. de (2007). *A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo*. Tese (Doutorado em Economia). Campinas: Unicamp.
- Querino Jr, Sidney (2017). *A produção do espaço urbano e os programas de habitação de interesse social: COHABs, CDHU e Programa Minha Casa Minha Vida em Marília e Araçatuba*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Presidente Prudente. Unesp.
- Sayad, João (1977). Preço da terra e mercados financeiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: IPEA, 7(3), pp. 623 – 662.
- Shimbo, Lucia Z. (2012) *Habitação social, habitação de mercado: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Carlos: USP.
- Silva, Bruno L. (2018). *A dinâmica dos agentes imobiliários e suas estratégias fundiárias em cidades médias: Da reprodução do capital à reprodução das desigualdades socioespaciais*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Presidente Prudente: Unesp.
- Silva, William R. da. (2013). Londrina e a reestruturação urbana. Atividades econômicas, papéis, agentes e escalas. In: Elias, D., Sposito, M.E.B. e Soares, B.R. (orgs.) *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional*. Campina Grande e Londrina. São Paulo: Outras Expressões.
- Smolka, Martin O. (1987). O capital incorporador e seus movimentos de valorização. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano II, n.1, jan/abr. 1987. Rio de Janeiro: UFRJ, pp. 41-78.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.
- Wingo Jr, Lowdon. (1961). *Transportation and Urban Land; Resources for the Future*: Washington, DC, USA.



**OS MEGAEVENTOS E O EFÊMERO:  
A EXPERIÊNCIA URBANÍSTICA  
DOS JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016**

VIDAL PELAKAUSKAS, THIAGO  
SGUIZZARDI ABASCAL, EUNICE HELENA

# OS MEGAEVENTOS E O EFÊMERO: A EXPERIÊNCIA URBANÍSTICA DOS JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016

## I. INTRODUÇÃO

Neste contexto atual em que as metrópoles globais, cada vez mais disputam entre si, uma guerra entre cidades, num cenário de “globalitarismo”<sup>1</sup>, onde reinam “a competitividade e os individualismos na ordem do território” (Milton Santos 2001: 47), os megaeventos, sejam eles de cunho sócio políticos culturais ou esportivos acabam se apresentando como a oportunidade para que estas cidades exerçam, o que chamamos de estado de exceção, um urbanismo *Ad hoc* (François Ascher 2001), onde para que se possa realizar grandes intervenções tanto de ordem política como urbanística, a fim de propiciar a execução de mega projetos, leis e parâmetros urbanísticos acabam sendo modificados em prol dos interesses dos promotores do mesmo. As cidades contemporâneas, principalmente as presentes nos países subdesenvolvidos, que acabam sediando os megaeventos, geralmente, utilizam a tática de *potemkinismo*<sup>2</sup>, buscando obter reconhecimento, afim de demonstrar uma imagem positiva através de uma campanha de *marketing* no qual um dos objetivos principais, é fugir da “situação marginal no *ranking* simbólico das cidades globais e desta maneira alcançar o respeito global” (Anne Marie Broudehoux 2014: 26).

Sendo assim os megaeventos, tais como as exposições internacionais e os Jogos Olímpicos, acabam sendo elemento fundamental, dentro do conceito de festivalização<sup>3</sup>, uma “referência ao desenvolvimento de políticas urbanas”, tornando se a “máquina principal para a transformação da cidade”, gerando assim a “criação de uma imagem publicitada na comercialização dos novos espaços urbanos” onde “a imagem acaba vindo antes, do espaço urbano propriamente dito e edificado” (Francesc Muñoz 2011: 56-57). Como Debord (1967: 49) aponta: “O espetáculo é o capital em tal grau de acumulação que se torna imagem”. Além disso, torna se fundamental, como instrumento de análise deste contexto, a questão que Milton Santos (2001) aponta como verticalidades versus horizontalidades, onde o vertical age, como “força centrífuga de influência, dominante e de homogeneização” – no caso deste estudo, simbolizado pelos organismos internacionais com parceria do Estado – sobre um território existente, onde originalmente existe a solidariedade entre os seus agentes locais, com singularidades específicas, no caso denotando o horizontal, com a comunidade local existente simbolizando por analogia este elemento. Portanto entende se que o macro agente que detém a expertise da ação (Milton Santos: 2001), não domina somente a “região subdesenvolvida pela hegemonia econômica, mas sim domina-as como sociedade do espetáculo” (Guy Debord, 1967: 62).

Diante deste cenário, a cidade do Rio de Janeiro, a primeira cidade sul-americana a receber os Jogos Olímpicos, se apresenta como a área de investigação deste trabalho. Sabendo que ainda não há, devido a questão temporal, como obter resultados finais a respeito da realização produzida pela cidade, este trabalho apontará somente um diagnóstico em função das observações verificadas *in loco*, além do estudo de autores inseridos na discussão proposta e por matérias publicadas na mídia local. Investindo no *marketing*, a cidade do Rio de Janeiro, baseia se no discurso do benefício

1 Globalitarismo: termo utilizado por Milton Santos, para expressar o totalitarismo que as nações hegemônicas impõem sobre as camadas populares, seja no âmbito econômico ou social. (Rosiane Castro, 2011)

2 Potemkinismo: segundo Anne Marie Broudehoux (2014, p.21), uma estratégia sofisticada de construção da imagem e aperfeiçoada pela arte de camuflar a realidade. Podendo ser definido como a manipulação de aparências para distorcer a realidade, especialmente a fim de retratar um maior nível de desenvolvimento.

3 Festivalização: Conceito que Marco Venturi introduziu no livro *Grandi Eventi. La festivalizzazione da politica urbana* (II Carlos, Veneza, 1994) para referência ao desenvolvimento de políticas urbanas, concebido a partir da necessidade de um evento como a máquina principal para a transformação da cidade, conforme apontou Muñoz (2011, p. 56).

da realização do megaevento, “através do simbolismo da nova imagem da cidade, no qual visa a captação de capital internacional, na promessa da criação de novos postos de trabalhos, aumento da autoestima de seus cidadãos e do desenvolvimento local” (Gilmar Mascarenhas 2016: 58). A cidade realizou diversos projetos urbanísticos como a criação de novas linhas de BRT (*Bus Rapid Transit*), extensão da linha 4 do metrô chegando até a Barra da Tijuca, duplicação de vias, reforma e ampliação das instalações esportivas da região de Deodoro e da Barra, construção da estrada Trans Olímpica (conectando Deodoro até a Barra) e seguindo exemplos de outras metrópoles, decidiu realizar intervenções em seu *waterfront*<sup>4</sup>, na região portuária, com o projeto Porto Maravilha, assim conforme realizado em *Puerto Madero* em Buenos Aires e em *Docklands* em Londres.

O recorte territorial deste trabalho, acabou sendo determinado através da abordagem de análise em duas escalas: a primeira (escala urbana), através do projeto urbanístico do Parque Olímpico da Barra, realizado na região da Barra da Tijuca, verificando a relação do parque com o entorno imediato e, como os seus equipamentos internos edificadas (Arenas e Ginásios) acabam se relacionando entre si e o espaço urbano produzido durante e após a realização dos Jogos. Já a segunda escala desta análise (do edifício), serão as arenas construídas neste Parque, no caso a Arena do Futuro e o Estádio Olímpico Aquático, a respeito da efemeridade proposta nestes edifícios e de como estes megaeventos podem exercer simbolicamente a influência na produção arquitetônica local.

## II. PARQUE OLÍMPICO DA BARRA

Para a construção do Parque Olímpico da Barra, primeiramente realizou-se um concurso internacional arquitetônico, envolvendo diversos escritórios reconhecidos nacionalmente e internacionalmente, demonstrando assim que os megaeventos acabam capitando o “*star system* arquitetônico global” em busca de um projeto que simbolizasse a “monumentalidade espetacular” (Otília Arantes 2000: 45) almejada. O projeto ganhador foi do escritório inglês AECOM, experiente neste tipo de projeto, pois já haviam trabalhado no projeto de Londres 2012.

Este concurso previu a execução do Parque Olímpico, sobre o antigo autódromo de Jacarepaguá, cujo o mesmo, havia sofrido algumas intervenções anteriores para que a cidade do Rio pudesse sediar os Jogos Pan Americanos de 2007, como por exemplo a construção do Complexo Aquático Maria Lenk, a Arena Olímpica e do já extinto Velódromo, este último recentemente demolido, “por não estar atendendo” aos requerimentos mínimos dos Jogos Olímpicos, conforme os organizadores do evento relataram, tornado necessário a inclusão de um novo velódromo no programa solicitado do concurso arquitetônico. Todos os participantes do concurso, deveriam apresentar em suas propostas, um *masterplan* com três modos de uso e ocupação do solo, conforme abaixo:

- Modo Jogos, 2016: O projeto deveria apresentar o Parque Olímpico da Barra, preparado para os Jogos Olímpicos 2016, desde o estudo de massas com a localizações das arenas solicitadas no programa do evento, assim como os acessos, fluxos, estacionamentos e os grandes espaços que seriam destinadas ao *overlay*<sup>5</sup> das áreas logísticas e operacionais do evento;
- Modo Transformação, 2018: Após os Jogos, o projeto deveria apresentar um cenário em que o *overlay* utilizado no evento já estivesse desmontado, incluindo os ginásios e arenas temporárias, estas somente utilizadas para a realização do megaevento, e em seu lugar, a criação de parques públicos e novos edifícios comerciais e de serviços, que seriam os elementos iniciais de transformação do Parque;

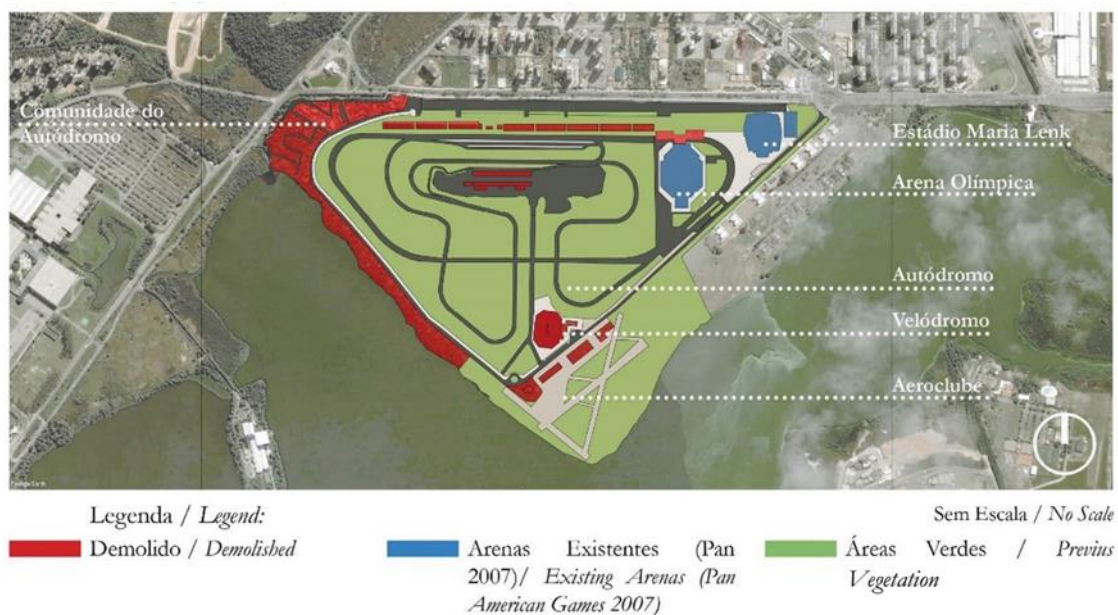
4 Waterfront: área marginal ou frontal à mar, rios e baías.

5 Overlay: estruturas temporárias tais como tendas, cercas, geradores, etc.

- Modo Legado, 2030: Por fim, a área do Parque Olímpico já deveria demonstrar a ocupação resultante entre a manutenção dos equipamentos esportivos de legado e também, da ocupação das glebas geradas nas outras áreas desocupadas e liberadas para a construção de edifícios residenciais, comerciais e de serviços, gerando desta maneira, uma nova ocupação no Parque;

No território escolhido para este projeto, além da pista de automobilismo e dos equipamentos esportivos acima já citados, a área contava como vizinhos o Clube Esportivo de Ultraleve, residências frontais à Lagoa de Jacarepaguá e a Vila Autódromo, uma comunidade pré-existente que acabou se formando ao longo dos anos naquela região. Sendo assim, como se pode ver na imagem abaixo, estes espaços, acabaram adentrando no perímetro de intervenção das propostas para a inclusão do novo Parque Olímpico.

MAPA DA ÁREA DO AUTÓDROMO DE JACAREPAGUÁ EM 2007

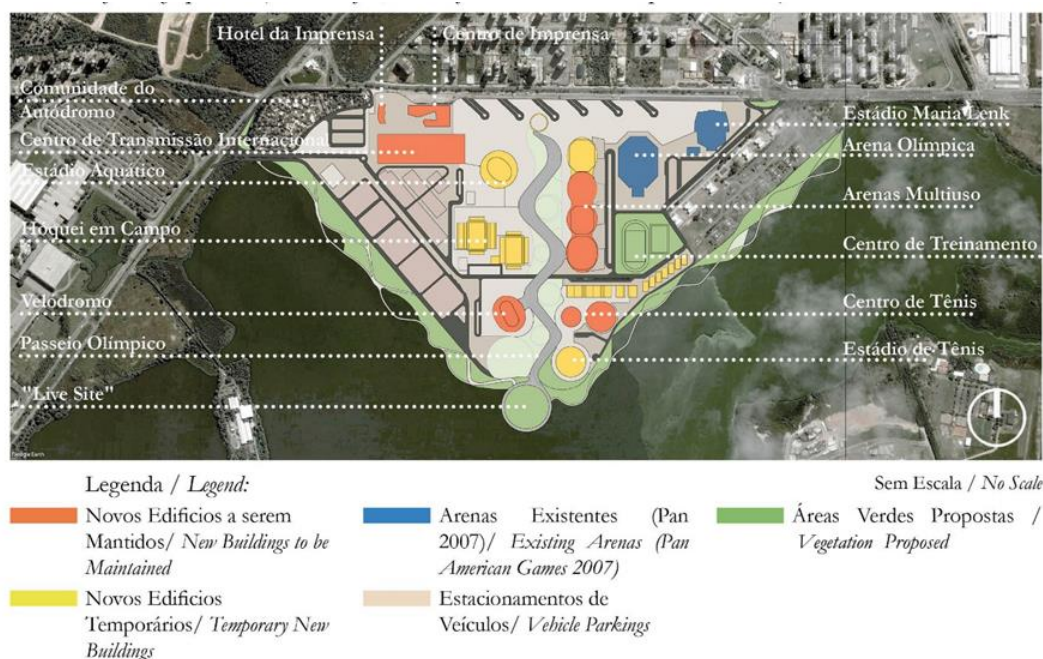


IMG 1. Mapa diagramático, com base do *Google Earth*, da situação do território em 2007. Fonte: Thiago Pelakauskas, 2018

O projeto desenvolvido pela AECOM, previu um grande eixo articulador “sinuoso”, estruturado no sentido norte sul, mais tarde nomeado pela Prefeitura local, como Via Olímpica. Este grande eixo de circulação, com uma extensão de quase 1km, tinha como função distribuir o público visitante ao Parque, conectando este passeio às instalações esportivas propostas, isolando o visitante das áreas operacionais e logísticas do evento, as chamadas BOH (*Back of House*) das áreas de acesso de público, chamadas de FOH (*Front of House*). Este eixo de circulação acabava terminando na ponta sul do Parque, no *Live Site*, uma grande praça de eventos e concentração de pessoas frontal à Lagoa de Jacarepaguá.

Portanto, o *masterplan* original do Parque Olímpico, previa em seu programa os seguintes equipamentos: os ginásios utilizados no Pan de 2007 (Arena Olímpica e o Complexo Aquático Maria Lenk), um novo velódromo, três novos estádios para Tênis sendo que somente dois destes seriam mantidos após o evento, um novo estádio aquático, dois novos estádios para Hóquei de Campo (estes seriam transferidos para o *cluster* Deodoro depois), quatro novos ginásios multiuso, um pavilhão (originalmente temporário) para o centro de transmissão internacional, um novo edifício de serviços que funcionaria como centro de imprensa durante os jogos e um novo hotel para imprensa. Verificando se na imagem abaixo, da reprodução diagramática do projeto original da AECOM, é possível se notar hoje, que há várias diferenças em relação ao que acabou sendo executado.

## MASTERPLAN ORIGINAL DOS JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016



IMG 2. *Masterplan* diagramático, com base do *Google Earth* e projeto urbanístico da AECOM (2011). Fonte: Thiago Pelakauskas, 2018

Além da questão do programa requerido para os Jogos Olímpicos de 2016, a imagem acima, demonstra que originalmente, a área da Vila Autódromo que concentrava em torno de 500 famílias de baixa renda, não seria imediatamente retirada de sua localização até então. Só retiraria se de fato da localidade do perímetro de intervenção, o Clube de Ultraleve, o Velódromo e as residências que estavam localizadas às margens da Lagoa de Jacarepaguá. Porém, segundo o “Dossiê Megaeventos e Violações de Direito do RJ” (2012: 11-12) relata que, apesar do projeto original não solicitar a remoção total da comunidade da Vila Autódromo, o poder público decidiu que seria necessária a retirada desta comunidade, pois segundo os mesmos alegaram na época, a remoção seria necessária para a “realização de obras de melhorias na região” afim de atenderem as demandas do evento. Contudo, os seus idealizadores e promotores acabam, desta maneira “promovendo a estetização da paisagem urbana” desconsiderando a pré existência local, como o citado exemplo da Vila Autódromo, uma vez que em busca da “visibilidade e imaginabilidade do evento”, os mesmos acabam “promovendo a projeção de uma imagem muito restrita da cidade, da qual o pobre, o feio e o informal são excluídos” (Annie Marie Broudhoux, 2014: 26).

Conforme o mesmo Dossiê (2012: 11-12), a área da Vila Autódromo já era um alvo antigo de cobiça por parte do mercado imobiliário local devido a sua localização geográfica, pois a mesma está presente entre a Praia do Recreio e a atual área de expansão imobiliária, com imóveis residenciais destinados para venda à classe média alta. Travou se então uma batalha de resistência para que a comunidade em sua totalidade não fosse retirada e que a Vila Autódromo fosse mantida. Apesar de todos os esforços, grande parte das famílias, em torno de 90% delas foram realocadas para novos prédios do programa da Minha Casa Minha Vida e os 10% restantes, conseguiram se manter no local, apesar de que as residências reformadas pela prefeitura apresentaram rachaduras após finalizadas, causando reclamações por parte de seus moradores.

Referente a Vila Olímpica dos Atletas, construída muito próxima da Vila Autódromo, teve o seu insucesso<sup>6</sup> atrelado ao fato de que os imóveis construídos para a estadia dos atletas durante os Jogos, estavam dedicados em seu modo legado, para a venda no mercado da classe média alta.

<sup>6</sup> Conforme mídia local, 93% dos apartamentos, até o mês de outubro de 2017, ainda não tinham sido vendidos.

Diferente do caso de Londres, em 2012, onde se construiu grande parte do programa de instalações esportivas, na região anteriormente precária de *East End*, tendo além da construção de um parque público dotado de equipamentos esportivos temporários – desmontados após o evento – “teve também cerca das 35% de habitações construídas para os atletas sendo convertidas para habitação social subsidiada” (Raquel Rolnik 2011), gerando assim, um retorno à população local.

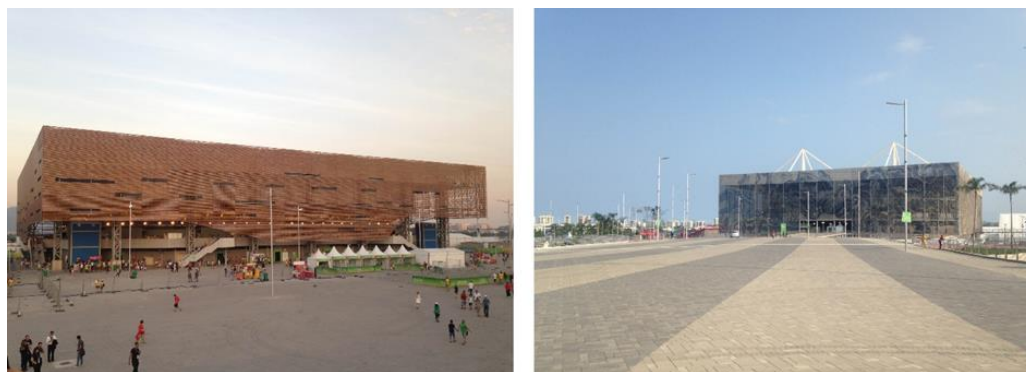
Tratando dos equipamentos esportivos do Parque, o seu *masterplan* acabou passando por diversas alterações, sendo o motivo de atenção, a realocação das arenas efêmeras (ou nômades), no caso a Arena do Futuro e o Estádio Aquático, que acabaram sendo reposicionadas no conjunto para as áreas mais próximas ao sul do Parque, como pode se verificar na imagem abaixo, ficando imediatamente frontais à Lagoa de Jacarepaguá, caracterizando se assim, como uma estratégia por parte do mercado imobiliário local, para uma valorização fundiária na futura utilização das glebas ocupadas por estas arenas, uma vez que as mesmas seriam desmontadas logo após a realização do evento.

### STATUS ATUAL DO PARQUE OLÍMPICO DA BARRA



IMG 3. *Masterplan* diagramático, com base do *Google Earth*, da situação do território em 2016. Fonte: Thiago Pelakauskas, 2018

### AS ARENAS (QUE SERIAM) EFÊMERAS



IMG 4. Fotos da Arena do Futuro (à esq.) e do Estádio Aquático Olímpico (à dir.) durante os Jogos Olímpicos Rio 2016. Fonte: Thiago Pelakauskas, 2016

Para os Jogos Olímpicos de 2016, a cidade do Rio de Janeiro, a fim de evitar críticas a respeito do questionável gasto público e a destinação final das arenas esportivas construídas para o evento, acabou utilizando-se de uma estratégia semelhante a que Londres realizou com algumas arenas esportivas nos Jogos Olímpicos de 2012, como por exemplo a Arena de Basquete, que após a realização dos jogos, acabou sendo desmontada, reforçando a efemeridade destes megaeventos, e sendo reconvertido para outro tipo de uso. Destaca-se também a imagem simbólica deste tipo de arquitetura produzida para os megaeventos. A utilização da fachada dessa tipologia de edifício, acaba transmitindo uma informação, carregada da imagem simbólica de impacto midiático, cuja relevância ficou mais forte, como por exemplo, após a construção do Centro Aquático de Pequim, apelidado de Cubo d'Água, projeto feito pelo escritório PTW *Architects*, utilizado nas Olimpíadas de 2008. Neste estádio, de forma monolítica, tem a sua expressividade da fachada, constituída por uma estrutura metálica espacial baseada em bolhas d'água, revestindo as arquibancadas e as piscinas, tendo a “tela escondendo e protegendo o seu espaço interno do espaço externo” sendo que as bolhas d'água presentes na casca, fazem com que a fachada seja “tatuada de sinais e siglas” (Richard Scoffier 2009: 165).

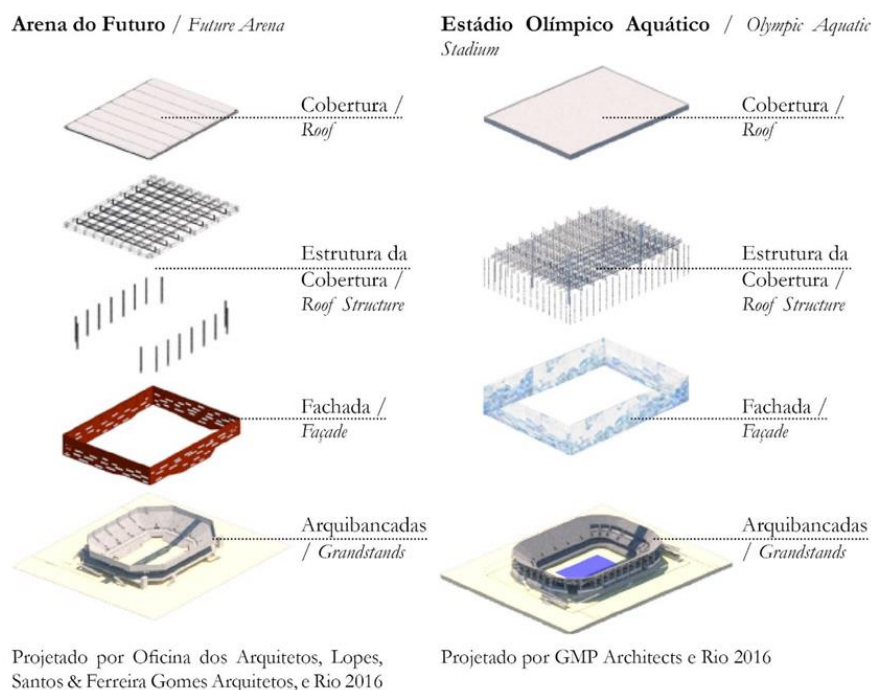
Utilizando o Cubo d'Água de Pequim, como exemplo emblemático, o poder que a imagem exerce sobre o espectador e a mídia, acaba tornando o edifício “não mais como uma construção, mas como um objeto” (Richard Scoffier 2009: 167) admirável, captando atenção e atraindo pela densidade estática, “como o monólito enigmático do filme 2001 – Uma Odisséia no Espaço, de Stanley Kubrick (1968)” (Luciano Abbamonte, Thiago Pelakauskas, Júlio Curitiba 2017). Portanto, o caso da Arena do Futuro e do Estádio Aquático Olímpico não são diferentes. Construídas para serem utilizadas somente durante os Jogos e depois desmontadas, estão dispostas autonomamente em seus referidos lotes, no sul do Parque, tais como belos objetos produzidos pelos arquitetos responsáveis, como as “máquinas celibatárias de Duchamp que são outros tantos navios solitários” (Olivier Mongin, 2009: 118). Enquanto a Arena do Futuro apresenta sua fachada constituída por brises de madeira criando cheios e vazios, o Estádio Olímpico Aquático busca quebrar a sua monotonia monolítica através de telas revestidas pela obra artística “Celacanto Provoca Maremoto” de Adriana Varejão (2004-2008), reafirmando assim a necessidade deste tipo de arquitetura, especialmente em megaeventos, fazendo das fachadas das arenas, *outdoors* de “sinais e siglas” (Richard Scoffier 2009: 165).

Projetados em plantas retangulares com uma simples casca que reveste a área de jogo e as arquibancadas, ambas as Arenas foram constituídas por componentes construtivos de fácil montagem e desmontagem, tais como estrutura metálica parafusada, elementos de concreto pré-moldado e painéis cimentícios, que *a posteriori*, poderiam ser utilizados em outras obras e em outros usos. A Arena do Futuro, em seu projeto inicial seria desmontada e reconvertida em quatro novas escolas municipais. O Estádio Aquático também seria desmontado e transformado em dois novos centros esportivos, ambos com piscina olímpica, tendo um dos centros com arquibancada para seis mil pessoas e o outro com arquibancada para três mil pessoas.

No papel, a estratégia se esboçava como ideal para que estes edifícios (efêmeros), pudessem ser reaproveitados com outro uso após a realização do megaevento, propiciando um efetivo legado para a população. Porém o que se percebe até o presente momento, é que devido à falta de uma melhor gestão por parte do poder público, o plano de reutilização destes equipamentos esportivos acabou sendo abandonado. As arenas hoje, que seriam temporárias, demonstram continuar como totens do passado. Em 2018, a prefeitura do Rio assinou uma carta de compromisso em desmontar a Arena do Futuro e doar os elementos construtivos para a cidade vizinha de Duque de Caxias, para a construção das prometidas quatro escolas municipais. Porém não há previsão de quando isto poderá ocorrer, alegando que não há orçamento para este serviço e que depende de empresas interessadas. Já no caso do Estádio Olímpico Aquático, as duas piscinas olímpicas foram desmontadas e em estão em posse do exército brasileiro, enquanto a sua carcaça metálica que sustentava a tela da fachada e as arquibancadas continuam se deteriorando no local. Originalmente

símbolos efêmeros arquitetônicos do Parque, agora são símbolos da falta de planejamento adequado por parte da gestão pública.

#### DIAGRAMAS DA ARENA DO FUTURO E ESTÁDIO OLÍMPICO AQUÁTICO



IMG 5. Diagrama reproduzindo os projetos da Arena do Futuro e Estádio Aquático Olímpico. Fonte: Thiago Pelakauskas, 2018

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apontam diversos autores, as experiências de alguns megaeventos realizados, como por exemplo as edições das Olimpíadas em Montreal (1976) e Atenas (2004) (Gilmar Mascarenhas 2016: 58) e também nos denominados “países em desenvolvimento”, como por exemplo os Jogos Pan Americanos de 2007, na própria cidade do Rio de Janeiro, não resultaram na expectativa inicial divulgada pelos seus promotores. Contudo se espera, que com as lições aprendidas, as cidades possam refletir e discutir melhor o que hoje é realizar um megaevento, como os Jogos Olímpicos. Cidades como Estocolmo e Roma (Gilmar Mascarenhas 2016: 53), já perceberam esta problemática e retiraram as suas campanhas para sediarem futuros Jogos Olímpicos. O próprio COI já manifestou o interesse em rever os requisitos, principalmente relacionados a infraestrutura esportiva, para os próximos Jogos afim de que as cidades possam sediar o evento com um orçamento mais enxuto e coerente com a realidade econômica local, mesmo em cidades presentes em países bem posicionados no *ranking* simbólico das nações.

Tendo em vista o que acabou sendo construído, resultante entre o planejado e o realizado de fato, a imagem abaixo demonstra, uma previsão de como o plano de legado para 2030 acabaria se formando, em um cenário em que a Arena do Futuro e o Estádio Aquático fossem desmontados e reconvertidos em outros usos para o benefício da população local. Neste momento não é possível afirmar com toda certeza de que a imagem abaixo será concretizada, porém conforme o acompanhamento de notícias da imprensa local, é possível esboçar este diagnóstico de futura ocupação territorial por parte do mercado imobiliário. Recentemente a prefeitura do Rio informou através da mídia local, que o novo plano de utilização do Parque Olímpico da Barra determinou que 60% do terreno do parque será de uso público e 40% destinado ao mercado privado com a destinação para a construção de edifícios residências, comerciais e de serviços.



## PREVISÃO DE FUTURA OCUPAÇÃO DO PARQUE OLÍMPICO DA BARRA – 2030



IMG 6. Masterplan diagramático, com base do *Google Earth*, da previsão de ocupação em 2030. Fonte: Thiago Pelakauskas, 2018

Em janeiro de 2017, a prefeitura do Rio inaugurou a obra de reforma da Via Olímpica, com a construção de áreas de convivências, ciclovia, novo paisagismo e instalação de mobiliário urbano. Atualmente o Parque tem sido utilizado para a realização de eventos musicais, como o festival *Rock In Rio*, eventos esportivos, como por exemplo o circuito mundial de vôlei, realizado no Centro de Tênis e eventos culturais, como por exemplo o *Game XP*, realizado nas Arenas Carioca 1 e 2, mas nenhum com a mesma frequência de utilização como foi nas Olimpíadas. Hoje o Parque Olímpico encontra-se gerido pela AGLO (Autoridade de Governança do Legado Olímpico), sendo que das novas arenas construídas para os Jogos, quatro delas estão sob administração federal, sendo: Cariocas 1 e 2, Velódromo e o Centro de Tênis. A Arena Carioca 3 está sob a administração da prefeitura local. Enquanto isso, a Arena do Futuro e o Estádio Olímpico Aquático continuam sem efetiva destinação. Sem a devida manutenção e a ausência de uma resposta, por parte do poder público, sobre a sua reutilização ou destinação final, ambas as arenas acabam dia a dia cada vez mais se decompondo.

IMG 7. PARQUE OLÍMPICO DA BARRA DURANTE OS JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016. FONTE: THIAGO PELAKAUSKAS, 2016



Demonstrou se, que até o momento a produção do espaço urbano no Parque Olímpico da Barra ainda demorará para trazer os resultados esperados enquanto produto para a utilização da cidade. Atualmente todo gradeado, o Parque vive de eventos esporádicos para atual manutenção e sobrevivência. Cercado, em seu entorno imediato, por condomínios de classe média alta, onde os mesmos, possuem os seus próprios espaços privados de lazer, faz com que a relação do Parque Olímpico enquanto espaço público de lazer e vivência urbana seja menor. As experiências foram realizadas e o Brasil, inclusive a cidade do Rio de Janeiro, precisa fazer com que esta infraestrutura criada, seja reconvertida através de uma nova estratégia de ordem sócio política urbana e se reinventar em benefício de sua população local. Portanto, o impacto das “Verticalidades” sobre as “Horizontalidades”, apontando por Milton Santos (2001), ainda demorará para ser absorvido.

#### IV. ÍNDICE DAS ILUSTRAÇÕES

IMG 1. Mapa da situação do território em 2007

IMG 2. Masterplan do projeto urbanístico da AECOM (2011)

IMG 3. Masterplan da situação do território em 2016

IMG 4. Fotos da Arena do Futuro e do Estádio Aquático Olímpico

IMG 5. Diagramas da Arena do Futuro e Estádio Aquático Olímpico

IMG 6. Masterplan da previsão de ocupação em 2030

IMG 7. Parque Olímpico da Barra durante os Jogos Olímpicos Rio 2016

#### V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCHER, François (2010): Os novos princípios do urbanismo. São Paulo: Romano Guerra

ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia (8ªed). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, pág. 11-74

ABBAMONTE, Luciano, PELAKAUSKAS, Thiago, CURITIBA, Júlio. Arquiteturas do espetáculo em áreas periféricas: os casos da Arena Corinthians e Arena Pernambuco, Brasil. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sesses\\_Tematicas/ST%203/ST%203.13/ST%203.13-13.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesses_Tematicas/ST%203/ST%203.13/ST%203.13-13.pdf) (22/01/2018).

BROUDEHOUX, Anne Marie (2014). A construção da imagem urbana orientada por grandes eventos: potemkinismo, a mídia e a periferia. Em: SÁNCHEZ, Fernanda, BIENENSTEIN, Glauco, OLIVEIRA, Fabrício Leal de, NOVAIS, Pedro (1ª ed). A copa do mundo e as cidades: políticas, projetos e resistências. Rio de Janeiro: Editora da UFF, pág. 19-34

COMITÊ POPULAR RIO DA COPA E DAS OLIMPIADAS (2012). Dossiê megaeventos e violações de direitos humanos no Rio de Janeiro. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/04/dossic3aa-megaeventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf> (22/01/2018).

DEBORD, Guy (2ªed) (1967). A Sociedade do Espectáculo. Rio de Janeiro: Contraponto Editora

MONGIN, Olivier (2009). A condição urbana: a cidade na era da globalização. São Paulo: Estação Liberdade

MASCARENHAS, G. A produção da cidade olímpica e os sinais da crise do modelo globalitário. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 20, n. 1, pág. 52-68

MUÑOZ, Francesc (2010). *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili

ROLNIK, Raquel (2011). *O espetáculo e o mito*. Disponível em: <http://pagina22.com.br/2011/08/09/o-espetaculo-do-mito/> (22/01/2018).

SANTOS, Milton (2001). *Por uma nova globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Editora Record

SCOFFIER, Richard (2009). *Os quatro conceitos fundamentais da arquitetura contemporânea*. Em: OLIVEIRA, Beatriz Santos de. *Leituras em teoria da arquitetura*. vol 1 - coleção PROARQ. Rio de Janeiro: Viana & Mosley.

**A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO  
DE CONSTRUIR: RELEVÂNCIA E APLICABILIDADE  
PARA CIDADES DE PORTE MÉDIO**

FURTADO, FERNANDA  
MALUF, VÍCTOR

# A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: RELEVÂNCIA E APLICABILIDADE PARA CIDADES DE PORTE MÉDIO

## I. INTRODUÇÃO

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento de política urbana à disposição dos municípios brasileiros, previsto nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta a política urbana no Brasil.

Este trabalho apresenta, primeiramente, a evolução da OODC em municípios selecionados, comparando a situação levantada em 2006 (Furtado et al, 2007; Cymbalista et al, 2007) à encontrada em pesquisa realizada dez anos depois (Furtado e Araujo, 2017). Essas pesquisas consideraram cidades de diferentes regiões do país, de diversos portes e características. Em ordem decrescente segundo a população (IBGE, 2010), são aqui incluídos: São Paulo-SP (11.253.503), Salvador-BA (2.675.656), Curitiba-PR (1.751.907), Porto Alegre-RS (1.409.351), Belém-PA (1.393.399), Goiânia-GO (1.302.001), Natal-RN (803.739), Niterói-RJ (487.562), Florianópolis-SC (421.240) e Blumenau-SC (309.011).

Entre os vários elementos que compõem e delimitam a OODC considerados nas citadas pesquisas, optou-se por restringir, aqui, o foco a parâmetros que, em conjunto, são definidores das formas e conteúdos com que a OODC é apropriada nos diferentes municípios, sem prejuízo da menção a outros elementos, quando considerados pertinentes às questões apresentadas.

Esta avaliação temporal e comparada é então tomada como base para uma reflexão crítica dos avanços e permanências encontrados nas experiências com a OODC no último decênio.

Em seguida, com o objetivo de expor a relevância da OODC para cidades de porte médio, superando um entendimento mais comum de que se trataria de instrumento adequado apenas para grandes cidades, alguns dados adicionais são trazidos sobre o caso de Niterói, que já conta com uma razoável experiência acumulada na aplicação do instrumento.

O artigo conclui pela aplicabilidade e relevância da OODC para cidades de porte médio, podendo funcionar como instrumento importante para uma adequada regulação do uso do solo urbano e como fonte de recursos para finalidades sociais. Para tanto, esperamos que esta avaliação crítica sobre a trajetória do instrumento em diferentes experiências, no último decênio, possa ser uma fonte auxiliar na tomada de decisões sobre o desenho da OODC em cada cidade.

## II. EVOLUÇÃO DE PARÂMETROS ESSENCIAIS DA OODC EM CIDADES BRASILEIRAS

O primeiro parâmetro essencial em uma avaliação da forma e conteúdo da OODC nos diferentes municípios é o Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico, aqui entendido como aquele que confere uso útil à propriedade urbana (Rabello, 2010). Os resultados da pesquisa mostram uma variedade de situações para sua definição normativa e consequente entendimento.

Entre os municípios pesquisados, Goiânia e Florianópolis são os únicos que já apresentavam um CA básico único e unitário (1,0) na pesquisa anterior, e permanecem com o mesmo parâmetro na atualidade. É preciso mencionar, porém, que Goiânia introduziu, em seu plano diretor (PD) de 2007, um CA básico não oneroso, para todos os imóveis contidos na Macrozona Construída, equivalente à cota máxima de seis metros de altura para as edificações.

Natal, que definia um CA básico único, porém não unitário, evoluiu do patamar de 1,8 para todos os terrenos urbanos de uso não residencial, para o patamar de 1,2 para todos os terrenos urbanos, em seu PD de 2007.

São Paulo, por sua vez, finalmente adotou o CA básico único e unitário (1,0) em seu PD de 2014, para toda a cidade, após a adoção, em 2002, de CA básicos ainda diferenciados por zona, além de regras de transição que vigoraram entre 2002 e 2004, com uma leve redução dos CA básico mais altos em algumas zonas, mas sem alcançar ainda o parâmetro unitário.

As demais seis cidades seguem apresentando CA básicos diferenciados, embora com diferentes amplitudes. Ainda assim, observa-se uma evolução das ideias em casos como o de Salvador, onde a anterior definição do CA básico, mais permissiva, foi substituída pela generalização do CA básico por Macrozonas, variando entre 1,0 e 2,0.

Niterói remeteu a definição dos CA básicos para os Planos Urbanísticos Regionais, sendo que os já aprovados definem CA básico de 2,0 para a Região das Praias da Baía (área mais central da cidade) e de 1,0 para a sua Região Oceânica. Todavia, constam também CA básicos maiores, como o de 5,0 para alguns corredores especiais de tráfego.

Curitiba adota uma delimitação complexa para a OODC, vinculando-a não somente aos CA básicos, que são diferenciados e definidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2000 – sendo unitários em apenas algumas áreas – como também ao número de pavimentos e porte da edificação, além de considerá-la para o caso de alteração de uso. Esta definição, já presente no PD de 2004, foi apenas reproduzida em seu PD de 2015.

Em vários casos, foram utilizados como básicos os anteriores limites máximos definidos pelas respectivas normativas municipais. Em alguns casos esses limites são mais modestos, como no caso de Porto Alegre, onde seguem vigentes índices entre 1,0 e 2,4 estabelecidos desde o final dos anos de 1990. Em outros casos há uma enorme amplitude do CA básico, como em Blumenau, que replicou em seu PD de 2016 os mesmos parâmetros anteriores, com CA básicos variáveis entre 1,2 e 6,0.

Belém aparece como o caso extremo dessa seleção de municípios. Em 1999, em Lei Complementar de Controle Urbanístico, definiu literalmente que o CA básico seria diferenciado por zonas e igual aos coeficientes de aproveitamento máximos, que variavam entre 1,0 e 3,8. Seu PD mais recente, de 2008, remete a definição a lei específica, ainda não regulamentada.

Assim, o que se observa nesse panorama é que persistem entraves à adoção de um CA básico que permita uma adequada implementação da OODC pelos municípios.

O segundo parâmetro essencial se refere ao cálculo da cobrança da contrapartida, e mais especificamente ao padrão de referência para a definição do valor a ser cobrado como base na fórmula de cálculo.

Aquí, se considerarmos os municípios que não alteraram sua base de valor para a fórmula de cálculo, temos basicamente três situações: Niterói, cujo valor de referência permanece como o que serve de base para a cobrança do imposto predial e territorial urbano (IPTU), uma vez que não houve alterações nos parâmetros de cobrança do instrumento; Natal, que segue adotando o Custo Unitário Básico da construção civil (CUB) como base de cálculo, apesar da discussão havida e conseqüente alteração da OODC em seu novo PD; e, por fim, Porto Alegre, que desde o final dos anos 1990 define uma tabela de valor específica para a cobrança das contrapartidas.

Nos demais municípios, há uma alternância entre essas situações. Em Goiânia, o valor antes definido pelo IPTU foi alterado, no PD de 2007, para a expressão “preço público”, que, em

2008, foi regulamentado como sendo o CUB. No sentido inverso, Florianópolis definia sua base de valor como o CUB, porém em seu PD de 2014 altera esse valor para o do IPTU.

Blumenau, que citava explicitamente um “valor de mercado” indefinido em sua fórmula anterior, regulamentou em 2010 seu PD de 2006, estabelecendo o IPTU como base. Belém, por outro lado, que anteriormente se referia à planta de valores (base para a cobrança do IPTU), ainda não regulamentou a OODC prevista em seu PD de 2008. Curitiba utiliza cálculos e valores diferentes segundo os propósitos de utilização do instrumento, variando do IPTU a valores fixos. Salvador, que antes não se referia a qualquer fórmula de cálculo, teve o valor de cobrança do IPTU adotado como parâmetro em seu PD de 2016. Finalmente, São Paulo, que adotava o valor do IPTU anteriormente, evoluiu para uma tabela de valores específicos para a cobrança da OODC.

Em suma, não parece haver qualquer acordo sobre o valor que melhor representaria a base para o cálculo da OODC. Vale notar que os valores são apenas referências básicas para a cobrança das contrapartidas, cujos cálculos passam, em cada município, por fórmulas de diversos tipos, formatos e particularidades, que por si só mereceriam uma avaliação à parte e um artigo completo para sistematizá-la.

Há outro parâmetro, porém, que merece ser avaliado, pois costuma estar presente nas fórmulas de cálculo, ou aparece como coadjuvante na definição das contrapartidas, que são os fatores de incentivo. Esses têm, mais e mais, sido incluídos nas legislações municipais, aparecendo com diversas denominações, tais como: Índice de estímulos de usos em Florianópolis; Fator de desenvolvimento urbano, Fator social e de incentivo ao desenvolvimento econômico em Salvador; Fator social e Fator de planejamento em São Paulo. Estes, além de outros contidos nas fórmulas ou legislações concernentes, como os que beneficiam usos mistos e áreas de prioridade de adensamento, complementam a usual inserção da concessão gratuita, ou seja, isenção, da OODC para construção de habitação de interesse social.

Por fim, cabe uma menção aos Fundos receptores dos recursos oriundos das contrapartidas. A regra mais geral é a da destinação dos recursos aos fins estabelecidos no art. 26 do Estatuto da Cidade, tal como previsto na Seção que corresponde à OODC, e cada vez mais estes recursos são recolhidos a fundos específicos. Alguns municípios detalham a destinação dos recursos de seus Fundos, como é o caso do Fundo Curitiba Mais Humana, enquanto em outros casos os recursos são divididos entre dois Fundos, geridos por setores diferentes das prefeituras, como é o caso em Niterói e Goiânia. Com exceção de Blumenau, todos os demais municípios incluem explicitamente a habitação de interesse social ou programas habitacionais nas destinações de seus Fundos.

### III. UMA REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE OS AVANÇOS E PERMANÊNCIAS NA APLICAÇÃO DA OODC

A sistematização dos parâmetros essenciais para a formatação da OODC abordados nas experiências selecionadas oferece um amplo cenário que é adequado para retomar conceitos que possam oferecer uma base sólida para a regulamentação e implementação do instrumento pelos municípios brasileiros.

#### *III.1 Sobre o Coeficiente de Aproveitamento Básico*

A pesquisa mostra que ainda não existe um entendimento pleno do papel do CA básico, como elemento central da OODC (Rezende et al, 2011), capaz de conferir equidade entre os proprietários e encaminhar a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, além de

conferir maior liberdade às decisões urbanísticas, que assim se tornam independentes dos impactos econômicos que possam beneficiar a este ou aquele proprietário (Azevedo Netto, 1977).

Assim, quando o Estatuto da Cidade define, em seu artigo 28, parágrafo 2, que “O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana”, a leitura que faz sentido é a de que o CA básico diferenciado se justifica em áreas excepcionais, que por suas características ou funções especiais não comportem o CA básico, tais como áreas de ocupação rarefeita, as de caráter ambiental ou aquelas ainda não inseridas nas zonas urbanizadas (Furtado, Biasotto, Maleronka, 2012).

Excetuando essas áreas específicas, a delimitação de um CA básico único para toda a cidade permite restringir as expectativas de direito associadas à retenção especulativa dos terrenos urbanos. Assim, o CA básico único pode funcionar como o elemento central na elaboração de uma política fundiária urbana consistente (Rezende et al, 2009) e que envolva não somente os instrumentos mais diretamente relacionados à gestão dos direitos de construir, como também outros instrumentos necessários à consecução da política urbana. Incluem-se entre os primeiros a Transferência do Direito de Construir (TDC) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), enquanto entre os segundos pode ser citada a desapropriação, entre outros instrumentos.

A delimitação de um CA básico único e unitário (1,0), por sua vez, traz ainda como vantagem adicional a facilidade fiscal de cálculo das contrapartidas por maior aproveitamento, bem como simplifica os cálculos de eventuais compensações a propriedades atingidas por iniciativas de utilidade pública. Idealmente, o CA básico único e unitário permitiria a homogeneização de direitos básicos de construir em todas as cidades do país, ressalvada a autonomia municipal para o desenho da OODC.

Essas vantagens, entretanto, ainda não estão disseminadas nas variadas experiências. Há duas linhas de argumentação para a adoção de CA básicos diferenciados. A primeira tem caráter político e está orientada a não alterar índices construtivos previamente conferidos, de modo a não enfrentar pretensos “direitos adquiridos” dos proprietários, embora esta questão já esteja adequadamente encaminhada no âmbito jurídico nacional (Rabello, 2007). Um exemplo é o caso de Porto Alegre, que mantém até hoje, como básicos, os índices construtivos prévios desde seu plano diretor dos anos 1990; além disso, denomina tais índices, em sua normativa, como “índices privados”.

A segunda tem como base a ideia equivocada de conferir caráter urbanístico ao CA básico, seja atribuindo CA básicos maiores a zonas mais consolidadas, como definindo CA básicos mais permissivos em zonas em que se pretenda incentivar a atividade imobiliária, como em corredores de tráfego. Assim, mesmo nos casos em que os CA básicos não seguiram os limites construtivos anteriores, como em Salvador e Niterói, a definição de CA básicos diferenciados segundo a consolidação das diferentes áreas ou a estímulos urbanísticos está consoante com essas ideias. Sobre este ponto, falta ainda consolidar o entendimento de que CA básicos maiores só beneficiam aos proprietários dos terrenos, e que a dimensão urbanística está contida na verdade no CA máximo ou nos limites máximos de edificação que o representem. Em suma, o CA básico é um dispositivo que tem como fundamento o que a sociedade considera razoável como direito de construir elementar associado à propriedade de um terreno urbano.

Foi com este entendimento que São Paulo adotou, em 2014, o CA básico 1,0 para toda a cidade, com CA máximos variando de 1,0 a 4,0 conforme o adensamento pretendido para as diferentes zonas da cidade.



Como vimos anteriormente, outros municípios adotaram CA básicos únicos e unitários há já vários anos, como Florianópolis e Goiânia, enquanto Natal evoluiu de um CA básico único de 1,8 em 1994 para, em 2007, um CA básico único de 1,2. Entretanto, um exame mais pormenorizado desses casos é capaz de mostrar que o entendimento correto sobre o CA básico é condição necessária, mas não é suficiente para uma aplicação adequada da OODC, já que isso depende também de outros parâmetros essenciais, contidos na forma de cobrança da contrapartida.

### *III.2 Sobre os Valores Usados como Parâmetro na Fórmula de Cálculo*

Como já dito, várias cidades adotam o CUB como valor de referência em suas fórmulas de cálculo. Entretanto, a utilização deste indicador de preço da construção envolve um erro conceitual importante. O incremento de valor resultante do maior aproveitamento edificado incide sobre o terreno, cujo valor depende, se considerada a mesma localização, do quanto se pode construir nele. Por isso, cobrar como contrapartida um percentual sobre o custo da edificação excedente a ser construída leva ao equívoco de que a cobrança incida sobre a construção – e como consequência sobre o empreendimento imobiliário – e não sobre o proprietário do terreno.

Outra razão pela qual este valor fixo é totalmente inadequado como parâmetro é o fato de que os terrenos têm valores muito diferenciados na cidade. Ora, se a contrapartida é semelhante de forma independente da localização do empreendimento, e, portanto, dos preços finais que as localizações refletem, há uma enorme injustiça nessa cobrança, pois os empreendimentos realizados nas localizações mais caras pagarão relativamente menos que aqueles localizados em zonas populares. Por essas razões, os impostos imobiliários são bases de referência mais adequadas, pois variam conforme o valor da propriedade.

Natal e Goiânia, que como vimos trabalham com CA básicos únicos, cobram um percentual do CUB como contrapartida para cada metro quadrado de construção excedente ao CA básico. Em Natal, este parâmetro já constava desde o PD de 1994, sendo que pelo novo PD de 2007 a cobrança alcançou o percentual de 4% do CUB da construção excedente, o que mantém a contrapartida no nível de uma taxa de construção.

Goiânia é um caso que mostra com clareza a falta de entendimento sobre a questão: o valor anterior considerado na fórmula, que era o do IPTU, foi alterado em 2008, com a regulamentação da OODC relativa ao PD de 2007, para o CUB. O percentual incidente é de 10 a 20% do CUB, porém apesar dessa maior representatividade, e talvez maior em muitos casos do que se cobrava antes – 20% do IPTU – trata-se de uma decisão que é prejudicial à aceitação do instrumento como uma carga que recai sobre os proprietários de terrenos e não sobre a atividade produtiva, além de ser uma carga regressiva.

Florianópolis representa um outro caso especial, pois depois de 17 anos de ter o instrumento regulamentado com uma fórmula de cálculo baseada no CUB, cobrando entre 1% e 4% do valor do CUB sobre a construção excedente ao CA básico 1,0, aprovou em seu PD de 2014 uma nova fórmula, mantendo o CA básico unitário, mas desta vez alterando seu valor de base para o IPTU. O aparente avanço, porém, se dissolve pela inclusão de um parágrafo ao artigo da lei referente à fórmula de cálculo, que explicitamente limita a cobrança, em todos os casos, a 3% do CUB.

Salvador e Blumenau são as outras duas cidades que tomam o IPTU como valor de referência. Embora conceitualmente este seja um parâmetro de valor correto a adotar, o problema do IPTU é a sua muito frequente desatualização. O caso de Blumenau evidencia esta

limitação, quando na fórmula de cálculo regulamentada em 2010 estabelece multiplicadores que oscilam entre 5 e 20 vezes o valor venal do terreno lançado no IPTU.

Em virtude dessa desatualização, algumas cidades utilizam tabelas específicas de valor para a cobrança das contrapartidas. Afora o caso específico de Curitiba, que trabalha com um sistema misto (Polucha, 2017) que envolve OODC, TDC e cotas de potencial construtivo - estas, fixas, e, portanto, regressivas -, as tabelas específicas permitem superar os problemas do IPTU. Porto Alegre utiliza este sistema há muitos anos, tomando como referência os valores de comercialização dos imóveis registrados pelo Imposto de Transmissão de Bens Imobiliários (ITBI), o qual não sofre a restrição de atualização do IPTU e pode ser cobrado com base no valor de mercado dos imóveis.

São Paulo, em seu novo plano diretor de 2014, também passou a adotar uma tabela de valores específicos para a cobrança da OODC, a ser atualizada anualmente. Como também adotou o CA básico 1,0 para toda a cidade, este poderia ser considerado o caso exemplar de aplicação da OODC, não fossem outros elementos inseridos em sua fórmula de cálculo. Além dos fatores de incentivo, que veremos em seguida, São Paulo introduziu em sua fórmula a razão entre a área do terreno (que equivale ao CA básico unitário) e a área total de construção pretendida. Esta medida, aparentemente, teria o intuito de incentivar a utilização do CA máximo em todos os casos, mas na prática funciona como um redutor progressivo da contrapartida. Por exemplo, se o CA máximo permitido é 4,0 – o que ocorre nos corredores estruturais de tráfego – o empreendedor que usar plenamente o máximo permitido pagará apenas 25% (1/4) da contrapartida pela construção excedente. Assim, apesar da contrapartida corresponder a três vezes a área do terreno, ele pagará apenas o equivalente a 75% do valor do terreno. Tal desconto é por demais generoso, em áreas em que o mercado, voluntariamente, costuma ser regulado pelos aproveitamentos máximos permitidos. Todavia, costuma ser argumentado que ainda assim os valores são superiores àqueles cobrados anteriormente, com base no valor integral de um IPTU desatualizado. Somente uma pesquisa acurada poderá encaminhar esta questão.

Além desta particularidade, São Paulo adota, em sua fórmula de cálculo, redutores que genericamente podemos chamar de fatores de incentivo. Neste quesito, não se diferencia das demais cidades, pois todas de alguma forma contemplam, mediante incentivos específicos, exceções à regra da cobrança da OODC.

### *III.3 Sobre os Fatores de Incentivo*

Os fatores de incentivo, com diversas denominações e objetivos, estão presentes em todos os casos, previstos em fórmulas de cálculo, dentro ou fora dos PDs, em leis complementares e decretos, ou até mesmo em normativas próprias.

O mais recorrente, e cuja análise é válida para todos os demais fatores de incentivo, é sem dúvida o que isenta do pagamento da OODC os projetos de habitação de interesse social, fator que algumas vezes aparece também modulado – variando entre 0 e 1 – conforme o tipo de habitação, de interesse social, de mercado popular, de mercado, ou segundo classe de tamanhos das unidades.

Entretanto, ainda não está muito claro se, e como, este benefício contribui para incentivar a produção de habitação social. Essa prática, bastante disseminada, apenas desvela que ainda é entendido que a OODC tornaria o produto imobiliário mais caro para o empreendedor ou mesmo para o consumidor final. Daí que a isenção permitiria não onerar um empreendimento que tenha função social, ou até mesmo incentivar a sua produção como uma alternativa mais rentável para o empreendedor.

Porém, esse entendimento é bastante questionável, tanto no plano teórico como no prático. Por definição conceitual, se o proprietário atribui ao seu terreno o melhor e maior preço que seu produto pode alcançar no mercado, o que se traduz no melhor uso e/ou maior aproveitamento edilício, a cobrança da OODC sobre os empreendimentos forçosamente recai, em regra, sobre o preço dos terrenos. Quando isso não ocorre, estamos lidando com situações excepcionais, que podem ter variadas explicações, tais como a demora do mercado em reconhecer a carga (resistência por parte dos proprietários), ou por uma condição especial de um terreno único, etc. Portanto, a isenção ou desconto na OODC para usos sociais tem como principal resultado permitir que o proprietário não tenha o custo da contrapartida descontado do preço máximo que seu terreno poderia alcançar sem a existência da carga.

Em tese, poderia ser argumentado que o proprietário sempre vai preferir vender o seu terreno para quem lhe pague mais, que neste caso seria o produtor de habitação social. Na realidade, porém, a diferença de preços de terrenos entre as localizações mais privilegiadas e aquelas que comportariam a produção de HIS é geralmente tão grande que dificilmente haverá a situação em que o empreendedor de HIS possa competir com os capitais imobiliários dedicados à produção de mercado, ainda que estes últimos tenham que pagar pela OODC que, vale lembrar, é sempre contemplada com fatores de redução bastante generosos. Assim, a isenção ou redução para usos sociais parece ser mais que tudo um elemento de natureza ideológica, mas que gera um ruído importante na cobrança da OODC.

Aparecem, ainda, outros tipos de redução que beneficiam construções ambientalmente mais sustentáveis, como nos casos de Salvador (desconto de 25 a 40%), Natal (desconto de até 70%) e São Paulo, que remete a definição da redução a lei específica. Embora esta possível redução, por vincular-se a elementos construtivos, realmente possa recair sobre o empreendedor, ao menos enquanto essas práticas sejam um diferencial ainda não absorvido pelo proprietário, há que se considerar que se trata (ainda) de elementos de diferenciação do produto que serão adotados pelo empreendedor se e quando significarem ganhos extraordinários, o que coloca em questão a racionalidade de oferecer descontos a um procedimento que é constitutivo das estratégias do capital imobiliário.

Enfim, a inserção de fatores de incentivo parece fragilizar a aplicação da OODC, mais que contribuir para a sua universalização. O que se pode dizer, aqui, é que faltam pesquisas consistentes sobre os resultados concretos desses fatores de incentivo.

#### IV. O EXEMPLO ILUSTRATIVO DE NITERÓI E A APLICABILIDADE DA OODC PARA CIDADES DE PORTE MÉDIO

A experiência com a OODC em Niterói iniciou-se em 2004, como evolução de um histórico de previsão e utilizações pontuais do instrumento no município que remonta a 1992 (Garcia, 2017). A normativa municipal define, além de CA básicos diferenciados com equivocadas funções urbanísticas, limites construtivos máximos excessivos, podendo chegar ao correspondente a um CA máximo de 7,5.

A fórmula de cálculo da OODC em Niterói (Lei 2.123, 2004: art.11) é bastante discutível, sendo definida como  $SC = [(Ca - Cb)^2 / FC] \times VV$ , onde SC é a contrapartida, Ca é a edificação pretendida, Cb é o CA básico aplicável, FC é o fator de correção e VV é o valor venal do terreno, utilizado para o IPTU. São várias as controvérsias: em primeiro lugar, para parametrizar o valor do terreno por seu CA básico, o correto seria usar a relação entre o aproveitamento solicitado e o básico, e não sua diferença. A pretendida progressividade dada pelo exponencial presente na fórmula, já questionável em si, se esvazia tão logo se toma conhecimento de que o FC utilizado

no denominador varia de 10 a 50, o que faz com que a contrapartida seja reduzida a algo entre 2% e 10% do valor calculado.

Assim, à primeira vista Niterói seria o ‘anti-caso’ a ser citado como incentivo à adoção da OODC, em especial por cidades de porte médio. Porém, uma avaliação mais cuidadosa permite tirar algumas lições sobre a aplicação do instrumento.

Em primeiro lugar, sua utilização por vários anos já consolidou o entendimento, pela população e o empresariado, de que a recuperação de investimentos públicos pretéritos a partir da OODC permite a geração de recursos para a provisão de habitação e a urbanização de áreas com dotação inadequada.

Ilustrativamente, foram registrados mais de 30 empreendimentos com a utilização da OODC em apenas dois dos bairros mais tradicionais da cidade, Icaraí e Santa Rosa, entre 2006 e 2013 (Furtado e Maluf, 2018).

Outra virtude da OODC em Niterói é que devido a tratar-se de um universo facilmente manejável, o sistema de cobrança das contrapartidas foi totalmente informatizado (Salandia, 2012). Assim, ao dar entrada na licença de obra, o cálculo pode ser feito de forma automática e o interessado recebe o carnê de pagamento das parcelas da OODC, que deverão estar quitadas para a concessão do aceite final pela prefeitura.

Ainda, pelo fato de que os valores do IPTU em Niterói conferem ao município a liderança estadual na arrecadação per capita deste tributo, sendo uma das melhores do país (CODIN, 2014), contribuindo com cerca de 15% das receitas correntes do município, o que torna representativos os recursos advindos da OODC, cuja arrecadação vem alcançando, em média, cerca de 4% do valor do IPTU. Por comparação, estima-se a arrecadação com a OODC de São Paulo, entre 2004 e 2013, em 5% do IPTU do município (Maleronka e Furtado, 2013). Tais recursos são importantes para servir a programas e obras de cunho social, que de outra forma seriam muito mais difíceis de suprir.

Por todas essas razões, e apesar de todos os equívocos e controvérsias, Niterói se apresenta como um caso bastante ilustrativo do potencial que a OODC pode ter em cidades de porte médio, esvaziando o entendimento usual de que se trataria de instrumento adequado apenas às cidades maiores ou com dinâmicas imobiliárias muito expressivas.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pesem as diferenças de porte, funções e características, o panorama apresentado mostra que essas diferenças não são essenciais para as variações encontradas na regulamentação e implementação da OODC em diferentes municípios do país. Assim, o instrumento pode e deve ser considerado pelas cidades de porte médio, como um meio eficaz para a regulação do solo urbano e para uma distribuição mais justa dos ônus e benefícios da urbanização e, especialmente, para a obtenção de recursos que possam colaborar para o enfrentamento dos desafios para a provisão de urbanização e habitação para as áreas e populações desassistidas das cidades.

Com o objetivo de contribuir para um entendimento mais homogêneo do importante papel que a OODC pode ter na política urbana municipal, outras práticas devem ser devidamente consideradas para um panorama mais completo da regulamentação do instrumento.

A delimitação apenas de zonas específicas onde a utilização da OODC seja permitida, como por exemplo em Belém, não contribui para a noção elementar do instrumento de igualar direitos, a qual tem como referência um CA básico homogêneo e a sua aplicação em toda a cidade.

Da mesma forma, é preciso entender que a definição de limites máximos de adensamento diferenciados segundo as condições urbanas de cada zona da cidade é uma atividade legítima do planejamento urbano municipal, mas ela deve estar presente nos índices máximos, e não nos CA básicos como em vários casos apresentados, sob pena de desvirtuar os propósitos da OODC.

A utilização da OODC em conexão com outros parâmetros urbanísticos, como a taxa de ocupação ou o número de pavimentos da edificação, presentes por exemplo em Blumenau e Curitiba, traz uma complexidade que, a nosso juízo, prejudica a disseminação da OODC como um instrumento simples, claro e transparente de política urbana.

A articulação da OODC com a TDC também precisa ser cuidadosamente avaliada (Bacellar e Furtado, 2016), para reduzir problemas como os ocorridos em Salvador e Goiânia, municípios que, na atualização de seus PDs, tiveram que criar regras adicionais para a utilização conjunta dos dois instrumentos.

Por último, não pode deixar de ser mencionado como exemplar o avanço apresentado no plano diretor de São Paulo, ao definir o potencial construtivo adicional ao CA básico (único e unitário) como “bem jurídico dominical, de titularidade da prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais” (São Paulo, Lei 16.050, 2014: art.116)

## VI. BIBLIOGRAFIA

Azevedo Netto, Domingos (1977): “O Solo Criado”. Em: CJ Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção. nº 16. Número especial sobre o Solo Criado. São Paulo: FC Editora.

Bacellar, Isabela\Furtado, Fernanda (2016): “Outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir como instrumentos complementares na gestão do uso do solo urbano”. Em: Anais do 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, 5-7 de outubro de 2016, Maceió, Alagoas.

Brasil (2001) Estatuto da Cidade: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.

Companhia de Desenvolvimento Industrial do estado do Rio de Janeiro, CODIN (2014): Finanças dos Municípios Fluminenses, Ano 7. Rio de Janeiro: Governo do estado do Rio de Janeiro. Disponível em [http://www.aequus.com.br/anuarios/fluminense\\_2014.pdf](http://www.aequus.com.br/anuarios/fluminense_2014.pdf), acesso em 4 de março de 2018.

Cymbalista, Renato\Pollini, Paula\Cobra, Patrícia\Santoró, Paula. (2007): “A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade – um panorama de implementação nos municípios brasileiros”. Em: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR\ANPUR, vol.09, núm. 2, pág. 73-93.

Furtado, Fernanda\Maluf, Victor (2018): “A Outorga Onerosa do Direito de Construir como ferramenta para a análise da dinâmica imobiliária e seus efeitos sobre o espaço urbano: estudo em Niterói, RJ”. Relatório de Pesquisa CNPq/UFF. Niterói. Universidade Federal Fluminense.

Furtado, Fernanda\Araujo, Jefferson. (2017): “Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio”. Em: III Congresso Iberoamericano de Suelo Urbano, Curitiba, UFPR.

Furtado, Fernanda\Biasotto, Rosanne\Maleronka, Camila (2012): “Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno técnico de regulamentação e implementação”, Ministério das Cidades, Brasília.

Furtado, Fernanda\Rezende, Vera\Oliveira, Maria Teresa\Jorgensen, Pedro\Bacellar, Isabela (2007): “Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais”. Em: Anais do 12º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 21-25 de maio de 2007, Belém, Universidade Federal do Pará.

Garcia, Marcos de Lázaro. (2017): Operação Urbana em Niterói como reflexo de um ajuste espacial. Niterói. Dissertação de Mestrado, POS-GEO UFF, 146 págs.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, <https://cidades.ibge.gov.br/>, acessado em 01 de fevereiro de 2018.

Maleronka, Camila\Furtado, Fernanda (2013): “A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos”. Documento de Trabalho. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/maleronka-wp14cm1po-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/maleronka-wp14cm1po-full_0.pdf), acesso em 01 de abril de 2018.

Niterói (2004): Plano Diretor Municipal: Lei 2.123 de 2004.

Polucha, Ricardo (2017): “Variações na prática dos instrumentos de solo criado: cota de potencial construtivo em Curitiba”. Em: Anais do 17º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 22-26 de maio, São Paulo.

Rabello, Sonia (2010). “Propriedade, Direito de Construir e Estatuto da Cidade”. Em: *Jornal Carta Forense*. Disponível em <https://jusconstitucional.wordpress.com/2010/05/18/direito-de-propriedade-funcao-social-da-cidade-e-direito-de-construir/>, acesso em 01 de maio de 2018.

Rabello, Sonia (2007): “O Conceito de ‘Justa Indenização’ nas Expropriações Imobiliárias Urbanas: Justiça Social ou Enriquecimento sem Causa?”. Em: *Revista Forense*: vol. 388, pág. 221-235. Rio de Janeiro.

Rezende, Vera\Furtado, Fernanda\Oliveira, Maria Teresa\Jorgensen, Pedro. (2009): “A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais”. Em: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR\ANPUR*, vol.11, núm. 2, pág. 51-71.

Rezende, Vera\Furtado, Fernanda\Oliveira, Maria Teresa\Jorgensen, Pedro. (2011): “Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC”. Em: *Revista de Direito da Cidade*, vol. 3, núm. 2, pág. 156-205.

Salandía, Luis Valverde. (2012): *Desafios Metropolitanos à Gestão Pública de Apropriação do Espaço Urbano no Leste Metropolitano do Rio de Janeiro*. Niterói. Tese de Doutorado, POS GEO UFF, 390 págs.

São Paulo (2014): Plano Diretor Estratégico: Lei 16.050 de 2014.

**ACERCA DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN  
EN CONTEXTOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD  
EN ARGENTINA: DE AMPLIACIÓN,  
BARRERAS E INCERTIDUMBRE**

ACIN, ALICIA B.  
MADRID, TERESA BEATRIZ

# ACERCA DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN ARGENTINA: DE AMPLIACIÓN, BARRERAS E INCERTIDUMBRE

## I. INTRODUCCIÓN

En esta ponencia se presenta parte del proceso de indagación realizado en la Universidad Nacional de Córdoba por dos pedagogas en el marco de un equipo interdisciplinario de profesionales provenientes de la psicología social, el derecho, el trabajo social y la pedagogía. Las estrategias metodológicas empleadas son de carácter cualitativo y se fundamentan en una epistemología basada en la participación, en la co-construcción, en la diferencia e implica la reflexión crítica del pensamiento único, analizando articulaciones, quiebres, paradojas y tensiones entre discursos y prácticas institucionales, sus articulaciones y tensiones. Para la línea de indagación que estamos presentando en particular, se realizó análisis documental (LEN 26.260/06, Resol. CFE 127/10), de registros de matrícula educativa de los anexos localizados en establecimientos penitenciarios, entrevistas semi estructuradas a funcionarias responsables de la educación del Ministerio de Educación y del Servicio Penitenciario Córdoba (SPC) y conversaciones con docentes.

## II. SOBRE LOS NUEVOS ENFOQUES DE LOS DERECHOS

Desde mediados del siglo XX, el avance de los derechos humanos en Argentina fue instalando nuevos debates en relación con el referido a la educación, entre ellos el de su efectiva implementación y el de la necesidad de apropiación de los saberes socialmente producidos y definidos como válidos por una sociedad en “instituciones públicas que aseguren el ejercicio de esta experiencia de justicia e igualdad” (Gentili, 2009) por parte del conjunto de los ciudadanos.

Gentili señala también, que algunas dimensiones de este derecho fueron afirmadas en tanto que la obstaculización o limitación fue la característica de otras. En relación específicamente a la educación en contextos de encierro, entre los años 2000 y 2015, período durante el cual realizamos nuestras investigaciones, reconocemos que a partir de las políticas federales y las nuevas legislaciones hubo avances significativos pero aún persisten barreras que se interponen en la efectivización del derecho al acceso a la educación de parte de la población, generalmente perteneciente a los sectores más desfavorecidos y en particular de quienes se encuentran privados de la libertad y que en su gran mayoría a los sectores más marginados de la sociedad, la selectividad en la cadena punitiva.

Entendemos que los derechos, siguiendo el enfoque de Pautasi y Gamalla (2012), son portados por todas las personas y poseen una calidad jurídica que le otorga tanto facultades como deberes y omisiones, al tiempo que determina obligaciones y deberes sobre otros sujetos e instituciones, en especial el Estado como garante de los mismos.

En esta perspectiva las obligaciones del Estado se extienden a la adopción de medidas tendientes a satisfacer progresivamente esos derechos de manera plena y no tan solo el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Este enfoque se asienta en las obligaciones negativas y positivas del Estado, esto es, en lo que no debe hacer a fin de evitar las violaciones y en lo que debe hacer con el objetivo de lograr su plena realización. Destaca que la generación por parte del estado de políticas públicas, como medidas positivas efectivizarían la



vigencia de los derechos a los que reconoce y adhiere en los tratados y pactos internacionales. n de los derechos en las demandas y en el vocabulario de las políticas públicas, así como el incremento de la justiciabilidad como un fenómeno reciente de las últimas dos décadas en Argentina que sería auspicioso. Sin embargo, alertan contra el uso desvirtuado de conceptos, paradigmas, principios y mecanismos de intervención que intenten justificar políticas alejadas de esa visión, aunque en apariencia aparezcan próximas, cuya intencionalidad resida en funcionalizarlo “capitalizando sus ‘virtudes estratégicas’ en el plano discursivo y adaptándose a la ‘corrección política’ de la tendencia internacional” (Pautasi y Gamalla, 2012: 67).

### III. SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

A partir de un acercamiento conceptual al derecho a la educación, Ruiz Muñoz (2015:44) señala coincidencias entre los autores al considerar la educación “...un bien universal inherente al ser humano, determinado de acuerdo con las necesidades sociales y las condiciones culturales de cada sociedad”. La autora hace referencia a los sentidos discursivos que fue cobrando el derecho a la educación desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre hasta hoy: como medio para reclamar la paz y la dignidad, ante la guerra, la esclavitud y los abusos contra la humanidad, posteriormente se traslada su sentido a la inequidad, la desigualdad y la exclusión educativas. Y, en los años recientes, sin reemplazar a los que estaban en el centro del derecho a la educación como la obligatoriedad y la gratuidad, la exigibilidad y la justiciabilidad se han constituido en significantes nodales de este discurso.

El derecho a la educación, según la autora, es un derecho civil, económico, cultural, político y social y está contemplado por un conjunto de tratados internacionales que lo regulan y marcan una serie de estándares mínimos que han sido incorporados a las constituciones y legislaciones de los diversos países, por lo que deben cumplir con ellos. Para monitorear el grado de cumplimiento de estos estándares, se han desarrollado diversos indicadores a nivel internacional que miran el compromiso y la capacidad de los gobiernos para operacionalizar las definiciones normativas en políticas públicas. Tomasevski (2004) desarrolló esta labor, en relación con el derecho a la educación mediante un esquema conocido como 4 Aes. El mismo comprende las siguientes características que debe reunir la educación como obligación estatal: asequibilidad o disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

La asequibilidad relaciona a la educación con el cumplimiento de los derechos civil y político, poniendo el acento en el respeto de las escuelas por la libertad; en los derechos social y económico, asegurando además la gratuidad y obligatoriedad para todos las niñas y niños con edad para estar incorporados en el sistema educativo; y respecto al derecho cultural, asegurar el respeto por la diversidad, las minorías y de los indígenas.

Por accesibilidad se entiende que a partir de la no discriminación y la adopción de medidas inclusiva la educación debe estar al alcance de todos y ser obligatoria sobre todo generando medidas positivas que incluyan a los más marginados. Esta característica sin embargo tiene impactos diferenciados en los distintos países, según la obligatoriedad de los niveles educativos. La autora señala que la educación gratuita, obligatoria e inclusiva debe asegurarse tempranamente y que la post-obligatoria debe facilitarse en la medida de las posibilidades. Señala también la progresividad en la realización del derecho a la educación a lo largo del tiempo, diferenciando la actuación de los diversos países. La exigibilidad mínima para los distintos gobiernos es la relacionada con la educación gratuita y obligatoria para los niños en edad escolar. A partir de la Ley de Educación Nacional del año 2006, avanza sobre la obligatoriedad de la

educación secundaria en Argentina, estableciendo que la educación básica incluye los niveles: inicial, primario y secundario y ratifica la gratuidad de la educación superior

Según la misma autora, también el criterio de aceptabilidad fue variando a lo largo del tiempo. En un principio refería a calidad en la educación, seguridad y salud en la escuela, y a la definición de las capacidades profesionales de los maestros, estableciendo, controlando y exigiendo determinados estándares en las escuelas tanto de gestión pública como privada. Con el reconocimiento de los derechos de las minorías y de los indígenas, este criterio se ha ampliado en el derecho internacional; priorizándose la lengua de la instrucción, transformando la disciplina y los libros de texto en la escuela con la prohibición de los castigos corporales; considerando también en el criterio de aceptabilidad los métodos de enseñanza y aprendizaje.

La adaptabilidad supone un nuevo paradigma en las condiciones de estar en las escuelas ya que supone que éstas deberían adaptarse a los niños en lugar de que ellos se adapten a las condiciones que la escuela disponga.

#### IV. SOBRE LA EDUCACIÓN

Las definiciones en relación a la educación en las que se inspira el equipo se construyen a partir de considerar que la misma juega un papel político, social y cultural fundamental. Esta concepción sostenida en distintas producciones (Acin, 2016; Acin& Correa, 2011) es tributaria de la perspectiva desarrollada por Frigerio (2004, Meirieu (1998) y aportes de Nuñez (2002). Desde este punto de vista, cobra importancia no sólo la transmisión y distribución de los conocimientos socialmente relevantes y el legado cultural producido históricamente por la humanidad, sino que se enfatiza la necesaria apropiación y reelaboración de ese legado y la construcción del lazo social por parte de los sujetos, a fin de lograr su plena incorporación y sentido de pertenencia a la sociedad

Frigerio (2004) define a la educación como una actividad jurídica, co-responsable de la inscripción de todos y cada uno de los sujetos en la sociedad a la que pertenecen que debe trabajar en la filiación simbólica sin la cual no alcanzaríamos nunca la categoría de sujetos. La escuela es, en parte, responsable de esta inscripción. La autora le atribuye además una función económica, entendiéndola “por el trabajo político de distribuir y repartir la herencia” (2004:6), significada al modo arendtiano de tesoro común. Para que esto sea posible define algunos imperativos, entre ellos, la designación de todos los sujetos constituyentes del colectivo social como herederos, que todos y cada uno de ellos estén habilitados para hacerse de esa herencia, la signifiquen y la resignifiquen y que esa distribución sea entendida como un don de manera tal que nadie quede sin recibirla. Concebida así, educar es la forma de recibir y hospedar a los nuevos, una actividad fundamentalmente política, en la cual el Estado tiene la responsabilidad de ofrecer hospitalidad, de alojar y posibilitar el reconocimiento social, punto de partida para el reconocimiento de los otros como semejantes.

Meirieu (1998:70) refiere a la necesidad de que la educación y los educadores centren el trabajo en la relación de los sujetos con el mundo. Las instituciones y sus condiciones de existencia deben poner en juego todas sus posibilidades para que los sujetos entren al mundo, sean bien acogidos y puedan sostenerse en él. Para ello el “recién nacido” debe ir apropiándose de los interrogantes que la humanidad fue formulándose a medida que constituía la cultura y a partir de esos interrogantes pueda cambiarlos, subvertirlos, convertirlo en nuevas respuestas que sean coincidentes o no con las elaboradas.

Problematiza una concepción de educación como “fabricación” de sujetos dispuestos a responder al proyecto social sin cuestionamientos, dominado y sin control de su destino. Educar es, en cambio, acompañar, ofrecer las herramientas para que el otro pueda entrar en el conocimiento, ayudar en ese trabajo y no moldear o fabricar Franksteins. La posibilidad de concreción de esta educación reside en la existencia de espacios educativos pensados como espacios de seguridad en el sentido de que la evaluación, componente central de los sistemas educativos, quede en suspenso y que el otro asuma roles y nuevos riesgos, estableciendo normas y prohibiciones diferentes, que sean condiciones de posibilidad para las elecciones en libertad.

Respecto a este punto y a las poblaciones en contextos de encierro, nos interrogamos junto con el autor ¿Cuál es el futuro de miles de niños, jóvenes y adolescentes que no accedieron a un espacio de seguridad ni a adultos dispuestos a ayudarlos sin someterlos? Sin esta posibilidad no pudieron inscribir su aventura escolar en la historia de la humanidad, sin un reconocimiento de su espacio ni referencia a ella, la violencia emerge como respuesta, ella se transforma en condición de posibilidad para sostenerse en un mundo que no los re-conoce, proyectarse en el futuro y de esa manera ser reconocido momentáneamente, al menos por quienes sufrieron la violencia.

Ambos autores nos invitan a reflexionar sobre el otro e interrogarnos sobre la posibilidad de reconocimiento hacia los otros como semejantes que tienen los presos si, tal como planteamos, por lo general pertenecen a los sectores menos reconocidos socialmente y por lo mismo sobre quienes el sistema de selectividad penal actúa. Confluyen, además, en que el estado tiene la responsabilidad política y social de la distribución de la herencia cultural y posibilitar el lazo social.

## V. SOBRE LAS DIMENSIONES SOCIOJURÍDICAS Y POLÍTICAS DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA

El compromiso por una educación inclusiva, gratuita y de calidad es compartido por el derecho internacional y los acuerdos de los Estados, entre ellos, el Informe Global 2003/4 sobre Educación para Todos (*EFA, Education for All*) y el Marco de Dakar para la Acción que, en el año 2000, reafirmó la educación como un derecho fundamental, y subrayó la importancia de que la acción gubernamental se base en los derechos en la implementación de la educación para todos. Ello implica integrar los derechos humanos en la política educativa de todos los niveles, locales y globales. En Argentina está contemplado en la Constitución Nacional, en pactos internacionales de orden constitucional y en instrumentos internacionales de derechos humanos de rango constitucional.

En consonancia con esto las políticas educativas de la década de 2000 en Argentina, tanto a nivel federal como jurisdiccional, diseñaron e implementaron un conjunto de normas y programas para diferentes modalidades educativas que incluía a sujetos y contextos específicos. La sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 LEN visibilizó e impulsó, entre otras modalidades, la de Educación en Contextos de Privación de Libertad. Específicamente, en el capítulo XII (art. 55 a 59) determina que la situación de encierro de las personas privadas de la libertad no condiciona el derecho a la educación ni genera algún tipo de restricción. Concomitantemente, Ley de Educación Provincial 9870 de la Provincia de Córdoba ratifica este derecho. El Consejo Federal de Educación, compuesto por los Ministerios de Educación Jurisdiccionales, materializa lo dispuesto por la LEN en la Res. CFE 127/10 “La educación en contextos de privación de la libertad en el sistema educativo nacional”, que avanza en la caracterización de la política educativa para la modalidad y la organización general de la

educación en contextos de privación de la libertad para todo el país. Asimismo, la Ley 26.965/11 modifica los art. 133 a 142 de la Ley 24.660/96 -de Ejecución de la pena privativa de la libertad- y ratifica el derecho de las personas privadas de libertad a la educación pública, determina la escolaridad obligatoria para los internos que no hayan cumplido el mínimo establecido por la ley, crea un régimen de estímulo a la educación y establece un mecanismo de fiscalización de la gestión educativa en estos contextos por parte del Consejo Federal de Educación.

Estas normativas representan la puesta en acto de las políticas públicas en derechos humanos, dando forma a un cambio sustancial como es el corrimiento de la concepción de la educación como parte del tratamiento penitenciario para centrarla en el derecho a la educación que portan todos los sujetos

A partir de este redireccionamiento, el Ministerio de Educación nacional, en acuerdos con los ministerios provinciales implementan políticas estatales específicas con impacto importante en los centros educativos, en los docentes y en los estudiantes.

Entre las evidencias de cambio más inmediatas, el pasaje de los Ministerios de Justicia a los de Educación que representa el viraje de la dependencia administrativa de los centros, incide también en la formación de los docentes y la extensión de diversos programas educativos y culturales (bibliotecas abiertas, centros de actividades juveniles (CAJ), coros, programas de ajedrez, entre otros), a la población privada de libertad.

En relación con el impacto en la formación docente en ejercicio, se llevó adelante un Postítulo específico: Especialización Docente en Nivel Superior: Contextos de Encierro, efectivizado por la mayoría de las Jurisdicciones, en la modalidad de semipresencialidad. Esta formación en la provincia de Córdoba adquiere algunas características particulares. El comité a cargo de la organización de la Especialización decide abrir la invitación a participar como cursantes a los agentes del Servicio Penitenciario que oficiaban como maestros (antes de los cambios normativos tanto en justicia como en educación, y en el marco de la educación como parte del tratamiento, algunos agentes penitenciarios oficiaban de maestros de nivel primario para la alfabetización y el primer ciclo, en tanto que para la certificación los maestros de educación de jóvenes y adultos se hacían cargo del segundo ciclo) en las unidades penitenciarias considerando la necesidad de aportar a la construcción de miradas y lenguajes compartidos entre los agentes de ambos ministerios. Define, además, la constitución de un equipo técnico del que participaban supervisores, docentes y pedagogos con el objetivo de acompañar, mediante talleres situados, el trabajo institucional en todas las escuelas de las cárceles dada las dificultades detectadas y la demanda de algunos directivos ya que no todos los docentes habían participado de la formación. Los talleres enfocaban en la necesidad de reflexionar sobre el propio hacer docente, la constitución de equipos de trabajo que produjeran una subjetividad diferente tanto en los estudiantes como en los propios docentes, identificando en las dificultades planteadas, cuándo éstas eran provocadas por la otra institución y cuándo eran propias. Centrar la mirada en lo que sí se podía

En cuanto al impacto directo sobre los estudiantes, es de destacar la ampliación cuantitativa de la cobertura en las prisiones ya que se incorpora a la población carcelaria que se encuentra en situación de procesados y en la provincia de Córdoba, la apertura del nivel secundario en anexos educativos en los establecimientos penitenciarios, dependientes de los centros de nivel medio de adultos (CENMA), antes circunscripta a la educación primaria (Acin, 2013).

## VI. SOBRE LOS OBSTÁCULOS QUE PERSISTEN

Los distintos trabajos de investigación llevados adelante por miembros del equipo y otras investigadoras dan cuenta que, a pesar de los avances en las leyes y normas, subsisten distintos obstáculos para que el acceso a la educación en los distintos establecimientos penitenciarios de Córdoba, sea un derecho adquirido.

Uno de los principales obstáculos ancla en la diferencia de miradas sobre la educación que prevalece según la lógica de los agentes y su dependencia de los Ministerios de Educación o de Justicia.

Según distintos trabajos (Acin& Correa, 2011; Scarfó, 2008b) sigue prevaleciendo la idea de la educación enmarcada en el tratamiento penitenciario, lo que obstaculiza el pleno ejercicio del derecho, conformando una contradicción. Gutiérrez (2012) agrega que ésta es una limitación o entorpecimiento al mismo y considera que la readaptación de un grupo reducido particular a la educación para todos como derecho universal.

Correa y equipo (2013, hacen referencia a que la institución seguridad atraviesa y prevalece en la idea de la educación como parte de la progresividad de la pena -al igual que el acceso al trabajo y a la salud- por lo que el pleno ejercicio del derecho sería una ficción. Argumentan que las prácticas de sanción de conducta, generalmente caprichosas y contradictorias, la calificación, conformada por concepto y conducta, que organizan la convivencia, el orden y la disciplina en los establecimientos se convierten en barreras visibles e invisibles que inducen a que los presos desarrollen procesos de simulación, y consideren el acceso a la educación una recompensa.

Además de las barreras descriptas, los investigadores señalan otras prácticas arbitrarias del servicio penitenciario que obstaculizan el ejercicio del derecho, entre ellas, las demoras que sufren los estudiantes para ser trasladados a las escuelas, lo que redundo en llegadas tarde o directamente en ausencia a las clases, los traslados de una unidad penitenciaria a otra, la superposición de actividades (fajinas, trabajadores sociales, psicólogos, asistencia a los juzgados) y mucha desinformación respecto a la educación como derecho. Estas prácticas de poder se asientan en la cultura institucional que argumenta razones de seguridad que se antepone a cualquier otra cuestión, convirtiéndose en potentes barreras invisibles.

La organización institucional desde el Ministerio de Educación, también operó en un momento como obstáculo para el acceso de los estudiantes en las prisiones. Las escuelas que funcionan en los E.P. dependen de centros educativos para adultos que se encuentran fuera de las mismas. En la provincia de Córdoba, la DGEJA, definió la condición de anexos dependientes de centros educativos de nivel primario o secundario externo considerando dos criterios primordiales: la certificación de finalización de estudios no identifica a la institución dentro de la cárcel y al salir en libertad sin haber finalizado los estudios una escuela de afuera lo acogería sin dificultad. Se consideró además que la formación específica en el Postítulo docente en Contexto de Encierro y la dependencia de una escuela del “afuera” aportaría a la identificación de los docentes que desarrollan su trabajo en la cárcel con la institución de pertenencia y a las autoridades del Ministerio de Educación.

A pesar de estos supuestos, las condiciones de gestión de las escuelas de adultos con una organización institucional que a una misma dirección dependan anexos, extensiones áulicas y programas de educación a distancia, muchas veces situados en localidades alejadas o en sedes distintas en una misma ciudad no favorece una relación fluida con los docentes. Con relación a

esto, se ha recabado (Madrid, 2014) que algunos docentes se identificaban más con el servicio penitenciario que con el ministerio de educación y jerarquizaban al primero por sobre su propia dependencia laboral, no considerando a educación con el mismo rango ministerial.

A partir de entrevistas realizadas con distintos representantes de ambos ministerios, intentando profundizar en el relevamiento de las barreras que se sostienen en estos contextos en las cárceles de la provincia, se obtuvieron algunas precisiones que llevan a sostener que las lógicas de ambas instituciones asentadas una sobre el derecho y la otra en la seguridad, según la finalidad de cada una, funcionan aún como un impedimento para lograr acuerdos que persistan en el tiempo. Este obstáculo en determinados momentos se exagera por lo que la articulación interinstitucional planteada en la normativa se torna casi imposible.

Desde la perspectiva de ciertos docentes, la institución educativa habría comenzado a producir algunos cambios respecto de su posicionamiento a partir de pensar qué escuela se construye en estos lugares, entender el para qué se enseña, revisar las dimensiones que conforman la gramática escolar, profundizar el trabajo curricular. Y lograr un posicionamiento diferente al reconocer que no todas las dificultades provienen de la otra institución, siendo necesario articular horizontal y verticalmente, no sólo a nivel del sistema educativo sino también con otras instituciones de formación profesional y la educación superior.

Otra es la mirada de la entrevistada del Servicio Penitenciario, al manifestar que la sola existencia de la escuela, con docentes designados sumado a las tutorías para quienes están castigados en celdas de aislamiento y la información que se les brinda a los internos cuando ingresan, serían suficientes para garantizar el acceso a la educación; de esta manera se deja en manos de ellos la decisión sobre si estudiar o no. Sin embargo, las barreras invisibles aquí estarían relacionadas con algunos modos de actuar y decir del Servicio Penitenciario. Se señalan las demoras sufridas por los estudiantes para llegar desde las celdas a las escuelas dado que el traslado no se hace en tiempo y forma, el modo de ofrecer la información y cómo se comunica el derecho a la educación, y la falta de comunicación a quienes están en las celdas de aislamiento de que disponen una hora diaria para, entre otras cosas, recibir tutoría educativa.

Entre las barreras que ambas reconocen se encuentra también la falta de documentación de los internos y la dificultad que conlleva realizar los trámites pertinentes. Si bien existe un programa oficial en el que el registro civil acude a las sedes carcelarias algunas veces al año, es por muy poco tiempo por lo que no todos alcanzan a llenar la documentación necesaria, y cuando esto ocurre, el documento nuevo es enviado a domicilios particulares, y no a los establecimientos penitenciarios, dado que el documento puede ser retirado sólo por el titular, vuelve al correo y definitivamente se pierde. Muchos no ingresan a la escuela o desertan de ella debido a esta situación.

## VII. PARA SEGUIR PENSANDO...

Las restricciones, barreras u obstáculos para el acceso al derecho a la educación no son privativas de la población privada de libertad. Gentili (2009) señala limitaciones en tal sentido para el pleno acceso a la educación relacionadas con las desigualdades sociales que, a su vez, generan desigualdades educativas.

A lo largo de este tiempo de trabajo en el campo de la educación en contextos de encierro se fueron construyendo algunos sentidos, ligados a procesos de interpretación, comprensión y significación en un espacio socio-histórico.

Entre los sentidos, los avances en el plano jurídico normativo representan un giro copernicano en la concepción de la educación en estos contextos. Las acciones definidas desde el Ministerio de Educación, que se expresan en un aumento cuantitativo de establecimientos educativos y de docentes y la universalización y obligatoriedad de la educación secundaria dan cuenta de una institucionalidad diferente para la educación formal en contextos de privación de libertad. Asimismo, la formación específica para quienes trabajan en contextos de encierro, es condición indispensable si se pretende introducir cambios en la subjetividad.

En esta dirección, es destacable la creación de un equipo técnico, que en principio trabajó para institucionalizar las escuelas dentro de los establecimientos y la constitución de los docentes, como agentes del Ministerio de Educación ya que aparecía recurrentemente la noción de profesor “de” cárcel y no “en” la cárcel. La primera concepción denotaba un difuso sentido de pertenencia institucional, su identificación con el servicio penitenciario con la consecuente comprensión de la educación como parte del tratamiento, aunque en la mayoría no era una actitud consciente, sino asociada a su propia socialización en el territorio. El otro eje de trabajo, estrechamente relacionado, se centró en la tensión de pensar al sujeto de aprendizaje: como “estudiante preso” o “preso estudiante” (Madrid, 2014). El trabajo con las subjetividades de los docentes se entrelaza con la concepción de la educación como derecho humano. Recuperamos como auspiciosa también la profundización del trabajo con el diseño curricular a fin de implementarlo dentro de una escuela posible y necesaria

Simultáneamente, no se pueden desconocer los obstáculos de diferente orden que se interponen en la consecución del derecho y los sinsentidos que persisten. A los que se suman otros derivados de la situación sociopolítica actual.

Como señalamos, hasta el año 2015, en Argentina venían desarrollándose políticas de estado fuertemente enfocadas al derecho y la inclusión de la población en su conjunto y particularmente a sectores históricamente postergados, tanto en trabajo como en educación y salud, reflejadas en un conjunto de leyes que contemplaban aumentos presupuestarios para esas áreas con la pretensión de su efectivo alcance al conjunto de la población. En ese marco y durante ese período se desarrolla la indagación de la que venimos dando cuenta.

A partir del cambio ideológico en la gestión nacional después de las elecciones de ese año, Argentina ha vuelto al enfoque neoliberal que hasta el momento han significado recortes de derechos laborales, educativos, de salud, de desarrollo tecnológico y científico. Este cercenamiento, acompañado por políticas económicas y de seguridad que responden a lineamientos contrapuestos a las políticas de derechos nos interpela fuertemente sobre la continuidad de los avances y el destino de lo que aún faltaba.

## VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acin, A. (2016): Aportes interdisciplinarios y pedagógicos a la educación de personas privadas de libertad desde la experiencia en el Programa Universitario en la Cárcel (Facultad de Filosofía y Humanidades-UNC). En: Alicia Acin ... et al; coordinación general de Beatriz Bixio, Patricia Mercado y Francisco Timmerman Sentidos políticos de la universidad en la cárcel. Fragmentos teóricos y experiencias. – 1ª ed. –Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, pp. 115-147.

Acin, A.; Castagno, M.; Madrid, B. (2016): La educación pública en contextos de privación de libertad en Argentina y en Córdoba: balance de una década. En: Beahares y

Rodríguez Giménez (Orgs.): VII Encuentro Internacional de Investigadores de políticas educativas. Asociación de Universidades Grupo Montevideo, pp. 17-24.

Acin, A.; Madrid, B. (2015): Acceso a la educación en el espacio carcelar: entre la ampliación y las barreras que se interponen. En: CD-ROM IX Jornadas de Investigación en Educación “Políticas, Transmisión y Aprendizajes. Miradas desde la Investigación Educativa”.

Acin, A.; Correa, A. (2011): Significaciones de la educación en la cárcel. Atribuciones desde la perspectiva de los participantes del Programa Universitario en la cárcel. Córdoba: Centro de Publicaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades..

Correa, A.; Castagno, M.; León Barreto, I.; Pereyra, T.; Herranz, M.; Páez, J. (2014): Cap II Barreras visibles e invisibles en el acceso a derechos. Una mirada desde los discursos y las prácticas en cárceles de Córdoba (capital). En: *Mirar tras los Muros. La situación de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad. Informe de la Comisión Provincial de la Memoria Córdoba*: Ed. Universidad Nacional de Córdoba-Universidad Nacional de Río IV, pp. 229-260.

Frigerio, G. (2004 b). La (no) inexorable desigualdad. En: O. Alvarez Guerrerocomp. *Ciudadanos Revista de crítica, política y propuesta*. Año 4, n° 7 y 8 Buenos Aires, FAI

Gentili, P. (2009): Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de inclusión excluyente en América Latina. En: *Revista Iberoamericana de Educación*. núm. 49, 19-57.

Gutiérrez, M. (2012): Leyes: lo que dicen y lo que traen sin decir. En Mariano Gutiérrez (Comp.): *Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro*. Buenos Aires: Editores del Puerto, pp. 231-258.

- Madrid, B. (2014): Políticas públicas en proceso de construcción. De la implementación de un trayecto formativo al acompañamiento Institucional. La experiencia de Córdoba, Argentina. En: Pelaez-Paz, C. Jociles M.I. (Eds): *Estudios Etnográficos de las políticas públicas en contextos educativos*. Madrid: Ed. Traficantes de Sueños, pp. 233-240, En: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:500383-III Congreso Etnografía-1060/Documento.pdf>

Meirieu, P. (2007, 3ª reimpresión): *Frankenstein educador*. Barcelona: Leartes Ediciones.

Núñez, V. y Tixio, H. (2002): *Conversaciones a modo de epílogo en Violeta Núñez* (Coord.). La educación en tiempos de incertidumbre: apuestas de la Pedagogía Social. Barcelona: Gedisa.

Pautassi, L.; Gamallo, G. (dirs.) (2012): *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos

Ruiz Muñoz, M. (2015): *Derecho a la educación: política y defensa de la escuela pública*. México: Universidad Iberoamericana.

Sacarfó, F. (2008b): La educación pública en los establecimientos penitenciarios en Latinoamérica: garantía de una igualdad sustantiva en Educación en prisiones en Latinoamérica. Brasilia: Unesco-OEI-AECID, pp. 111-142.

Tomasewski K (2004): Indicadores del derecho a la educación En: *Revista Interamericana de Derechos Humanos*. Volumen 40, p. 341-351.



Argentina. Ley de Educación Nacional N° 26.206. BO núm. 31.062 del 28-12-2006 (2006).

Argentina. Consejo Federal de Educación. Resol. CFE N° 127/10. La educación en contextos de privación de la libertad en el sistema educativo nacional.

**O POVO GUARANI E RACISMOS NAS MÍDIAS SOCIAIS  
VIRTUAIS: RESISTÊNCIAS, APROPRIAÇÕES  
E RESSIGNIFICAÇÕES**

CORREA DE MACEDO, MARIA DANIELA

## O POVO GUARANI E RACISMOS NAS MÍDIAS SOCIAIS VIRTUAIS: RESISTÊNCIAS, APROPRIAÇÕES E RESSIGNIFICAÇÕES

O presente trabalho é resultado da tese “O povo Guarani da América Latina e relações interculturais nas mídias sociais virtuais: uso e apropriação na construção de redes de cooperação” que objetivou compreender as relações interculturais que comunidades indígenas têm estabelecido nas redes sociais virtuais, entendendo-se que, anteriormente ao acesso à internet, muitos povos já difundiam suas relações em rede, como o povo Guarani.

Este trabalho insere-se no campo da abordagem qualitativa, pois acreditamos que entender as relações que os Guarani estabelecem na rede virtual demanda estudo exploratório e análise profunda sobre o contexto de tais conexões. Entretanto, também utilizamos recursos da abordagem quantitativa para melhor visualização dos dados resultantes de mapeamentos de redes virtuais e posterior facilitação no tratamento e na análise de tais dados. O estudo foi realizado através de coleta de dados em mídias virtuais, principalmente páginas abertas e grupos Guarani da rede *Facebook* e entrevistas semiestruturadas com 16 participantes originários da Argentina, Bolívia, Paraguai e Brasil.

Para Gallois e Carelli (1998), a relação dos povos indígenas com as novas tecnologias é fundamental para manutenção das culturas e atualização das identidades, pois as mídias televisivas reforçam a ideia de índios primitivos e frágeis, disseminando preconceitos.

No trabalho de campo realizado na Argentina, foi possível participar do Ara Pyahu, ritual para comemorar o ano novo Guarani, a aproximação e a mediação ocorreram pelas ações de Beatriz. O envolvimento com os grupos e pessoas foi acontecendo, logo Beatriz foi apresentando-nos às pessoas que seriam interessantes conhecer para os estudos. Apresentou-nos Ramón Villar Brizuela e Dario Juarez, que estavam bem agitados com toda a organização e, por sua vez, nos apresentaram ao senhor Gumercindo, para que pudesse contar sua história e vida de Avá Guarani. Sentamos, e nos apresentamos melhor, falei do meu trabalho com os Guarani do Brasil. Gumercindo Segundo falou de sua comunidade *Yny Memby* (filhos da terra), em La Plata, uma periferia do estado de Buenos Aires, um pouco distante da capital, e logo me perguntou se eu era católica, para continuar me contando a sua história. Bastante sem jeito e sabendo das barbaridades que os cristãos já haviam realizado por toda a história mundial, respondi que era de família católica. Ele prosseguiu, relatando que foi levado de sua comunidade pelos jesuítas e que teve uma infância muito dura, pois era proibido de falar e cantar em guarani, mas dizia que a única coisa que sabia fazer era cantar. Sofria muitas repreensões e castigos por cantarolar na sua língua. Com o olhar de muita dor e sofrimento, contou que tinham lhe arrancado tudo, pois com o tempo não mais sabia falar a sua língua e muito menos cantarolar seus cânticos sagrados.

“Fiquei emocionada juntamente com Gumercindo”, que continuava dizendo de sua dor em não viver junto de seu povo e de ter sido obrigado a aprender outras coisas e do quanto isso lhe causou um vazio muito grande, já não sabendo mais quem era em sua infância. Aprendeu ofícios, mudou-se para a cidade, constituiu família e finalmente conseguiu constituir aquela comunidade. Mas observou que sofrem com o descaso e a pobreza, além do preconceito em não poder ser índio, não poder ser Guarani. A cada frase, a emoção me contagiava, e muita sabedoria jorrava em palavras, que me forçava a entender, de um espanhol claro, de tonalidade forte e sincera.

Foram alguns minutos de conversa, registradas no diário de campo, que nos motivaram a querer estar novamente com Gumercindo. No entanto, os contatos com sua filha por telefone e *Facebook* foram falhos, e não conseguimos conhecer sua comunidade.

Ainda assim, a mistura de dor e força, transmitidas através das palavras, gestos e olhares dele, pode me fazer compreender o quão cruéis me pareceram as missões jesuíticas e o processo de colonização da América, uma história que não estava mais em livros e artigos, mas ali, tão real e em forma de emoção na minha frente. Um encontro rápido, mas muito intenso, que me preencheu e perturbou por vários momentos na estadia pela Argentina e pelo Paraguai, uma mistura de compaixão, revolta, dor, descrença, crença, fé, força, mas em quem, com quem? Tudo foi se somando a fatos, relatos e emoções, e minhas crenças foram sendo afetadas.

Mas o que ficava de mais forte eram as palavras de amor, liberdade em poder ser quem se é, o respeito que muito nos falta em simplesmente reconhecer que o outro é outro e não deseja, e na maioria das vezes não quer e não precisa, ser como nós. Na relação de alteridade tão falada por Geertz e outros estudiosos, a força do pensamento único, da verdade única, foi se dissolvendo frente à força de outras verdades, de outras vontades e de um intenso desejo em somente ser, ser índio, ser livre, ser amor, ser natureza, ser terra, ser animal, ser vegetal, ser completo. Despedimo-nos carinhosamente, na certeza de que a luta continua mesmo em tempos difíceis de repressão, de individualização, de segregação e exclusão. Lutamos por outro mundo, por um mundo onde estar e ser junto com o outro, o diferente, sejam a regra e a liberdade.

O principais dados coletados nas redes sociais e entrevistas referente a preconceito e racismo foram complementando as palavras de Gumercindo e o sentimento de indignação.

O *Facebook*, a rede social virtual mais utilizada pelos Guarani, apresenta diversas dinâmicas e formas de utilização em seu formato de rede social. Basicamente cada pessoa se cadastra e a partir de então, gerencia sua página *online*, em seu perfil ou página (*timeline*) a pessoa pode escrever ou postar opiniões, sensações, relatos ou o que deseja, no formato de descrição ou por imagens, que terá acesso aberto ou restrito, dependendo da configuração de privacidade escolhida. Também terá acesso à página de outras pessoas ou grupos e poderá dar *likes* (curtir), comentar e/ou compartilhar postagens, bem como outros poderão fazer o mesmo com seus *posts*.

Além da dinâmica do perfil, existem os grupos que podem ser abertos ou fechados e a participação em um grupo dependerá da aprovação do moderador ou gerenciador deste grupo. Outra modalidade são os eventos que podem ser criados e também compartilhados em *timelines* de perfis ou grupos. Portanto, a dinâmica geral se resume em postagens com curtidas, comentários e/ou compartilhamentos. Para Sandra Benites, “[...] os mais jovens, eles têm muito acesso à internet, a grande maioria, e eu conheço os Guarani até lá da Argentina, que eu conheci através do Facebook, na verdade, adicionei a amizade, tem muitos Guarani também acessando a internet, eu acho”.

Nessa perspectiva, a coleta de dados virtuais aconteceu principalmente na mídia virtual Facebook, em **páginas e grupos**. Seguimos apresentando os resultados dos dados coletados, bem como, a discussão desses resultados articulados às entrevistas realizadas com os participantes deste estudo.

Das interações ocorridas **nas páginas** estudadas, obtivemos os **comentários** dos posts que tiveram **maior número de likes**, nos quais destacamos oito *likes* sobre a Proposta de Emenda Constitucional, PEC 215, não ser votada e arquivada após duas semanas de manifestações indígenas em Brasília, prisões e muitas chuvas; o comentário “Vão morar em cuba que eh mais legal. Coréia do norte também... hahahahahaha idiotas”, de seis *likes* sobre participação de *xondaro* Guarani no ato por tarifa zero em apoio ao movimento do MPL (Movimento Passe Livre); e o comentário “Índio de adidas? Morte aos imperialistas indígenas americanizados”, de seis *likes* sobre o mesmo post acima, da participação dos Guarani no ato por tarifa zero.

Destacamos nos dados apresentados os comentários de menor impacto. No entanto, surgem as questões de preconceito e de racismo como dado e de teor significativo e não muito discutido.

No primeiro comentário, “Vão morar em cuba que eh mais legal. Coréia do norte também... hahahahaha idiotas”, com teor de ódio e xingamento, aparecem questões sobre a participação do *xondaro* Guarani — que estava no ato por tarifa zero em apoio ao movimento do MPL (Movimento Passe Livre) — com países de governos de cunho ditos socialista/comunista, e faz-se o pedido para que fossem para esses países. Entendemos que dessa forma o comentário estaria em consonância com o que o *xondaro* queria, isto é, mais direitos sociais para a população; no entanto, o teor de ódio demonstra outra relação, a de expulsão dos povos originários do território brasileiro; neste caso, o *xondaro* Guarani, por não aceitar o modelo econômico, social, político e cultural vigentes. Com isso, pareceu-nos uma contradição, embora ainda muito naturalizado e praticado, a expulsão dos povos originários de suas terras e lugares, como acontece a mais de quinhentos anos. Preocupante é o discurso de ódio envolvido no sarcasmo desse comentário, pois através de um tom de brincadeira pode-se expressar a intolerância étnica e política.

No seguinte comentário, “Índio de adidas? Morte aos imperialistas indígenas americanizados”, outra contradição aparece sobre o questionamento de um índio poder usar um tênis com a marca Adidas. Agora se impõe um modo “tradicional” estático de como se deve ser índio, e, pelo fato de o Guarani usar Adidas, é associado aos imperialistas norte-americanos e ao capitalismo. Interessante o questionamento: se atrelarmos os dois comentários, pois fica incoerente “índio” socialista usar grandes marcas capitalistas; no entanto, o que se observa nas entrelinhas é o discurso de um senso comum, dominante, de que índio para ser índio tem que andar nu e viver isolado na mata. Sim, alguns índios ainda vivem assim, outros já viveram e outras etnias não. Eis que retomamos a questão da “tradição”, neste caso entendida como imutável e restrita, mas acreditamos na “tradição” modificada ao longo da história de cada povo e resultado da relação com outros povos e de suas ressignificações.

Todavia, mesmo como crítica, o tom do discurso ainda é de preconceito e ódio, pois na sequência pede-se “morte” aos imperialistas indígenas e americanizados. Entretanto, para os índios se tornarem ou serem imperialistas ainda se torna muito contraditório o local escolhido e a situação, já que este comentário ou opinião surgiu de uma foto tirada da manifestação de jovens lutando por direitos sociais e por melhoria das políticas públicas de transporte, a de reivindicação pelo passe livre. Com isso, podemos dizer que isolar um item, nesse caso um tênis, e tentar realizar uma crítica mais geral pode incorrer em preconceito, pois o fato ainda aponta sobre o desconhecimento de quem sejam esses jovens Guarani, quais são seus desejos, por que querem ter o passe livre, ir para a universidade, usar roupas diferentes, ter celular e outros eletrônicos e também, manter sua língua, seus rituais, seus modos de vida.

Podemos conceituar preconceito racial como:

[...] uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é de marca; quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico, para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é de origem (Nogueira 1979: 79).

E por discriminação racial, qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferências baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha como objeto ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, os direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, social, cultural, ou em qualquer outro domínio da vida pública (Decreto nº 65.810, 1969).

Alguns dos participantes entrevistados apresentaram em seus relatos que nas redes sociais enfrentam com frequência os discursos de ódio, preconceito e racismo, como no relato de Tônico criticando a mídia dominante e seus profissionais de não divulgar informações relacionadas às violações dos direitos indígenas:

[...] já de um jornalista cheio de racismo, cheio de preconceito, que já não gosta dos índios, e ainda está vinculado a um adversário político, acaba que muitas pessoas entram também nessa rede, nessas informações distorcidas, fragmentadas, e a rede contribui para isso até hoje [...] (Tônico Benites).

Outro exemplo da relação de discriminação, do confronto étnico e da imagem negativa do indígena construída historicamente e perpetuada até os dias atuais, inclusive nas redes sociais, é contada por Maynô, Marcelo e Ramón.

Esses tempos atrás eu estava olhando o Facebook e eu vi uma publicação que falava sobre os *outdoors* que colocaram na época da demarcação aqui em Aracruz, um *outdoor* que eles falavam mal dos índios, uma das frases que eu não esqueço, e não vou esquecer também, é “Aracruz trouxe o progresso, a FUNAI trouxe os índios”, e nisso a população de Aracruz metendo o pau nos Guarani, metendo o pau nos Tupinikim, e esse pessoal eles não sabem, não conhecem, nem sequer pisaram numa aldeia, então, eu vi eles escrevendo aquelas coisas na internet e até xingando também, desmoralizando [...] escrevemos uma coisa para eles e convidamos eles a virem na aldeia para conhecer a verdadeira realidade do povo indígena, pelo menos do povo Guarani, já que eu mandei mensagem daqui, então, ou seja, onde eu quero chegar, é que uma das coisas que a internet proporciona é isso, a gente se defender, a internet ela é um dos meios de comunicação mais utilizados no mundo, então, é um bom escape para eu poder mostrar, divulgar o que realmente acontece, e não o que é divulgado de forma errada, de pessoas que mal vieram aqui na aldeia e passaram menos de um dia, ou algo parecido, e acham que sabem alguma coisa e saem falando por aí. Quando é um Guarani que publica algo, quando é um Guarani que comenta algo através de redes sociais, ou que seja em *blog*, enfim, é uma coisa de uma pessoa que está lá dentro, que vive lá dentro e não de uma pessoa que veio aqui um dia, passou um dia e depois foi embora e teve uma ideia talvez até errada (Maynô Cunha).

[...] mas aparece algumas pessoas que postam coisas de negativo. E que isso também acaba virando uma discussão entre índios e não indígenas, inclusive os não indígenas também discutem a questão quando é uma coisa negativa contra os indígenas. E realmente os indígenas, até hoje, sofrem de discriminação, da mesma forma o negro também sofre muita discriminação. Então, todas essas coisas a gente vai discutindo também entre amigos [...] É, preconceito, violência contra líderes indígenas, tanto contra líderes também quilombolas e outras, e a gente vê também em outros países. O que está acontecendo, muita comunidade lutando pela sobrevivência, líderes que lutam pelo seu povo e acaba sendo assassinado e isso gera um problema sério psicológico até também para as pessoas que estão vendo, acompanhando e aí é isso, sempre tem um assunto pra discutir [...] porque o mundo, principalmente o nosso país, é cheio de preconceito, existe muita gente preconceituoso, é gente que fala que “Ah, o Brasil foi dominado, então, tem que ser dominado, os indígenas são isso, são aquilo e tal”, tem gente que nem se toca de que ele está num país aonde os primeiros habitantes eram os indígenas e são os indígenas que merecem respeito (Marcelo Guarani Wera Djekupe).

No sé, no sé si ha ayudado a cambiar la imagen, pero si ayudó a la difusión de que se conozcan por parte los pueblos originarios [...] pero también una fracción que tiene mucho más acceso

y mucho más poder, que constantemente también está ocultando, escribiendo cosas contrarias a los pueblos originarios, entonces es como una lucha de información, y de quien tiene, digamos más poder, podemos decir, con relación a la palabra en internet, porque yo puedo publicar algo como simplemente como un ciudadano común del cono urbano, pero si lo publica una persona reconocida en la sociedad tienen mayor alcance y casi siempre tiene más credibilidad aunque sea mentira. Internet ayudó para que conozcan la problemática indígena en grandes sectores, pero no modifica el pensamiento de una gran mayoría, porque todos que buscan la información de indigenismo, que están relacionadas al mundo indigenista, son personas abiertas de mente a recibir información para comentar para opinar, son los menos, siempre son, digamos en los encuentros siempre son los mismos, termina siendo un grupo casi cerrado, como esta información viene de los suburbios, podríamos decir, la información no viene del mundo académico del mundo oficial, el mundo que está establecido como mundo oficial de la información, por parte del Estado, o empresas privadas es como si fuera de segunda calidad, los medios de comunicación los toman a veces nada más que como una nota de color, o una nota para despotricar a un sector u otro, y no se abordan la verdadera problemática del mundo indigenista. Siempre es, o casi siempre es en los grandes medios de comunicación, al indigenista o la problemática indígena se la termina usando. Internet sirvió para que fuera una gran vidriera de una gran mercería, pero en esta misma proporción hay gente de tractora, que está en contra, entonces por cada publicación que yo hago, hay otras, tal vez diez están hablando en contra de esa publicación. A mí me pasó estar en contra de recibir cierta información he recibido insultos, agresión, hasta tuve que cerrar el Facebook por un tiempo, hasta casi amenazas. Internet tiene estas cosas, puedo publicar algo bello y llegue pero también puede ser que esa comunicación que yo tenga sea atacada por otros, es parte de lo que es hoy internet hoy en día. Y Encuentros del ciclo, acaban siendo un grupo casi que cerrados, porque las informaciones no vienen del mundo académico, del mundo oficial. La internet tiene esa fuerza (Ramón Villar Brizuela).

O estudo de Vaz, Pereira, André & Souza (2015) também conclui que as redes sociais virtuais como espaço de interação social promovem discriminações, principalmente raciais, sendo que:

Nossa inquietação está em considerar que as práticas discriminatórias nas redes sociais existem, ferem os direitos humanos, provocam danos irreparáveis no desenvolvimento humano tanto dos sujeitos discriminados quanto dos discriminadores, e que precisa passar por um processo rigoroso de observação e análise de modo que passe a constituir paradigmas de comportamento passíveis de penalização (idem 2015: 14).

No entanto, através dos relatos dos participantes pudemos averiguar que as redes sociais também podem favorecer a construção de outra imagem do indígena, um pouco mais próxima da realidade e possibilitar melhores relações interpessoais entre indígenas e não indígenas. Marcelo Guarani Wera Djekupe aponta: “[...] que de alguma forma as informações, através da internet, ajudam um pouco até mesmo diminuir o preconceito porque as pessoas não entendiam e acabam entendendo de que não é nada daquilo realmente que o pessoal fala”. Já para Marcos, Alberto e Tonico:

[...] eu percebo hoje que muitas pessoas que acessam já têm essa opinião [diversidade], consegue não entender cem por cento, mas que consegue já compreender, entender um pouco essa mudança, porque uma coisa é viver a mil e quinhentos anos atrás, e hoje na situação atual, muitas aldeias estão próximas da cidade, tem acesso às escolas, têm vários acessos em outros mecanismos, então, consegue sim, ter opinião já com respeito digamos assim, mas às vezes, é muita pessoa que falam mal, e nesse sentido é porque já é pejorativo mesmo, “eles querem ficar na cidade, mas então porque não ficam na aldeia”, então, essas são assim, por maldade mesmo, já é mais por preconceito, por discriminação (Marcos Tupã Mbya).

Ah, eu acho que seria muito interessante se toda a sociedade pensasse, olhasse mais a questão do lado indígena, porque nem todo mundo vê o índio como pessoa, às vezes muitas pessoas veem o índio como incapaz, o índio não pode produzir nada, mas por isso que nós trabalhamos com filme, mostramos que o índio tem os seus conhecimentos, tem como dialogar os conhecimentos indígenas com não indígenas através, tanto na oralidade, talvez tanto na escrita, ou num filme, então acho que tudo isso a internet seria legal (Alberto Alvares).

[...] as informações compartilhadas e repetidas nas redes sociais fez com que gerasse dúvida na cabeça dessa pessoa ligada à grande mídia internacional “Estamos na dúvida, então vamos lá buscar o quê que está acontecendo”, aí gera outras informações que pode, eu acho, quebrar um pouco esse preconceito gerado, que a mídia tem essa força, e eu acho que outras informações pode fazer, falar, pelo menos ter outras informações além da mídia normal, comum, grande mídia (Tônico Benites).

A presença indígena na rede começa a transformar as relações e as dinâmicas pré-existentes, bem como através dos parceiros e amigos que alertam ou também estão presentes nos grupos para esclarecer e argumentar nas discussões. Tônico em seu relato consegue exemplificar claramente essas novas relações e dinâmicas na rede social Facebook com presença indígena.

Ele também começa a mostrar uma posição [...] também acho que percebem por um lado como é que o peso de um racismo, o peso de um preconceito, ele também percebe ali [internet] claramente, também o pessoal reage, porque ali tem todos, se você recebeu “Ah, vocês índios são vagabundos, não trabalham”, mas o índio reage lá dentro [grupos online] também, fala “A gente sempre trabalhou, é você que não conhece. Fomos sempre explorados, a gente trabalha”, aí o pessoal também entra em confronto, à distância, mas, ao mesmo tempo, perto, mas pelo menos permite claramente essa posição de confronto, um fala, um tenta classificar, outros “Ah, vocês índios são assim, assim, assado”, mas isso é um discurso comum dessa pessoa, e o indígena ao ver isso, ao entender que ele está sendo ofendido, está sendo taxado, ele também reage, mas essa briga eu acho que é importante sim, para desconstruir, para discutir, para debater, como fosse uma arena de luta. Isso não acontecia porque seria muito difícil se isso acontecesse fisicamente, pessoa contra pessoa ali, se outro falasse “Ah, vocês índios são vagabundos, não trabalha, são bêbados, você não presta”, imagina se isso falasse para os indígenas ali fisicamente, além de responder, a briga seria física, ou seja, violência seria no outro, mas nas redes sociais, são outras coisas que aparecem quando aconteceu com a pessoa ali, e as redes sociais também como força sobre o não indígena [...] “Ah, eu não sabia que o índio estava na rede também”, mas eu estava sendo monitorado também, ou atacado. Uma vez uma menina ficou acho que totalmente preocupada porque falou “Oh, nesse tipo de profissão seu comentário racista, comentários preconceituosos, vai levar você ao Ministério Público, ao Tribunal, isso aí é crime”, alguém falou lá, escreveu lá para ele “Ah, é? Não sabia não. Mas quem que vai fazer?”, e respondeu “Os índios, eles estão aí também”, outro avisando “Toma cuidado porque eles estão também aí”. Então, nesse sentido, eu estou analisando a rede como força também somente do não indígena, uma força na comunicação é só entre eles mesmos, a princípio foi mais ou menos isso que se pensaram, mas quando vê que o indígena também está na rede, o pessoal compartilha contra o não indígena, nós temos também vários amigos e são enviados outros, ou seja, eu mesmo, não percebi, e outra também que você não sabia, mas alguém te marca e você sabe, acabou, sem querer, acessando uma informação, seja ruim, seja boa, uma informação, você acaba acessando (Tônico Benites).

Tônico complementa que a imagem criada do índio como violento, agressivo, tem gerado relações de ódio e de muito preconceito, e a necessidade de se contar também a versão dos indígenas sobre a sua história. Podemos avaliar o quanto essas imagens contribuem para



a manutenção de um *status quo* de exploração e segregação. Novas perspectivas e relações precisam ser criadas e difundidas.

Noventa, final de noventa, dois mil, já é outro tipo de informações que passam, começam a falar o contrário, que o indígena que está invadindo, antes falava que o indígena estava sendo invadido. E último aparece [...] só aparece muito essa parte da classificação mesmo, ele tenta mesmo classificar o indígena como temido, como violento, agressivo, e criando ódio contra, então, isso trabalhou muito final de noventa e dois mil, começa a aparecer na mídia, na grande mídia, na mídia local, os indígenas como se fossem os personagens negativos na história [...] "Atacam, são violentos, são agressivos, são uns inúteis, não produz, não trabalha", então começa a descrever e isso que aparece com frequência, só que nunca menciona a história, em que momento [...] na história oficial não aparece indígena falando, aparece outro falando sobre o indígena, indígena falando não aparece, entendeu? (Tonico Benites).

Dessa forma, verificamos que nos discursos, a cultura e a história aparecem como centrais na relação com as mídias virtuais. Dado a possibilidade que esse meio proporciona de se criar e difundir redes, tramadas por essas temáticas, e que também vão ao encontro das questões de caráter educacional, num movimento no qual se permite repensar a educação intercultural, através das interações entre história, educação e cultura.

## I. CONSIDERAÇÕES

Dessa forma, constatamos que as socialidades Guarani também são transpostas para o *locus* virtual, por meio das dinâmicas de comunicação, de trocas, de amizades, de reciprocidade, ajuda, apoio e cooperação. As relações interculturais e interétnicas destacaram-se como possíveis neste cenário em que também ocorrem disputas e conflitos, e mesmo quando situações de preconceito aparecem, é fundamental a permanência de relações de mediação intercultural, surgindo o diálogo como ferramenta essencial no processo dialético.

Surpreendemo-nos ao encontrar tantos relatos e situações sobre os frequentes discursos de ódio, preconceito e racismo no contexto virtual. Constata-se que o espaço de interação social se torna também fomentador de discriminação social e étnica. No entanto, também fomos surpreendidos por relatos sobre relações interpessoais entre indígenas e não indígenas mais profícuas. Destaque para as transformações nas relações devido à presença indígena na rede, onde surgem parceiros e amigos que presentes nesses grupos esclarecerem e argumentam em prol dos povos indígenas. Na rede, as relações interculturais emanam questões relevantes, como as de conflito étnico, no entanto, para os Guarani esse espaço é usado para os relacionamentos, principalmente, com os brancos, os *jurruás*. Acredita-se nesse espaço como possível para as relações interculturais e interétnicas.

No que tange às relações, é possível observar que muitas formas de se relacionar são transpostas ao meio virtual, com isso são expostas de forma mais imagética as produções cotidianas, marcadas por amizades, parcerias, afetos, alegrias, mas também por preconceitos, discriminação, racismo, ódio, intolerância. Ainda assim, temos anseios de superação de algumas práticas, e como constatado através de vários relatos, o meio virtual também tem sido o espaço alternativo encontrado para a realização de diálogos diferenciados, não atravessados pela interferência das mídias oficiais e de discursos carregados de pré-conceitos.

A instrumentalização para o uso das redes sociais foi apontada como uma forma de possibilitar que outros Guarani e outros povos também estejam presentes e atuantes nestes contextos, com isso, podemos pensar, será que com o aumento da diversidade, e em paralelo, todos com os mesmos recursos tecnológicos, conseguiríamos novas formas de relações? Pois, como foi constatado, com a inserção dos Guarani, estes puderam realizar suas defesas, esclarecimentos, trazer novos elementos e criar novas redes de amizade e de apoio que

diluíram discursos com teor preconceituoso, bem como articular movimentos de apoio às suas causas.

Enfim, longos debates e anseios perduram diante do contexto virtual que apresenta limitações e fragilidades, que é da sociedade e que reproduz suas estruturas, estruturas socioculturais conservadoras, rígidas, suas alienações (no sentido de deixar de agir por si próprio), mas que também tenta de certa forma ser alternativo e criar a ‘suspensão’ do cotidiano, à luz de Walter Benjamin, e possibilitar novos rearranjos, seja para o respiro, seja para inspiração, seja para a politização, seja para garantir a voz e a produção das minorias étnicas, seja para a *internetnização*.

## II. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969 (1969). *Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial*. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=94836>>.

Gallois, D., & Carelli, V. (1998). Índios Eletrônicos: uma rede indígena de comunicação. *Sexta Feira*, (2). Disponível em <http://www.antropologia.com.br/tribo/sextafeira/>

Nogueira, O. (1979). *Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais*. São Paulo: T. A. Queiroz.

Vaz, A. C. S., Pereira, V. C. B, André, B. P., & Souza, C. H. M. (2015). A rede social digital facebook e a discriminação racial no ciberespaço. *Revista Científica Interdisciplinar*, 1(2), 1-17.

**ESCOLA RODOLFO FUCHS  
E A REDEMOCRATIZAÇÃO PÓS-1985 NO BRASIL:  
A ÚLTIMA FRONTEIRA DE UMA ESCOLA-PRISÃO?**

DAVI CAVALCANTE ROQUE DA SILVA  
FERREIRA SILVA DE ALCANTARA, ELISA  
DE OLIVEIRA MARTINS SIQUEIRA, KASSIA  
SAVIO DE CASTRO OLIVEIRA, LUAN

# ESCOLA RODOLFO FUCHS E A REDEMOCRATIZAÇÃO PÓS-1985 NO BRASIL: A ÚLTIMA FRONTEIRA DE UMA ESCOLA-PRISÃO?

*“En los umbrales de las chabolas están sentados uns niños vomitados. No hay outra palabra para expresar su color y su forma.”* (Deligny 2015a: *introducción*: 18)

## I. INTRODUÇÃO: A NOVA DEMOCRACIA?

Este artigo<sup>1</sup> analisa a última fase da Escola Rodolfo Fuchs (ERF), localizada em Engenheiro Paulo de Frontin, uma cidade da região sul do estado do Rio de Janeiro, marcada historicamente pelas tradições escravocratas e latifundiárias, conhecida (e ressaltada) ainda hoje como o Vale do Café Sul-Fluminense.

Este trabalho retoma os acontecimentos que se passaram no interregno de 1985 a 1997 seguindo o objetivo de fazer uma história deste lugar do passado para a nossa história, em termos do presente. Da história de como seus alunos se tornaram sujeitos de uma educação moral tomamos a “escola-prisão” como dispositivo de análise de nossas práticas atuais. Este sentido de formação humana se refere ao regime pedagógico em confinamento da infância e juventude pobres, não ao reformatório ele mesmo mas à sua lógica num internato-escola.

A imagem é forte: a fim de que a história guarde seu conteúdo e sua potência é preciso velar para não correr o risco do anacronismo, para compreender mundos passados sem recobri-los com julgamentos demasiado modernos, para trabalhar precavidamente as questões colocadas aos mortos, sabendo que não são necessariamente aquelas que se colocam para os vivos. Assim sendo, o historiador tem o direito de se perguntar: em face do que é e está, em face do que vem, que diz a história? (Farge 2015: 9)

A morte dos lugares de cuidado à infância/juventude pobre como este internato significou efetivamente um afastamento das velhas práticas e relações de poder jurídico-penais de outrora, na medida em que as novas propostas de atenção (inter)setoriais a céu aberto tendem a superar o modelo do confinamento e da disciplina?

O nosso campo de intervenção é o do entrecruzamento da história oral do internato-escola (para crianças e jovens de 7 a 17 anos) com a contemporaneidade da judicialização de nossas práticas pedagógicas. O primeiro, unidade integrante da Fundação Abrigo do Cristo Redentor – FACR, assistiu uma população de até 500 alunos e foi lugar significativo de cuidado pedagógico à infância pobre não só para a história e a vida do distrito afastado e montanhoso de Sacra Família do Tinguá, em cidadela do interior, mas para a história do estado do Rio de Janeiro. Instituição católica e filantrópica, ela é criada como escola-abrigo de formação técnica profissionalizante em 1939, durante o governo ditatorial (do Estado Novo) do presidente Getúlio Vargas, no período conhecido no Brasil como a Era Vargas (1930-1945).

Passa por reformulações com a ditadura militar de 1964 a 1985 através de convênio de financiamento e gestão com a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor – FUNABEM, quando cresce consideravelmente o contingente do público atendido. Neste momento, define-se um protocolo de acolhimento das unidades escolares e/ou prisionais da FUNABEM e de transferências de seus alunos internos para outros de seus internatos, devido à faixa etária que cada

<sup>1</sup> O presente trabalho é resultado de pesquisa para a tese de doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana Ontologia Histórica das Práticas Pedagógicas de Engenheiro Paulo de Frontin – RJ do primeiro autor, que trabalhou como psicólogo em seis escolas de ensino fundamental, educação infantil e atendimento educacional especializado da cidade de Engenheiro Paulo de Frontin – RJ.

um assistia especialmente, ou como medida de punição. “O ultimo passo na corrente de orfanatos da FUNABEM era o instituto Rodolfo Fuchs.” (Rochester: 2008: cap. 2: p. 8) Depois deste auge de funcionamento, o período de desinstitucionalização vira nosso campo de análise.

Esse período abarca o tempo de redemocratização pós-1985 no recorte desta pesquisa, que culmina com a consolidação de um regime de democracia parlamentar e eleitoral no Brasil. Nos discursos póstumos que a ERF tem produzido por meio de nossa pesquisa com seus ex-integrantes, o que está em jogo para o nosso presente é “a tecnologia do poder sobre o corpo, que a tecnologia da ‘alma’ – a dos educadores, dos psicólogos e dos psiquiatras – não consegue mascarar nem compensar, pela boa razão de que não passa de uma de seus instrumentos.” (Foucault 2000: 29) Com a redemocratização,

apesar de a estrutura do Estado ter-se alterado, a estrutura do seu aparelho de aplicação da Lei não tinha sido. As ruas continuaram a ser policiadas pela Polícia Militar, polícia militarizada que opera de acordo com rígido código militar, vivendo em quartéis e treinando como soldados. Eles conservam a linguagem do combate, pensando a si mesmos como agindo em oposição a um inimigo. Durante o regime militar esse inimigo tinham sido os ‘subversivos políticos’, mas na metade dos anos de 1990 o inimigo tinha se tornado a população ela mesma<sup>2</sup>. (Rochester 2008: capítulo 1: 2-3)

Um adolescente foi encaminhado pela justiça para internação na Escola Rodolfo Fuchs no início dos anos de 1990 como medida de proteção. O objetivo da proteção era o afastamento do jovem do comércio ilegal de drogas na cidade de Mendes (RJ), onde já fazia parte da hierarquia da máquina de produção do tráfico de drogas como avião, ou aviãozinho (o encarregado da função de entrega do produto). Na breve conversa que tivemos (por telefone) – organizando uma futura entrevista, no ano de 2017 - ele me diz para não acreditar em quem me dissesse que aquilo lá era bom: “- aquilo lá não era bom, era um inferno”. Ele permaneceu na ERF internado por um ano na década de 1990. Sua mãe não teve escolha diante do encaminhamento feito pelo Poder Judiciário à ERF, não via saída para a situação de seu envolvimento com o tráfico.

O aluno era na época da internação e é até hoje morador da cidade de Mendes e não de Frontin, o que confirma a fala de uma psicóloga Maria Angélica (de 1994 a 1996) atuante na última fase da escola sobre o encaminhamento de meninos da própria região sul do estado do Rio de Janeiro, movimento que não era comum em outras épocas em que os alunos vinham de outros estados como Minas Gerais (anos 1960) e da capital do Rio (anos 1970 e 1980). O internato, na medida em que se desinstitucionaliza seu espaço de disciplina e o modelo geral do confinamento com a redemocratização, passa a integrar as redes locais e regionais de articulações de segurança.

Destaca-se o desmantelamento geral das linhas de internação para crianças e adolescentes pobres e desprovidos da atenção da família, órfãos abandonados ou infratores, dos internatos como abrigo ou como prisão (reformatório). Com o fim da ditadura civil-militar de 1964 assiste-se no Brasil ao desmonte do sistema federalizado da política nacional para o bem-estar do menor, da FUNABEM.

A municipalização da escola estadual inserida na ERF fez-se entre 1985 e 1986, enquanto a escola-internato estava se desfederalizando com a derrocada das instituições totalitárias. Municipaliza-se a escola estadual que mantém convênio com a FACR desde 1964, e o interesse fundamental da prefeitura naquele momento da vida do internato é a municipalização

<sup>2</sup> *Although the structure of the state had altered, the structure of its law enforcement apparatus had not. The streets continued to be policed by the Polícia Militar, military police who operated according to a rigid military code, living in barracks and training like soldiers. They retained the language of combat, thinking of themselves as acting in opposition to an enemy. During military this enemy had been ‘political subversives’, but by the mid-1990s the enemy had become the population itself.*

administrativa total do espaço do internato (não visando necessariamente a sua conservação funcional).

Segundo uma professora Rosa, na ERF de 1984 a 1989, “tinha umas casas em frente à escola, que serviam como casas dos professores. [...] Professores de Valença, de Vassouras, [...] de fora do município, que iam trabalhar lá, e a partir do momento em que começou a mudar a clientela... A verdade é essa”:

a clientela, os alunos começaram a mudar. Sabe... Essa agressividade, tudo isso começou a acontecer com mais frequência. Então, muitos professores do estado já não queriam mais. Existia o concurso, só que não tinha mais professores querendo ir para lá. (Entrevista aos professores CARLOS & ROSA: 09/02/2017)

O internato sofre nova crise de recursos no início dos anos 1990, com o fim da ditadura e a redução drástica dos aportes financeiros acompanhando o processo de descentralização político-administrativa no Brasil, e o do desmonte da Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor - FUNABEM. O professor do curso-oficina profissionalizante de padaria nos fala de uma greve que aconteceu antes da sua aposentadoria em 1991, quando os funcionários da FACR ficaram seis meses sem receber o salário, e entre 1992 e 1994 eles são incorporados à Legião Brasileira de Assistência - LBA.

Após a morte de Raphael Levy Miranda e Rodolfo Fuchs<sup>3</sup> em meses próximos do ano de 1969, a LBA se tornara a instituição que geria e intermediava os convênios e recursos à ERF. Com o desmonte da LBA, criada na II Grande Guerra (em 28 de agosto de 1942) inicialmente para a assistência das famílias dos soldados enviados para lutar no fronte italiano, inicia-se um processo de municipalização da própria escola internato e de todo o seu espaço entre 1994 e 1995. A legião brasileira de assistência entra em crise entre 1991 e 1995 e é extinta através do art. 19, inciso I, da Medida Provisória nº 813, publicada em 1º de janeiro de 1995, 1.º dia de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O corpo de funcionários da fundação abrigo (FACR) foi integrado à LBA, e com a extinção desta ele é absorvido pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, - segundo o ex-diretor Roberto.

O fim da ERF em 1997 significou para o diretor (1983-1997) que entrevistamos uma transição entre o Código de Menores (Lei 6697 de 10 de outubro de 1979) e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8069 de 13 de julho de 1990). “Nós é que praticamos os últimos atos referentes ao código de menores, ou seja, foi o esvaziamento da unidade” em 1997 e o efetivo fechamento em 2001. (Entrevista ao diretor ROBERTO: 17/01/2017)

**Davi\_** Como vê essa distinção entre o código de menores e o ECA, Como o senhor vê essa ruptura, assim?

**Roberto\_** Eu cheguei à conclusão seguinte: o código de menores era um conjunto de leis criado para você cuidar do filho dos outros; e o estatuto, que é uma lei brilhante, mais veio pra cuidar dos nossos filhos.

**Davi\_** E será que houve essa mudança efetivamente, ou a gente ainda tem algo de um cuidado do outro também predominante, desse outro que é carente?

**Roberto\_** Não. Por isso que foi abandonado. Totalmente. Tanto é que você não consegue perceber hoje instrumentos de proteção ao menor carente. Por exemplo, um menino de favela, Davi: o pai

<sup>3</sup> Rodolfo Fuchs foi um importante apoiador político e financeiro da Escola Rodolfo Fuchs desde que ainda se chamava Aprendizado Agrícola Sacra Família (chamou-se assim até 1971, com o convênio da FUNABEM), e falece a 4 de outubro de 1969, uma quinta-feira, às 15h. Raphael Levy Miranda foi o fundador do Abrigo do Cristo Redentor, e faleceu na sede da FACR a 13 de novembro de 1969.

se separou da mãe, o pai era da Paraíba, voltou à Paraíba, a mãe se perdeu na cidade grande, e o garoto ficou sozinho. Qual é a proteção que esse garoto tem do estado? [...]

**Davi\_** Sim, se ele não tiver o apoio da família, qual apoio ele teria?

**Roberto\_** A família eu te mostrei, cara: o pai voltou para a Paraíba, mãe se perdeu na cidade grande, e ele ficou sem família. Sem nada. Então as garantias dessas instituições, desde que esquematizadas, da saúde, educação, da profissionalização, e de garantia da vida. [...] (Entrevista ao diretor ROBERTO: 17/01/2017)

A desinstitucionalização da ERF é a última fronteira do seu modelo de escola-prisão? Interrogamos qual é a sua situação-limite ou ruptura na forma de uma “modernidade” (Baudelaire, 2010; Foucault, 2003) que o seu fim nos coloca para a “problematização” (Foucault, 2014) de nosso próprio presente. Como se dão as novas formas de regulação estatal dos sujeitos e das condutas escolarizadas, doravante a passagem do paradigma da disciplina e do confinamento (com suas forças intensificadas durante o regime ditatorial) ao paradigma do controle social via novas instituições de segurança, sendo estas agora predominantes?

## II. REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA

No que tange ao quadro teórico da disciplina à segurança, é apresentada aqui a contribuição de Foucault (2008), Castel (2005) e Gros (2012) quando propõem as sociedades de segurança como aquelas que se diferenciam das de disciplina por novos tipos de configuração de governo, estabelecendo nova frente de governamentalidade (Foucault, 2008) sem deixar de coexistir com a primeira. Temos como contraponto ou saídas de resistência às forças de controle dos corpos nas instituições de disciplina-segurança, os devires (Deleuze 2011; Deleuze&Guattari 2012) e os movimentos aberrantes (Lapoujade 2015).

A disciplina controla pela localização e pela vigilância dos corpos e dos indivíduos em cada espaço de modo centrípeto; a segurança opera pelo tempo e pela prevenção como governo dos acontecimentos (eventos aleatórios) e da população, que neste domínio mais atual não precisam ser isolados pelo confinamento disciplinar, mas articuladas a diversos elementos em movimento centrífugo no alcance da cidade, que minimizem sua potência de devir e resistência. Como contrapartida de luta e fuga contra as heteronomias como sociabilidades autoritárias, seja pela disciplina seja pela segurança, os movimentos aberrantes “ameaçam a vida tanto quanto liberam suas potências” (Lapoujade 2015: 22), assim definidos porque dissonantes das equalizações normalizantes. E, como o que nunca pode ser capturado em sua liberdade, nem mesmo aprisionado às codificações de exames, em velhas redes de unidades e em novas grades de segurança, nas “linhas de errância” (Deligny 2015b: 149), “seus traçares não representam nada” [...] “são traços escrupulosos dos trajetos sem projetos aparentes de crianças” como as rotuladas como “autistas” ou “delinquentes em recuperação”, que operam por deslocamentos de vida que resistem aos sistemas de poder porque não se identificam às exigências autoritárias do outro, do chefe.

A perspectiva metodológica que constrói o presente texto em relação à memória ressonante da ERF é “genealógica em sua finalidade e arqueológica em seu método” (Foucault 2013: 348), e operada através de uma “ontologia histórica de nós mesmos” (Foucault 2013: 347), ela deve responder à nossa série aberta de questões, em três nortes de sistematização: Como nos constituímos como sujeitos de nosso saber; como sujeitos que exercem ou sofrem as relações de poder; e como sujeitos morais de nossas ações.

É preciso considerar a ontologia crítica de nós mesmos não certamente como uma teoria, uma doutrina, nem mesmo como um corpo permanente de saber que se acumula; é preciso concebê-la como uma atitude, um êthos, uma via filosófica em que a crítica do que somos é simultaneamente

análise histórica dos limites que nos são colocados e prova de sua ultrapassagem possível. (Foucault 2013: 351)

Entende-se como modernidade a proposta por Baudelaire: “exercício em que a extrema atenção para com o real é confrontada com a prática de uma liberdade que, simultaneamente, respeita esse real e o viola.” (Baudelaire 2010: 344) O presente “não se tem o direito de desprezá-lo ou de dispensá-lo.” (Baudelaire 2010: 35)

Tive acesso superficial à história do internato na medida em que fui psicólogo nas escolas de nível fundamental no município de P. de Frontin no período 2009-2012. Trabalhamos com narrativas extraídas do conjunto de 12 entrevistas<sup>4</sup> com 14 ex-integrantes da ERF feitas de 2015 a 2017, em localidades na capital do Rio (nos bairros de Bangu, Maracanã e Flamengo, respectivamente zonas oeste, norte e sul) e no interior (em cidades como Paracambi, Frontin, Valença): 4 alunos internos, 2 alunos externos, 2 psicólogas, 4 professores, 1 diretor e 1 vice-diretor, das quais foram extraídos temas gerais. Isto se deu após o primeiro nível – o da pesquisa empírica - com coleta de dados do trabalho de campo. Neste artigo, selecionamos excertos de 4 entrevistas: com professora, diretor, aluno e psicóloga. Os diversos tipos de temas apreendidos corresponderam aos principais questionamentos direcionados aos entrevistados e, num segundo nível, já na plataforma de análises pós-entrevistas, coube a seleção dos principais temas e, dentre eles, os analisadores (Guattari 2004; Lourau 1993; Lapassade 1989; Rodrigues&Souza 1991), que são acontecimentos que provocam rupturas como movimentos de análise, o que decompõe formas enrijecidas de funcionar nas coletividades e nos convidam à abertura ao pensamento de nossas ações.

### III. DISCUSSÃO

Uma questão que atravessa as narrativas de um diretor Roberto e as de um aluno Donha (de 1972 a 1984) é a da produção do Estado mínimo no Brasil. O que se argumenta é que os processos de abertura dos espaços de confinamento em geral de “menores”(crianças ou adolescentes em situação dita “irregular”: de abandono pela família ou de infração) foram em parte e resultaram após o ápice das lutas por redemocratização em uma economia dos modos de assistência.

O código de menores, que foi considerado ultrapassado, esse moderno feito pelos congressistas que é o ECA, ele foi muito bem feito na Dinamarca, na Suécia; pro Brasil eu não acho que ele funciona. Pra mim, as mesmas mazelas na sociedade que existem com o menor, não mudou nada. A diferença é que não existem, essas instituições se acabaram. Porque eu acho que o objetivo principal dessas instituições não era abrigar um bando de alunos para ser bandido. Pelo contrário, muitas mães hoje não podem trabalhar porque não têm onde colocar um aluno. E quando deixavam era numa instituição dessas, que era numa instituição de menor carente. Hoje não, as mães trabalham, os maridos trabalham, em compensação o déficit de creche, que se diz sob a administração dos municípios nunca tem vaga. Essa é a minha opinião do que está se passando hoje no nosso Brasil. (Entrevista ao aluno DONHA: 17/01/2017)

O Estado mínimo é uma exigência neoliberal que se implantou no Brasil em suas relações internas – nas políticas públicas – e externas. Traduz-se na municipalização das políticas públicas cuja descentralização política-administrativa não vem sendo acompanhada de uma descentralização econômica, assim como na privatização das empresas estatais, no entreguismo do complexo industrial e agropecuário aos trustes estrangeiros.

<sup>4</sup> Todas as entrevistas com ex-integrantes da Escola Rodolfo Fuchs - ERF e o uso de suas imagens e narrativas foram autorizados nas gravações em vídeo.



A redemocratização marca a transição para o regime neoliberal no Brasil. As lógicas paradoxais de “descentralização centralizante” e de “centralização descentralizada” compõem as estratégias reformistas da educação desde o embrião municipalizante na ditadura de 1964. “Transferem-se as instituições escolares da jurisdição federal para a estadual e desta para a esfera municipal: municipaliza-se o sistema de ensino. Propõe-se para níveis cada vez mais micro (inclusive a própria escola), evitando-se, assim, interferência "perniciosa" do centralismo governamental” (Gentili 1996: 16)

Vemos na atualidade a desarticulação das práticas de unificação de movimentos de trabalhadores do nível local ao federal (em torno de sindicatos ou não), fixada como efeito das políticas de descentralização. Ao passo que as organizações político-partidárias se inserem e se confundem sinergicamente nos aparelhos estatais burocráticos (compostos dos prepostos das primeiras), estreitando suas relações e planos em todos os níveis administrativos. E não existem de maneira alguma apenas em estrato municipal de atuação. “Mas, por outro lado e ao mesmo tempo, os governos neoliberais centralizam certas funções, as quais não são transferidas aos municípios, aos governos estaduais nem, muito menos, aos próprios professores ou à comunidade” (Gentili 1996: 16)

O Estado neoliberal é mínimo quando deve financiar a escola pública e máximo quando define de forma centralizada o conhecimento oficial que deve circular pelos estabelecimentos educacionais, quando estabelece mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema e quando retira autonomia pedagógica às instituições e aos atores coletivos da escola, entre eles, principalmente, aos professores. Centralização e descentralização são as duas faces de uma mesma moeda: a dinâmica autoritária que caracteriza as reformas educacionais implementadas pelos governos neoliberais. (Gentili 1996: 15-16)

O regime atual das articulações intersetoriais não supera o regime da sequestração disciplinar dos corpos. Em nosso país, esta economia das políticas públicas não garante o atendimento da maioria da população, e tem sido diretamente proporcional à privatização e ao empobrecimento da oferta do serviço público, à precarização e à flexibilidade das relações de trabalho, e ao recrudescimento da competitividade e da desconfiança entre trabalhadores.

Desmunicipalizou-se a Rodolfo Fuchs depois de uma denúncia sobre procedimento que contrariava o que preconizava o ECA: dois irmãos foram separados e enviados a internatos distintos como medida protetiva. (Entrevista à psicóloga MARIA ANGÉLICA: 09/05/2015) Um ex-aluno interno Eduardo Noruega da Conceição foi morto na Chacina de Bonsucesso (bairro da zona norte do Rio) de 15 de março de 1995 em favela no Rio de Janeiro, quando 8 morreram e 2 se feriram na guerra de traficantes. Não pode falar do Wagner dos Santos, pois tornou-se psicóloga na ERF em 1994 após a evasão do aluno e a sua presença no Massacre da Candelária<sup>5</sup> (1993) perpetrado por policiais militares, desta vez no Centro da capital do Rio.

23 de julho de 2018 marcará 25 anos do Massacre em que Wagner quase foi assassinado. Na entrevista com o diretor Roberto e uma aluna externa dos anos de 1970, sabe-se que direção e funcionários da ERF foram chamados pelo Instituto Médico Legal - IML para o reconhecimento dos corpos dos mortos no Massacre, entre os quais internos da Rodolfo Fuchs egressos por idade-limite ou fuga da escola.

Wagner dos Santos tinha 19 anos à época e vivia nas ruas da capital do Rio de Janeiro. Em vista de um projeto pedagógico de submissão disciplinar e segurança, o aluno foi considerado “[...] péssimo. Um aluno problemático, depois virou um santo. Fruto da mídia, enfim: e então digamos assim: existe a história que a fama revela, e a história de quem viveu lá. Aí é diferente.”

<sup>5</sup> Chacina da Candelária: Massacre de jovens nas imediações da igreja católica da Candelária, Centro do Rio, em 23 de julho de 1993.

(Entrevista ao diretor ROBERTO: 17/01/2017) A escola era uma prisão (que deveria manter dentro do espaço) para os obedientes, mas um forte (ou castelo que deveria manter fora do espaço) contra os que desafiavam o seu sistema. A reprovação do aluno em aprendizagem, disciplina e participação (trabalho nas oficinas-escola) garantiria a roda viva de transferências entre escolas e reformatórios ou a fuga contra o forte. Os “bem-sucedidos” eram os que não representavam ameaça: “Carlos\_ Mas, infelizmente, tinha ex-alunos nossos que morreram lá. No Massacre da Candelária, ou seja: eles voltaram para lá, para o Rio, mas para as ruas. Rosa\_Isso. Mas muitos hoje são bem-sucedidos hoje também, que saíram de lá, né? [...] (Entrevista aos professores CARLOS & ROSA: 09/02/2017)

A segurança na derradeira Fuchs serve à emergência da população errante e do devir-infrator do aluno, mas fundamentalmente quer aplacar seu devir-mundo, o devir-órfão pelo inclassificável às celas disciplinares. Ela cavalga agora o relâmpago dos fluxos, da dispersão das linhas de fuga, de errância, e sofre de uma “doença do poder”: uma anarcofobia cujo sintoma principal é o medo dos corpos que não têm governo, não se submetem ao seu regime de poder.

O que significa a morte da ERF em 1997 para o nosso presente? Quais as perspectivas que podemos ter após a lição do seu esvaziamento e como poderíamos tratar da questão da infância e juventude a partir do dispositivo analisador de sua morte como ruptura?

Sobre a atualidade de um dispositivo “reformatório”, efeito da morte da Fuchs e indicador de problematização, “é necessário distinguir, em todo dispositivo [misto de história e devir], o que somos (o que não seremos mais), e aquilo que somos em devir: *a parte da história e a parte do actual*.”<sup>6</sup> (Deleuze, 1990: 159, grifos do autor) A modernidade da escola nos revela uma possibilidade para o pensamento: restar-nos-iam apenas paredes ou redes, num esquema binário? Podemos pensar outros modos de ação? As novas técnicas de juízes da normalidade como as do conselho tutelar, equipamentos da saúde e da assistência social, e educativos, ou restará uma nova escola totalizante em novas redes-teias tecendo o controle sobre alunos e famílias, como a “escola de pais” como projeto que renasce, que agora irão ensinar também os pais a criarem e dirigirem seus filhos? Os novos técnicos da prevenção geral nos salvarão?!

As novas redes de articulação das políticas públicas para a infância e adolescência, suas forças estariam a se distanciar das práticas penais e justiceiras, punitivas, enfim? Ou, de outro modo, estariam a reconfigurar o modelo da sequestração dos corpos em linhas novas de instituições prisionais na plataforma de setorização do cuidado, em campos de concentração a céu aberto?

O dispositivo da criminalidade (Rauter, 2007; Tavares, 2011) nos permite ver as novas estratégias de controle na cidade como num deslocamento do esquema binário entre as “paredes” ou as “redes”, ou seja, da predominância da dicotomia confinamento (internação) versus setorização que historicamente se impõem ao trabalho com o social, exercido em geral por: psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, médicos de família, entre outras especialidades. Esses profissionais no Brasil são denominados “técnicos” nas várias políticas públicas: de Garantia de Direitos como é o caso do conselho tutelar, dos Programas de Acolhimento Institucional – PAI, e dos comissariados da infância e da adolescência, da assistência social nos CRAS e CREAS – Centros de Referência da Assistência Social Básica e Especializada (respectivamente), da saúde mental nos CAPSi – Centro de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil, e da educação fundamental nas especialidades da pedagogia, psicologia e fonoaudiologia, a exemplo.

[...] Pensamos as instituições carcerárias como componentes de uma grande engrenagem que designamos por “dispositivo da criminalidade”. [...] Pensamos que as práticas que mantêm as prisões em operação produzem envenenamentos subjetivos, no sentido espinosista do termo. (Deleuze 2003). A solução prisional frente à questão da criminalidade só se torna possível porque

<sup>6</sup>En todo dispositivo hay que distinguir lo que somos (lo que ya no somos) y lo que estamos siendo: la parte de la historia y la parte de lo actual.

põe em ação e se utiliza de múltiplos mecanismos subjetivos, para além das grades e muros. [...] (Rauter 2007: 42)

Não é o veneno da prisão como lugar em si que se destaca, mas desponta um aprisionamento que percorre os diversos pontos-elementos úteis às sociedades de segurança e que o retroalimenta, o suplementa mantendo os seus muros em pé. “O medo/acuamento, a desconfiança/desfiliação e a violência/inexistência de sentido, como estratégias do “dispositivo da criminalidade”, produzem subjetividades engajadas no sofrimento psíquico ou no esmagamento do sentido subjetivo/afetivo.” (Tavares 2011: 131). Nossas práticas pedagógicas de prevenção (que tem a escola como amálgama de todos outros setores de assistência) defendendo as articulações em rede como bandeira da liberdade, são formas inibidoras das políticas de encarceramento (e que a superariam em perspectiva) ou um complemento necessário? Em que medida as práticas “técnicas”, “especialistas”, se adaptam ao dispositivo da criminalidade, ou o pretendem ultrapassar?

Uma fabricação de subjetividades criminosas no presente e no futuro é efeito dos dispositivos de criminalidade como espraiamento capilar das instituições de segurança e de tutela da população. Falo do controle social amplificado das prisões e dos projetos sociais da cidade, das políticas públicas entrelaçadas de saúde, de educação, e daquelas direcionadas pelo bloco da assistência social-justiça-garantia de direitos e de atenção à infância empobrecida: dos abrigos, dos estabelecimentos para adolescentes em conflito com a lei, em prol da localização, separação e identificação dos sujeitos e das condutas suspeitas de infração. Enfim, compõe-se maquinaria pública de suspeição e rastreamento dos indivíduos com traços de pré-criminosos: como prevenção dos crimes do futuro.

São os mecanismos de segurança que põem para funcionar a grande engrenagem de articulações que quase sempre não prevê (e nem pretende, nem quer, nem planeja; só executa as velhas cartilhas do passado, modernizadas, reformadas, mais econômicas, eficazes e refinadas que o modelo do confinamento) a transformação da realidade social e política, mas fazem avançar na esteira das (crescentes) sobrecodificações jurídicas e punitivas de suas práticas tecno-sociais o controle das virtualidades por meio da instituição de novas prisões a céu aberto:

A instituição prisão não se refere aos muros que circunscrevem o estabelecimento penal. Ela fala de ações/relações presentes no contexto em que se crê existirem “coisas desse mundo” a se temer [...], de modo a se operar permanentemente divisões entre os confiáveis e os não confiáveis, mantendo uma linha tênue entre eles [...].(Tavares 2011: 132)

A emergência do conselho tutelar na contemporaneidade como comutador de diferentes núcleos das políticas públicas tende a operar e a impulsionar a urdidura dos setores de assistência estatais em prol da justiça e da penalidade.

Os casos são destituídos de dimensão política, recaindo na moralização. Se discutir os impedimentos objetivos para que as pessoas possam fazer opções na vida cotidiana, a sedução do mundo mercantil e o aliciamento do narcotráfico, sobretudo entre os jovens, exigem que, de forma individualizada, cada um seja um super-homem responsável por enfrentar as desventuras do mundo do capital. (Scheinvar&Nascimento 2010: 30)

Nas práticas das políticas públicas em geral, as crises e conflitos na relação entre técnicos e clientela, e entre os próprios trabalhadores do social, vêm sendo tuteladas pelos regimes de poder de judicialização. Novas propostas de humanização da Justiça enredam os setores não jurídicos na medida em que instituem práticas especialistas de regulação social e de punição das condutas. As metas de tornar as relações sociais ‘mais humanas’ na escola e em suas relações com as famílias e outros setores de políticas públicas, paradoxalmente, judicializam a vida e fazem o humano cada vez mais judicial e burocrático.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta comunicação intercepta o tema d'os direitos e as políticas públicas para a infância e a juventude na medida em que evidencia o novo marco regulatório-punitivo cuja meta é mais a articulação do deslocamento e a prevenção do acontecimento, e não o confinamento dos corpos infantes por excelência.

Uma nova redistribuição da responsabilidade parental (que se retira do foco do cuidado integral-intensivo pelos aparelhos de estado) se produz por meio dos encaminhamentos de controle social sobre a população em redes de políticas públicas sem fim: as forças das famílias pobres são agora conectadas a redes de direitos sociais (precários) como uma prescrição das políticas públicas locais, municipalizadas, quando não como penalidade. Uma criança ou um jovem não é assistido continuamente em um único espaço por muito tempo: seja em internato-escola ou reformatório, mas redes de articulações se ligam a essa possibilidade como recurso de proteção excepcional em abrigos públicos temporários, ou definitiva como os processos de adoção, ou de punição em prisões de jovens (chamada no Brasil de medida socioeducativa de internação em estabelecimento educacional).

Como podem a democracia e os direitos humanos não limitarem a arbitrariedade das desigualdades sociais, dos governantes e técnicos das políticas públicas que governam para si e em sua própria defesa, e sim a potência da rebelião de um povo contra as migalhas que lhes são oferecidas das relações de poder, as forças das famílias em nome da suposta proteção da infância. Neste sentido, o acesso aos direitos pela população mais pobre se assemelha mais a uma concessão, a um ato de “clemência” da soberania jurídico-política de técnicos e governantes.

Paul Veyne (2016) faz uma ontologia histórica tendo como dispositivo a filosofia estoica de Sêneca, para pensar a atualidade de conceitos como o de clemência:

Sêneca não designa por clemência outra coisa senão o que entende corriqueiramente por tal palavra: não ultrapassar os rigores necessários da lei, não gostar de punir; [...] não diz uma palavra sobre impostos, guerras, conquistas, instituições, Senado; a razão disso é simples: o que limitava a arbitrariedade do governante não era um Estado de direito, e sim exclusivamente o respeito do governante pela dignidade e a vida de seus pares. A palavra “clemência” enchia tanto a boca como hoje fazem “democracia” e “direitos humanos”. (Veyne 2016: 29)

No Brasil, assistimos a uma democracia parlamentar tecnoburocrática muito distante do cotidiano das práticas, e dos problemas da vida da maioria da população. Como a “clemência” do “imperador” de outrora, ou dos governantes soberanos de hoje, nossa “democracia” e “direitos humanos” enchem a boca do poder soberano dos políticos e poderosos, para serem vomitados nas políticas públicas judiciais-assistencialistas, munidas de um arsenal de prevenção contra a luta das famílias e dos povos por direitos substanciais e duradouros. Um caminho no qual a proteção só dos direitos da infância e não dos direitos sociais globais da família – como o de trabalho dos pais – se torna um elefante branco.

Justiça e direito nas conexões com a educação e a rede local amplificada de cuidados, via de regra, se transmutam no império da lei apenas como deveres, obrigações, punições, regulação da vida em busca de verdades absolutas em nome da soberania jurídica e não das transformações sócio-políticas. A justiça como outro caminho possível urge para a conquista mais ampla de direitos sociais contra os domínios tutelares e assistencialistas sociais da escolarização cuja ponta é a judicialização.

Como recortar redes para uma justa abolição das práticas penais em aliança entre nós trabalhadores, e entre nós e o público atendido, em crítica e resistência à judicialização política de nós mesmos que intensifica grades de hierarquização de todos contra todos, travestidas de linhas

de proteção? (Que não é clara sobre a quem é direcionada, ao dissimular seu objeto de atenção e dizer proteger o outro quando se quer proteger a si mesmo)

Nas sociedades de segurança, a gestão democrática nas políticas públicas setorizadas vira um júri tecnossocial, inserido na própria população assistida, e que se vira contra ela, numas facções contra outras dentro da população mesma. A subjetivação judicializante é uma forma de autocontrole social sobre as práticas, na medida em que este pode e costuma ser desejado pelos próprios trabalhadores, muitos dos quais se orgulham das mais-tarefas e mais-poderes que se lhes impõem como funcionários “terceirizados” do Judiciário. Quem ousa quebrar o círculo sagrado em torno da infância e adolescência, e que como regra progressivamente se impõe e se aceita entre nós psicólogos e outros ditos técnicos, em nossas práticas agora exigidas e instituídas como responsabilidades jurídico-penais?

[...] Será necessário transformar radicalmente as escolas. [...] Não se trata, de modo algum, de restaurar a velha instituição oitocentista, supostamente boa porque “funcionava bem”, tampouco de atualizá-la transformando-a em mais um dos nós das redes de conexão para dissolvê-la fatalmente nessa metamorfose. De que se trata, então? De reinventá-la como algo ainda impensável. Nada simples, sem dúvida, mas é este o tipo de combate pelo qual vale a pena nos batermos. (Sibilia 2012: 210-211)

## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUDELAIRE, Charles. *O pintor da vida moderna*. Autêntica Ed: Belo Horizonte, 2010. – (Coleção Mímo; 7)

CASTEL, Robert. A insegurança social. *O que é ser protegido?* Ed.Vozes: Petrópolis, 2005.

DELEUZE, Gilles. ¿Que és un dispositivo? In: *Michel Foucault*, filósofo. Barcelona: Gedisa, 1990, pp. 155-161.

DELEUZE, Gilles. *Lógica do sentido*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. Mil platôs: *capitalismo e esquizofrenia 2, vol.4*. Ed. 34: São Paulo, 2012.

DELIGNY, Fernand. *Los vagabundos eficaces*. [versão Kobo]. Editorial UOC (Oberta UOC Publishing, SL, de esta edición). Barcelona, Julio de 2015a. ISBN: 978-84-9064-859-9.

DELIGNY, Fernand. *O aracniano e outros textos*. São Paulo: n-1 edições, 2015b.

FARGE, Arlette. *Lugares para a história*. Autêntica Ed: Belo Horizonte, 2015.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Vozes: Petrópolis, 2000.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*. Martins Fontes: São Paulo, 2008.

FOUCAULT, Michel. O que são as luzes? In: *Ditos e Escritos II*. Forense universitária: São Paulo, 2013.

FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade 2: o uso dos prazeres – 1.º* - São Paulo, Paz e Terra, 2014.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. da & GENTILI, P. (Orgs.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília, DF: CNTE, 1996, p. 9-49.

GROS, Frédéric. *Le principe sécurité*. Ed. Gallimard: Paris, 2012.

GUATTARI, Félix. *Psicanálise e transversalidade*. Ed. Ideias e letras: Aparecida, SP, 2004. LAPASSADE, Georges. *Grupos, organizações e instituições*. Francisco Alves: Rio de Janeiro, 1989.

- LAPOUJADE, David. Deleuze, os movimentos aberrantes. São Paulo: N-1 edições, 2015.
- LOURAU, René. *René Lourau na UERJ*. Rio de Janeiro, Ed. da UERJ, 1993.
- RAUTER, Cristina. *Clínica e estratégias de resistência: perspectivas para o trabalho do psicólogo em prisões*. *Psicol. Soc.* vol.19 no.2 Porto Alegre May/Aug. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v19n2/a06v19n2.pdf> Acesso em 06 abri. 2018.
- ROCHESTER, Julia. *The Candelária Massacre. How Wagner dos Santos survived the street children's killing that shook Brazil*. [versão Kobo]. London, UK. JH Haynes & Co Ltd. Sparkford, 2008. ISBN – 13: 978-1-905745-26-5.
- RODRIGUES, Heliana de Barros Conde; SOUZA, Vera Lúcia Bastista de. A análise institucional e a profissionalização do psicólogo. In: *Análise institucional no Brasil*. – 2.<sup>a</sup> Ed. – Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1991.
- SCHEINVAR, Estela; NASCIMENTO, Maria Livia. *Interfaces: o conselho tutelar como campo de intervenção*. In: Nascimento, Maria Livia; Scheinvar, Estela. *Intervenção socioanalítica em conselhos tutelares*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.
- SIBILIA, Paula. *Redes ou paredes? A escola em tempos de dispersão*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- TAVARES, Gilead Marchezi. O dispositivo da criminalidade e suas estratégias. In: *Fractal: Revista de Psicologia*, v. 23 – n. 1, p. 123-136, Jan./Abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/fractal/v23n1/v23n1a09.pdf> Acesso em: 6 abri. 2018.
- VEYNE, Paul. *Sêneca e o estoicismo*. São Paulo: Três Estrelas, 2016.

**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO  
DEL VOLUNTARIADO UNIVERSITARIO  
EN IBEROAMÉRICA**

MÁRQUEZ ZÁRATE, MIGUEL ÁNGEL

# PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DEL VOLUNTARIADO UNIVERSITARIO EN IBEROAMÉRICA

## I. INTRODUCCIÓN

El voluntariado universitario se ha consolidado en los últimos años como un ejercicio institucional de las universidades e Instituciones de Educación Superior (IES). Este esfuerzo promueve, desde el seno de la academia, proyectos de desarrollo social en los que los estudiantes son responsables directos de solucionar problemas concretos de comunidades específicas. Además de acrecentar la cohesión social, los alumnos pueden poner en práctica las metodologías del aprendizaje-servicio. Trabajan colaborativa e interdisciplinariamente en su solución; ponen en práctica valores y cualidades de ciudadanía activa a partir de la prestación de sus servicios y refuerzan de manera importante sus habilidades de investigación.

Su vinculación con sectores sociales excluidos y marginados ha coadyuvado a la búsqueda de una menor desigualdad social. En Iberoamérica queda demostrado que a través de una integración conjunta con diversas instituciones dan resultados positivos, tal como sucede en España, Argentina, Chile y México, sólo por mencionar algunos casos, por lo que se considera prioritario establecer líneas de investigación que coadyuven al desarrollo del voluntariado en las universidades públicas y privadas en los países de la región.

El voluntariado universitario adquiere una relevancia pública, su participación en acciones de políticas y gobernanza se acrecienta día tras días; su integración a procesos de interacción comunitaria, a través del rescate y fortalecimiento de espacios públicos, lo hace ser un actor dinámico; teniendo como ventaja los conocimientos adquiridos en su formación académica y su aplicación profesional.

Como línea de investigación, está creciendo el interés, por lo que, por su carácter novedoso, requiere la aplicación de metodologías donde la interdisciplina adquiere una importancia vital para el logro de las investigaciones que al respecto se desarrollan en Iberoamérica.

Por lo antes mencionado, el objetivo de la presente ponencia, es presentar el avance del proyecto de investigación “El voluntariado universitario en Iberoamérica”, tomando como referente de análisis, las experiencias metodológicas, así como las limitaciones y oportunidades encontradas durante la misma, que a través de un proceso de retroalimentación ha ido fortaleciendo su estructura metodológica.

En primer término, se establecieron las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la situación actual del voluntariado universitario en Iberoamérica?
- ¿Cuáles son las principales líneas de acción que se desarrolla en las universidades de Iberoamérica para fomentar el desarrollo del voluntariado universitario?
- ¿Por qué el aprendizaje-servicio, se convierte en un método de enseñanza idóneo para el fortalecimiento del voluntariado universitario?
- ¿Cuál es el nivel de institucionalización del voluntariado universitario en Iberoamérica?



- ¿Existen diferencias culturales sobre el voluntariado universitario, derivadas de dicho nivel de institucionalización?
- ¿Cuáles son las experiencias exitosas, basadas en el aprendizaje-servicio, que han llevados a cabo el voluntariado universitario, en la región?
- ¿Cuál es el nivel de participación del voluntariado universitario en el ámbito de las políticas públicas y la gobernanza en Iberoamérica?
- ¿Cómo se concibe el voluntariado entre los estudiantes de educación superior en la región?
- ¿Qué estrategias metodológicas son las más adecuadas para fortalecer el voluntariado universitario?
- ¿Qué elementos se deben considerar para coadyuvar la vinculación/gestión de la universidad con sus voluntarios y la canalización de éstos, a proyectos sociales con distintos impactos en pos de un beneficio social?

La investigación se sitúa en tres fases; la primera, se circunscribe en el estudio teórico de la situación actual del voluntariado universitario en Iberoamérica, tomando como referente a los siguientes países: España, Argentina, Chile y México, con la finalidad de ubicar el marco institucional en el cual se desarrollan. La segunda se acota en el estudio cuantitativo de la situación del voluntariado universitario en México, tanto en universidades públicas como privadas, pertenecientes a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), por medio de la aplicación de una encuesta, la cual tiene por objeto, servir de paradigma para el análisis del voluntariado universitario en la región.

Con base en los resultados obtenidos hasta el momento, se han distinguido tres modelos de Voluntariado Universitario en Iberoamérica: El institucionalizado, cultural y emergente. El primero se caracteriza por tener un diseño institucional que coadyuva desde el Estado al fortalecimiento de las acciones voluntarias de los universitarios, contando con una estructura jurídica y programas que cuentan con el apoyo de la administración pública. Cultural, el cual se desarrolla desde tiempos ancestrales en los recintos universitarios, sin embargo, no se cuenta con una estructura institucional por parte del Estado. Emergente, que va respondiendo a las necesidades sociales y que tiene un ámbito de desarrollo más reciente. Dichos modelos se inscriben en acciones que fomentan el aprendizaje-servicio.

Con relación a la encuesta, esta se encuentra en un proceso de retroalimentación, derivado de la aplicación piloto de la misma, la cual ha permitido perfilar los indicadores para coadyuvar a los resultados de la mencionada investigación.

Para fines de presentación, la ponencia se divide en cuatro apartados: 1. Horizontes del voluntariado universitario; 2. Modelos de Voluntariado Universitario en Iberoamérica; 3 Encuesta sobre voluntariado Universitario 4. Avances, Limitantes y Oportunidades. Por último, se presenta las fuentes de consulta.

## II. HORIZONTES DEL VOLUNTARIADO UNIVERSITARIO

### II.1 *El voluntariado*

El fenómeno de la globalización y su actual redefinición, donde las fronteras en algunos casos tienden a cerrarse, aunado a un desarrollo tecnológico sin precedentes en la historia de la humanidad, otorgan un nuevo marco de referencia para el estudio de los movimientos sociales y actores sociales emergentes. Su estudio puede ser tratado desde diversas interpretaciones teóricas, tendientes a analizar las prácticas realizadas que describen sus dinámicas. Contreras (2008:1), establece una división para el estudio de estos movimientos: la participación de los actores sociales en la construcción de una sociedad civil; el capital social; la ciudadanía étnica y la contribución a la formación de una ciudadanía social. Estas interpretaciones tienen como componentes su posición frente al Estado, el mercado y el poder regional. En este contexto, sobresalen las acciones solidarias y dentro de estas el voluntariado, como la donación del tiempo en beneficio de los demás, sin recibir algo a cambio.

En términos generales, el voluntariado se entiende como un trabajo conjunto entre organización y personas que donan su tiempo y talento a favor de una causa sin remuneración económica. Verduzco (2013; 82) considera que cuando nos referimos a acción voluntaria, estamos hablando de una acción que se lleva a cabo sin coacción y sin lucro a favor de terceros.

Butcher (2013) indica que se trata de aquel tipo de acciones que han servido de apoyo a demasiados fines, las cuales han posibilitado la consecución de logros importantes de diversa clase para la humanidad. La religión es una fuente importante de acción voluntaria. Las acciones de los voluntarios no pretenden sustituir al Estado en obligaciones, tratan de participar en actividades concretas en conjunto, para buscar soluciones rápidas y eficientes a las necesidades de los sectores vulnerables de la sociedad, aceptando las limitaciones de su naturaleza.

En una connotación más amplia, (Butcher y Verduzco, 2016; 5), se considera a los voluntarios, como individuos organizados para aportar su esfuerzo sin que medie pago alguno. Pero también son las empresas que promueven y apoyan estas tareas entre sus empleados. Por su parte, Pérez Boza (2016; 60), considera a la acción voluntaria como la donación del tiempo realizada con otros para realizar algo bueno.

Hasta el momento se ha hablado del voluntariado desde la acción, ahora es necesario hablar de los protagonistas. Para lo cual, Tavazza (1995; 89), define a la persona voluntaria como “aquella que además de sus propias obligaciones personales, de modo continuo, desinteresado y responsable, dedica parte de su tiempo a actividades, no en favor de sí mismo ni de los asociados sino a favor de los demás y de intereses colectivos, según un proyecto que no se agota en la intervención misma, sino que tiende a erradicar o modificar las causas que lo provocan”. La acción voluntaria no es una relación entre individuos atomizados sino entre individuos socializados que se identifican con una colectividad.

Mientras tanto, Butcher y Verduzco (2016; 12), consideran que en todo el mundo hay personas que participan en actividades de corte voluntario por diferentes motivos: para ayudar a erradicar la pobreza, mejorar salud y educación en las regiones donde viven, para luchar contra de la violencia o la intolerancia, para abordar temas ambientales y del cambio climático o para atender desastres naturales cuando ocurren, además de trabajar para su prevención.

Aunque antiguamente al voluntariado se le consideraba el conjunto de actores de la acción y al Tercer Sector como el espacio institucional donde se desarrolla dicha acción, hoy en

día ambos conceptos van de la mano y cobran sentido el uno con el otro, pues según definiciones actuales para el Tercer Sector el tener voluntariado se convierte en una característica de identificación (González y Garaiz, 2017; 10).

Para Douglas North y Roger Miller (1996), la respuesta para enfrentar la pobreza es la creación de incentivos institucionales para canalizar los esfuerzos individuales en las actividades. En este contexto, las elecciones individuales son determinadas por las oportunidades y gustos o preferencias. Existe un amplio reconocimiento de que los individuos y las colectividades, manejan recursos intangibles, cuya movilización permite lograr mejores resultados en emprendimientos y estrategias de lo que habría sido posible en su ausencia.

Lo esencial del concepto es la capacidad de acción colectiva y su puesta en acción. Normas, redes y asociaciones representan los vehículos a través de los cuales se expresa esta capacidad. Aunque sin un entorno cultural adecuado, éste no podría desarrollarse. Las acciones voluntarias estimulan la identidad y el sentido de comunidad del individuo, lo que genera un sentimiento de satisfacción personal e interés por cooperar. Los vínculos internos de una colectividad o grupo (empresa, etnia, región, nación), que facilitan la cohesión del mismo, son los que le dan forma al voluntariado, otorgando un especial énfasis en cuestiones como normas y creencias compartidas. Las instituciones tienen un efecto importante, o bien lo fomentan de manera acelerada, o se convierte en un obstáculo.

El papel de los voluntarios es impulsar iniciativas sociales y realizar sus actividades en un marco de respeto y reconocimiento de los derechos del otro, dando oportunidad a su crecimiento; es decir, el concepto clave para que el voluntariado cumpla con su objetivo es la cooperación entre los diferentes actores involucrados: organizaciones de la sociedad civil, universidades, instituciones públicas y privadas, beneficiarios y comunidad. La solidaridad hacia otros y los aspectos vitales de esta actitud, como son la filantropía y el voluntariado, muestran la generosidad de la que somos capaces los seres humanos para aliviar y acompañar las carencias y problemas de nuestros congéneres (Butcher, 2013; 11).

Esta acción cooperativa es llevada a buen puerto con voluntarios bien capacitados en consonancia con la actividad de los otros agentes ya descritos -Estado, sociedad civil y mercado - y sobre todo si las organizaciones sin fines de lucro tienen programas bien definidos, con objetivos claros y medibles.

La promoción del desarrollo se caracteriza por despertar en las personas conciencia de sus necesidades, así como de sus recursos y derechos. Tiene como objetivo lograr la autogestión de manera que los miembros de las diversas comunidades direccionen y orienten la solución de sus problemas acompañados por los voluntarios y así llegar a la satisfacción de sus necesidades.

Un voluntario no es quien tiene la responsabilidad de resolver una problemática social, más bien, su papel es ser parte de la solución, colaborar en equipo en un proceso específico, haciendo uso de sus conocimientos, pero también durante su participación refuerza sus conocimientos.

Algunos miembros de la comunidad internacional nos muestran que el espíritu del voluntariado convertido en un principio rector de políticas públicas en Estados de Derecho, es un factor trascendental para lograr el bienestar basado en la solidaridad, unión y participación sociales.

En el ámbito de las Naciones Unidas hay muestra tangible de que un pequeño grupo de voluntarios puede lograr, mediante acciones ciudadanas, el comienzo de la paz en diversas Naciones (De la Flor, 2012).

Tal es su importancia para las Naciones Unidas, que el 2001 lo designó como el “Año Internacional del Voluntariado”. La actividad voluntaria conforma parte de las nuevas metas del desarrollo sostenible de 2030 de la ONU (Butcher y Verduzco, 2016; 28).

El voluntariado tiene un amplio desarrollo en diversos países, por ejemplo, en Alemania, entre 1999 y 2009, la población de 14 años y más que se involucró en acciones voluntarias tuvo una variación entre el 34% y 36%. La acción voluntaria se caracteriza por un alto grado de compromiso, pues el 32 % de los voluntarios habían estado activos durante 10 años y más. Por otra parte, el voluntariado se practica con regularidad: el 90 % lo realiza por lo menos una vez al mes, el 56 % una vez por semana y el 33 % por semana (Verduzco, 2013; 88).

En Estados Unidos, durante 2012, los voluntarios fueron el 26.5 % de la población con edad de 16 años y más. Destinaron 50 horas al año al trabajo voluntario. En Francia durante el 2010, el 22.6% de la población de 15 años y más se encontraba realizando trabajo voluntario en asociaciones, pero además un 13.4 % lo hacía por fuera de las asociaciones por lo que la proporción total llegaba al 36% (Verduzco, 2013; 88).

En Canadá, entre 2004 y 2010, los voluntarios fueron entre el 45% y 57% de la población de 15 años y más. Se trata de voluntarios en organizaciones. En 2010 los voluntarios destinaron un promedio de 156 horas por voluntario durante todo el año (Verduzco, 2013; 90).

En suma, la actividad voluntaria se convierte en una de las fortalezas que tiene la sociedad civil para realizar los cambios requeridos, respecto a la conformación de un nuevo orden mundial, que se caracterice por una menor desigualdad social.

## *II.2 Voluntariado universitario*

Desde tiempos ancestrales, las universidades han desarrollado acciones solidarias con sectores vulnerables de la población; uno de los medios con que cuenta para lograr tales objetivos, es a través del voluntariado. Entre los jóvenes universitarios existe un compromiso cada vez más amplio en el ámbito del compromiso cívico y la participación comunitaria.

Desde la universidad se pueden ofrecer otros modelos y otros instrumentos que colaboren en la consecución de una sociedad más sensible, comprometida y justa. Los modelos habituales muestran síntomas de evidente agotamiento e incluso de no haber sido el camino hacia un bienestar social, sino que han aumentado las desigualdades. La universidad es responsable también, junto a otros actores, de la búsqueda, la investigación, la enseñanza y la creación de otros modelos que procuren la transformación hacia una sociedad más igualitaria (Voluntariado Universitario, 2008).

La investigación y la innovación no sólo son determinantes para afrontar los retos de una sociedad basada en el conocimiento, sino también para alcanzar una globalización solidaria y respetuosa de las identidades específicas, para garantizar el bienestar de los ciudadanos desde una perspectiva multidimensional y para promover el desarrollo sostenible. En este sentido, la responsabilidad social de las universidades es un medio para contribuir a todo ello.

La responsabilidad de las universidades consiste, en contribuir al desarrollo económico, social y cultural de las sociedades, en generar mayor conocimiento a través de la investigación y

transmitirlos adecuadamente a los diferentes sectores. La universidad influye de manera radical en la sociedad y por eso es responsable de canalizar esa influencia con una clara orientación transformadora hacia los ámbitos de vulnerabilidad social y económica presentes en nuestras sociedades, es decir, debe buscar el bien común.

Lo viene haciendo desde su misma constitución como institución de Educación Superior. De ahí que sea preciso reconocer su valor transformador. Es precisamente este valor, quien concede más legitimidad al lugar que la universidad ocupa en la sociedad. Es más legítimo en la tarea de construcción de una sociedad exigir y reconocer a la universidad su papel de productora y prestadora de un bien público que su papel de productora y prestadora de servicios en el mercado del conocimiento (Ayuso, 2011).

En este sentido, se han generado tendencias que abogan hacia la pertinencia de las universidades en el contexto del que hacen parte, como la llamada Responsabilidad Social Universitaria, que busca dar respuesta a problemáticas sociales de índole cultural, política, ambiental y económica que llevan sobre sí las mismas universidades (Rodríguez, s/f).

El voluntariado universitario tiene una particularidad, el estudiante cuenta con un amplio bagaje de conocimientos y experiencias cultivados a lo largo de su estadía en la universidad. La función de la Universidad no debe limitarse sólo a la formación de individuos técnicamente competentes en las distintas áreas de conocimiento, sino que debe también formar personas en toda la extensión de la palabra. De acuerdo con esto, se tiene el convencimiento de que la implantación de estructuras solidarias en las universidades y la integración de actividades de voluntariado pueden favorecer la promoción de valores como la solidaridad, el altruismo o la tolerancia, así como contribuir notablemente al desarrollo de actitudes y habilidades que pueden constituir un valor añadido el futuro profesional del alumnado (Voluntariado Universitario, 2008)

Un factor relevante dentro de este tipo de actividad, es la motivación, esta se puede conseguir con éxito si se han definido previamente objetivos claros, viables y realistas con unas actividades atractivas y adaptadas al ritmo universitario. Entre los objetivos de la promoción del voluntariado universitario está el fomentarlo para ofrecer una formación integral del estudiante, por lo tanto, las actividades entorno al voluntariado que se diseñen deben encuadrarse dentro del ritmo y actividades propios del sistema universitario. Por supuesto, tienen también un papel muy importante en la motivación la capacidad y habilidades del propio coordinador de voluntariado, el proceso de acogida y las actividades ofertadas, así como el acompañamiento, reconocimiento y reforzamiento de las acciones voluntarias (Voluntariado Universitario, 2008).

### *II.3 El voluntariado Universitario y la Gobernanza*

El voluntariado es una práctica ciudadana orientada al fortalecimiento de las Instituciones democráticas, entre las cuales se encuentran las universidades públicas. De esta manera, se logra difundir los principios teóricos acumulados y generados por la universidad a todos los sectores de la sociedad y, en particular; a aquellos que por condiciones políticas y socioeconómicas, se ven frecuentemente con menos posibilidades para acceder a ellos (Saravia, 2012). El modelo busca reintegrar el beneficio social de la educación universitaria pública con servicios para la comunidad; se desarrolla con importantes alianzas locales y la posibilidad de enlazarse con políticas públicas.

En las décadas de los 50's y 60's en América Latina, se identificó al voluntariado con prácticas asistencialistas, caritativas o de beneficencia y, en general, con objetivos de muy corto plazo. Pero ese voluntariado que muchos llaman tradicional fue modificado por nuevas modalidades y concepciones, que incluyeron activos movimientos juveniles, trabajo social popular y un voluntariado de fuertes motivaciones políticas (Instituto Nacional de la Juventud, 2010).

En México, durante el siglo XX, la Educación Superior se revitalizó con la presencia de: procesos de democratización en la elección de autoridades universitarias; novedosos esquemas de gobierno; y de autodeterminación de la vida interna. Todo ello con la convicción de que la razón de ser de la universidad pública era su vocación hacia la solución de los problemas sociales, económicos y políticos del país y que su estrategia tendría que ser la extensión y la inclusión para beneficio de la sociedad, y cuyo eje tendría que articularse en el trabajo académico con los sectores pobres y marginados (por ejemplo, servicio social, prácticas comunitarias y programas de intervención en zonas marginadas) (Kliksberg, 2006).

En el actual momento de transición, avanzamos hacia un modelo de universidad pública que establece nuevas asociaciones con el gobierno, poderes legislativos, organizaciones no gubernamentales y empresas nacionales a fin de participar en la transformación de la sociedad mexicana, de su crecimiento económico, su desarrollo humano sostenible. La responsabilidad de la sociedad universitaria tiene un contenido específico en función del contexto concreto en que se inserta una institución universitaria y en el marco de problemáticas complejas, pero delimitadas histórica y socialmente (Márquez, 2011).

Las diversas expresiones del voluntariado contribuyen a disminuir los vacíos actuales en la incorporación social juvenil y validan a las personas jóvenes como ciudadanos/as, capital humano, capaces de promover el progreso del capital social y económico de las comunidades. El voluntariado empieza recién a empezar a conformarse como política pública en algunos países. La legislación es muy débil, y no contiene disposiciones promotoras sino casi exclusivamente reguladoras.

En mayor o menor grado, los Estados están desarrollando marcos legales para fortalecer las actividades de voluntariado. Esto incluye el sistema de derechos en la actividad social voluntaria. En Iberoamérica sólo tres países cuentan con una legislación específica para el voluntariado: Brasil, España y Portugal. En Brasil, desde que se aprobó la Ley del Voluntariado en 1998, ésta se convirtió en un punto de referencia indispensable para voluntarios/as e instituciones. Al visibilizar el voluntariado como práctica de ciudadanía, se generó un movimiento amplio de organizaciones voluntarias decididas a influir en las políticas públicas. El rápido crecimiento y presencia pública de los programas de voluntariado en Brasil es el resultado de este movimiento (Instituto Nacional de la Juventud, 2010).

La Universidad entonces, debe contribuir a la solución de esos críticos problemas que aquejan a la sociedad y ellos deben percibirse a través de la identificación de necesidades sociales, económicas, políticas y asistenciales que son poco satisfechas, a través de las acciones que se han realizado y que requieren soluciones. Esa proyección social es la que cumple la Universidad con el medio y se apoya en sus actividades teóricas y prácticas, a su vez deberá promover espacios de cooperación con otras universidades, para que sus respuestas cuenten con mayor fuerza, a través de las acciones que se ejercen (Carrasquero, 2008).

El voluntariado se convierte entonces en una herramienta de acercamiento de la universidad a la sociedad, en una seña de identidad universitaria y en un valor más del espacio

de educación superior. La ecuación universidad-voluntariado-sociedad, responde pues a las ideas de responsabilidad social inherentes a las universidades, e instituye espacios en los que se pretenden conseguir sociedades más comprometidas, justas e igualitarias (Voluntariado Universitario, 2008).

#### II.4 *El voluntariado Universitario como un actor de la Sociedad Civil*

Las organizaciones en general y las públicas generan comportamientos en sus integrantes y sobre todo aquello que tiene influencia, derivados de valores que devienen de la misión, visión y de la Interacción intra e inter organizacional, asimismo genera bienes y servicios para todos, con recursos que provienen de toda la sociedad en su conjunto.

El voluntariado que es sociedad civil en acción puede complementar, y enriquecer las políticas sociales. Establecer alianzas estratégicas entre Gobierno y Sociedad y de este modo tratar de sumar a ellas a la empresa privada y otros actores con el fin de lograr el bien común. La política pública puede aportar proyectos de largo plazo, financiamiento, continuidad institucional. El voluntariado puede complementarla con su contacto fresco con la comunidad, su flexibilidad organizacional, su capacidad de llegar rápidamente a cualquier lugar del territorio.

La confirmación táctica de cómo existen grandes impactos sociales y cambios profundos son consecuencia de las actividades de las Organizaciones de la sociedad civil; las acciones por parte del voluntariado se canalizan a través de este tipo de instituciones. Se concentran con frecuencia en las partes más vulnerables de la sociedad, y en comunidades en situación de premura. Su llegada rápida permite salvar vidas, capacidades de trabajo, prevenir enfermedades difícilmente tratables a posteriori. Los campos principales en que actúan son: desarrollo comunitario, educación y capacitación, participación cívica, salud, necesidades básicas, medio ambiente, derechos humanos, procesos de paz y servicios de emergencia (Kliksberg, 2006).

Estas acciones son consideradas claves para la construcción de la sociedad civil en todo el orbe, porque coadyuvan a la reconstrucción del tejido social y contribuyen al desarrollo de las comunidades que dicen servir. Esta parte del trabajo posiciona a la acción voluntaria como un agente de cambio social que participa en la sociedad dentro de temáticas diversas: pobreza, salud, medio ambiente, derechos humanos y cultura, por mencionar las más preponderantes (Igartúa, 2006).

Para el afianzamiento de proyectos de voluntariado juvenil es necesario fortalecer estructuras solidarias que actúen en conjunto. Esto implica contar con políticas públicas que, además de servir como marco de referencia, den legitimidad y apoyo a los planes y programas respectivos. En ello influirá la eficiencia operativa de las organizaciones y su capacidad de incorporar aportes de los y las jóvenes, establecer alianzas con el sector público, las instituciones de servicio, las universidades, las ONG, los gremios y asociaciones de profesionales, el empresariado, la responsabilidad del Estado, la internacionalización de los apoyos y experiencias (Instituto Nacional de la Juventud, 2010).

Como dice Ángel Gabilondo, Rector de la Universidad Autónoma de Madrid, *El voluntariado universitario no es una simple actividad, es una manera, una forma de ser, y de hacer, y de comprender. De ser, hacer y de comprender universitariamente. La solidaridad ha de vertebrar la vida universitaria* (Consejería de Políticas Sociales y Familia y D. G. de Servicios Sociales e Integración Social 2008; 7).

En este contexto, el voluntariado universitario se enmarca en el actual movimiento solidario que se desarrolla a nivel mundial, sobre todo a través de las organizaciones de la sociedad civil y de instituciones gubernamentales y privadas que tiene por objetivo fomentar las acciones cívicas, tan necesarias en estos tiempos de incertidumbre.

La universidad no sólo forma a los universitarios, también informa hacia el exterior, sensibiliza, estudia, analiza desde la óptica científica, y aporta ideas, visiones con miras a la resolución de problemas, que pueden ayudar a los políticos y otros agentes sociales a ejercer más eficazmente su acción específica. En efecto, la relación entre la universidad y las instituciones sociales y gubernamentales es muy importante. La interacción y sinergias entre la ciencia, la tecnología, los saberes y la propia acción social puede ser la más poderosa influencia de nuestro momento histórico.

Este mundo tan complicado depende de diversas acciones solidarias, de una esfera de cooperación que engloba distintas formas de acciones en pos de la solución de problemas públicos –entre las que se encuentra el voluntariado universitario, a través de la responsabilidad social. La solución a problemas públicos, necesita de la acción de distintos agentes capaces de colaborar en el diseño e implementación de políticas públicas que tengan como finalidad integrar a diversos actores sociales, entre los que destaca por su conocimiento a los miembros de las comunidades universitarias.

El voluntario universitario cobra especial relevancia, hoy día, existen problemas innegables a los que se enfrentan los estudiantes universitarios como el desempleo juvenil, el cual es, probablemente, uno de los más preocupantes, pues cada año las cifras aumentan debido a que las universidades abren un mayor número de matrícula, pero la oferta laboral no aumenta de forma proporcional para satisfacer la demanda. Dada esta situación, surge la necesidad de que las instituciones de educación superior aseguren que los jóvenes, al concluir sus estudios, tengan acceso al mercado laboral con capacidades cada vez más desarrolladas y articuladas en ambientes propicios para realizar su primer acercamiento al campo laboral, con todas las peculiaridades que eso implica. No es necesario abundar sobre lo urgente que le resulta a la juventud mexicana un asunto como este.

El voluntariado universitario se desenvuelve a nivel de la comunidad y en su práctica conjugan diversas funciones: movilizar energías sociales dispersas, desjerarquizar relaciones sociales, construir nuevos sentidos para la identidad compartida, promover la participación comunitaria y alimenta en la mayoría de los casos la democracia en pequeños espacios. Su emergencia plantea un reto motivador en la medida que apela al rescate de creatividad popular y de culturas de desarrollo alternativo (Cassigoli, 2005: 87). Se integra en identidades colectivas y la pertenencia a comunidades imaginarias, en sociedades en las cuales se había consolidado el individualismo jurídico asistiendo a la reparación de demandas de carácter comunitario” (Prud’homme, 2000: 11).

### III. MODELOS DE VOLUNTARIADO UNIVERSITARIO EN IBEROAMÉRICA

Tomando como referente los avances de las diversas investigaciones que se desarrollan en el proyecto de investigación, se han establecido una serie de indicadores que ubican el nivel de desarrollo en que se encuentra el voluntariado universitario, como es el Establecimiento de leyes y normas que coadyuvan a su fortalecimiento; Programas y políticas públicas que vinculen al voluntariado universitario con organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales y grupos



en situación de vulnerabilidad; Programas institucionalizados por parte de las universidades e instituciones de educación superior que reciben apoyo por parte del Estado e instituciones privadas para el desarrollo de los programas y acciones; Integración en la currícula sobre temas de voluntariado y enseñanza- servicio; Incentivos que fortalecen las acciones voluntarias; Tiempo dedicado a las actividades voluntarias por parte de la comunidad universitaria; Vinculación con redes voluntarias nacionales e internacionales, entre otros.

En este contexto, se han establecido tres modelos referenciales para el estudio de voluntariado universitario en Iberoamérica: El primero se caracteriza por tener un diseño institucional que coadyuva desde el Estado al fortalecimiento de las acciones voluntarias de los universitarios, contando con una estructura jurídica y programas que cuentan con el apoyo de la administración pública. Cultural, el cual se desarrolla desde tiempos ancestrales en los recintos universitarios, sin embargo, no se cuenta con una estructura institucional por parte del Estado. Emergente, que va respondiendo a las necesidades sociales y que tiene un ámbito de desarrollo más reciente. Dichos modelos se inscriben en acciones que fomentan el aprendizaje servicio.

### *III.1 Modelo Institucionalizado*

Ejemplos de voluntariado universitario institucionalizado lo encontramos en España y Argentina, donde existe una normatividad y establecimiento de políticas públicas y gobernanza que coadyuvan desde la administración pública a su desarrollo.

#### *III.1.1 España*

Durante los años 60 las políticas de democracia cultural, orientadas por la UNESCO, se centraron en las actividades de promoción de programas de desarrollo cultural donde la universidad podría poner en acción las competencias necesarias para el ejercicio del saber y conocimiento innovadores y críticos en el ámbito de lo social y cultural. Todo ello quedaría reflejado en las leyes universitarias españolas. La Ley Orgánica de Universidades, reformada en 2007, dedica un par de artículos, el 92 (sobre la cooperación internacional y la solidaridad) y el 93, textualmente “De la cultura universitaria”, con el objetivo de fomentar en la comunidad universitaria un compromiso con valores cívicos (voluntariado, cultura de paz, desarrollo sostenible) y de conectar la universidad “con el sistema de ideas vivas de su tiempo”. En el nuevo planteamiento las universidades españolas han de asumir una función de carácter transversal reconocida como un compromiso con el desarrollo regional (dimensión macro) y la autorrealización personal (dimensión micro), definiéndose su proyección sociocultural en un doble sentido o perspectiva que podríamos denominar intra-muros y extra-muros universitarios, tratando de quebrar las rigideces de estructuras políticas, organizaciones jerarquizadas y procedimientos administrativos enquistados en los que se han desarrollado los contextos universitarios, por lo que se ha hecho necesario reinventar y actualizar las políticas educativas y culturales, en la idea de que todo ello fortalece la responsabilidad ciudadana y, por ende, la democracia (Martínez, 2011).

#### *III.1.2 Argentina*

En la República Argentina, el voluntariado se encuentra institucionalizado a través Programa Nacional de Voluntariado Universitario de la Nación Argentina. Dicho modelo de vinculación ha generado nuevas alternativas para el desarrollo e implementación de proyectos sociales en beneficio de las comunidades. Esto a través del trabajo conjunto que se ha llevado a

cabo entre miembros de la comunidad universitaria (académicos, alumnos e investigadores), lo cual implica que el conocimiento, capacidades, habilidades y experiencia obtenidos a lo largo del proceso de formación académica de los individuos dentro de las instituciones de educación superior, se pongan en práctica para atender de manera directa las necesidades más urgentes que presenta la sociedad argentina.

Argentina ha adoptado el Programa de Voluntariado Universitario al interior de las Universidades Públicas a través de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, bajo la dirección y organización de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias. Esta misma autoridad es la encargada de establecer los lineamientos para la elaboración y presentación de proyectos; la postulación de los mismos; la elaboración y publicación de las convocatorias; la conformación del grupo de expertos que seleccionará y evaluará los proyectos postulados; el financiamiento a los proyectos seleccionados; entre otras actividades. Lo cual señala la complejidad del modelo del Voluntariado Universitario, es decir, un proceso que requiere planificación, organización, consenso y pertinencia para que todos aquellos interesados en participar tengan las mismas oportunidades para postular sus proyectos.

### *III.2 Modelo Cultural*

Chile es un caso representativo del modelo cultural, respecto al desarrollo del voluntariado universitario en Iberoamérica.

Por ejemplo, la Universidad de Chile cuenta con una larga tradición en esquemas de participación estudiantil de carácter solidario, ya que la organización estudiantil encaminada a fomentar el valor social y formar estudiantes éticamente responsable data desde 1906, con la instauración de la Federación de Estudiantes de Chile (FECH) organización autónoma y transversal que ha jugado un rol fundamental en el desarrollo de la creación de redes dentro de la propia institución universitaria como fuera de ella.

La promoción de sus actividades de voluntariado tiene el mismo origen, ya que en su organización cada verano los estudiantes aglutinados en esta federación ejercen acciones de altruismo, en la que se realizan viajes a las zonas marginadas del país andino, así como una estancia temporal financiada en su totalidad por la FECH, en la que cada estudiante presta sus servicios acordes a la ciencia que se encuentre estudiando.

En los años 30 la labor de voluntariado en la Universidad de Chile logró consolidar la escuela Nocturna para Obreros de la Construcción la cual sigue vigente como dependencia de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, en la cual, se enseñan los fundamentos básicos de la construcción para la formación de técnicos y obreros de la construcción a través de cursos impartidos por estudiantes de dicha facultad.

Además es de destacar que las actividades de voluntariado de la Universidad de Chile no solo se centran en su territorio ya que a partir de la caída de la dictadura, el objetivo fundamental de dicha casa de estudios ha sido la generación de redes de solidaridad que trascienden fronteras, lo que podemos observar con la inclusión del voluntariado universitario como modelo de movilidad estudiantil a través de su órgano de gobierno la Vicerrectoría de Extensión ha logrado introducir el voluntariado universitario en programas internacionales que favorecen el altruismo. Para 2010 la Universidad de Chile fortalece su vínculo altruista con otras instituciones académicas de Latino América, en la que puntualmente se amplía la conciencia social del

estudiantado chileno a panoramas diversos más allá de sus fronteras (Universidad de Chile, 2015).

### III.3 *Modelo Emergente*

México es un caso representativo del modelo emergente. El voluntariado universitario se encuentra en un proceso de crecimiento y desarrollo, son varias las universidades públicas y privadas que desde diferentes metodologías van incentivando las acciones de los universitarios en beneficio de los sectores vulnerables y marginados de la sociedad. La integración con fundaciones, organizaciones de la sociedad civil e instancias gubernamentales, han sido determinantes para su desarrollo.

Tomamos como referente de análisis de universidad pública a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por ser la institución de educación superior más importante del país.

La UNAM actualmente se encuentra en un proceso de institucionalización, con la reciente creación del Departamento del Voluntariado Universitario dependiente de la Dirección General de Orientación Educativa., donde se desarrollan

La Escuela Nacional de Trabajo Social está impulsando la incorporación del voluntariado de manera integral, promoviendo cátedras sobre la temática, vinculación de alumnos con organizaciones de la sociedad civil, conjuntamente con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), mostrando las bondades de las acciones de gobernanza, donde la intervención de actores público, social y universidad coadyuvan en acciones que inciden directamente en beneficio de comunidades vulnerables.

La gran mayoría de las acciones que desarrolla actualmente la Universidad Nacional Autónoma de México respecto al voluntariado en sus estudiantes, es a través de la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos, la cual, entre otras, coordina las Ferias del Voluntariado Universitario y en programas específicos como son la alfabetización y servicios de salud.

En los museos universitarios también se desarrolla de manera importante la labor voluntaria de los estudiantes, resaltan *Universum* y el Antiguo Colegio de San Idelfonso, donde se tienen establecidas toda una estructura organizacional que facilitan y promueven una serie de actividades, en las cuales impulsan desde una manera profesional el fortalecimiento del voluntariado. La participación de voluntarios en los Programas: Universitario de Derechos Humanos, Universitario Diversidad Cultural e Interculturalidad o en el Festival Internacional de Cine que organiza la UNAM, da muestra de ello. La incorporación de la máxima casa de estudios del país en la Red Iberoamericana de Universidades por la RSE (Red Unirse) y en la Red Iberoamericana de Voluntariado Universitario para la inclusión Social (REDIVU), sin duda fortalecen la vinculación, integrando experiencias y acciones conjuntas con instituciones de educación superior de diversos países.

En cuanto a las universidades privadas, el modelo de Responsabilidad Social Universitaria está ya anclado y el voluntariado altamente institucionalizado y diversificado en actividades. El voluntariado en las universidades, como tendencia general, está siendo supeditado a un programa mucho más general de solidaridad y filantropía organizacional –Responsabilidad Social Universitaria, RSU-, con pautas claras y ambiciones profundas para incidir en los problemas sociales del entorno; en otras palabras, la institucionalización del voluntariado en las

universidades se ha logrado gracias a la intervención de un programa de responsabilidad social propio de las universidades, aunque con raíces en la RSE.

La Universidad Anáhuac ha incluido en sus planes de estudio sobre Responsabilidad Social tanto el comportamiento del voluntariado en organizaciones de la sociedad civil como en empresas formando a varias generaciones de estudiantes en el tema.

El Instituto de Estudios Superiores Monterrey, a través de sus diversos campus realiza acciones voluntarias, cabe resaltar las labores que realiza el grupo *Hormigas*, el cual surgió en 1997, a raíz del Huracán Paulina, en esa ocasión se recaudaron 10 toneladas de alimentos y a partir de ese año la asociación ha venido trabajando para las comunidades afectadas por desastres naturales. A la fecha, *Hormigas* ha recolectado más de 500 toneladas de víveres y han ayudado en los estados de Chiapas, Yucatán, Puebla, Veracruz, Baja California Sur, Colima, entre otros. En el extranjero, se apoyó a las víctimas del terremoto del 2001 en El Salvador.

La Universidad Iberoamericana también tiene una amplia trayectoria respecto al voluntariado universitario, como parte Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL), cuya dirección influye en importantes universidades de América Latina y algunas mexicanas. En estas universidades, se forman profesionales con una visión empresarial, autosuficiente del ser humano, pero con importantes preceptos de solidaridad social a través del trabajo propio. Importantes acciones voluntarias llevan a cabo actualmente, como es el Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI).

En la Universidad del Valle de México, la asignatura Responsabilidad *Social* se establece como obligatoria en el nivel preparatoria. Esto nos deja ver la relevancia que para este grupo tiene la formación de sus alumnos en torno a la temática.

La Universidad ORT avanza a buen ritmo perfilándose como una opción de licenciaturas y maestrías enfocadas al sector social que además de ser accesibles, su colegio de profesores está conformándose con expertos maestros en las distintas disciplinas. En particular, las distintas maestrías están generando un buen número de investigaciones que en los próximos encuentros seguramente podrán recibir algún reconocimiento de los congresos de investigación que promueve el Centro Mexicano para la Filantropía.

Asimismo, la importancia que adquiere para el voluntariado universitario en México, las instituciones públicas y privadas que tienen como objetivo coadyuvar en su desarrollo. El Instituto Nacional de Desarrollo Social, como institución pública está dinamizando el fortalecimiento del este sector, a través de su participación con diversas universidades públicas y privadas, en programas y eventos académicos. La Alianza Mexicana del Voluntariado y El Instituto Mexicano de la Filantropía son instituciones privadas que juegan un rol de suma importancia en el fortalecimiento del voluntariado universitario, a través de la organización de una gran cantidad de actividades, que tienen como finalidad ampliar las acciones voluntarias en búsqueda de una sociedad menos desigual.

#### IV. ENCUESTA SOBRE VOLUNTARIADO UNIVERSITARIO

El análisis sobre el voluntariado y, en específico, el universitario, es un tema que ha emergido recientemente como reflexión sobre el papel de la universidad en el marco de los procesos de responsabilidad social, entre ellos, la investigación y la formación integral del estudiante, así como la difusión de valores –cívicos, solidarios, de justicia, de tolerancia y de

respeto–, y promoción del voluntariado como una forma de acercamiento de la universidad con la realidad social.

Con base en la necesidad de información estadística sobre el tema, la presente encuesta promueve un modelo, como su propio nombre lo indica, de *aprendizaje –servicio*, en el cual, se pretende identificar, entre otros aspectos de igual importancia, las bases para un proyecto sostenible de voluntariado, donde la intervención del estudiante parta de una distinción curricular, con el objeto de poner en práctica habilidades específicas de intervención e investigación, diagnóstico y propuestas de soluciones a problemas sociales determinados.

La *Encuesta Sobre Voluntariado Universitario* tiene como primera meta ser aplicada a las universidades afiliadas a la ANUIES, de la zona metropolitana, centro y sur de México; zonas donde se concentran la mayor cantidad de Instituciones de Educación Superior en el país. Para posteriormente, hacer un análisis más exhaustivo de las acciones voluntarias, tanto institucionalizadas, culturales y emergentes en las escuelas y facultades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

#### *IV.1 Objetivo*

Conocer las características del voluntariado universitario de las IES asociadas a la ANUIES, en aspectos asociativos y gerenciales, con el fin de influir, a través de estos indicadores, en el diseño e implementación de programas de voluntariado que fomenten el desarrollo del voluntariado universitario, desde un enfoque aprendizaje-servicio.

#### *IV.2 Selección de la muestra*

Para la selección de la muestra, se tomó como referencia el universo de las Instituciones de Educación Superior consideradas como afiliada a la ANUIES.

Se partió de esta delimitación porque la ANUIES agremia a las principales instituciones de educación superior del país, tanto públicas como privadas. Y entre sus requisitos para su ingreso destacan:

1. Contar con la evaluación para la Acreditación Institucional, en la que se considerarán, al menos uno de los siguientes elementos: El plan de desarrollo institucional o equivalente; el modelo educativo y el académico; la infraestructura con que cuenta la institución solicitante para ofrecer los servicios académicos y administrativos correspondientes; y/o la evidencia de otras acreditaciones nacionales o internacionales.
2. Cumplir con los requerimientos mínimos establecidos por el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) de relación entre profesores de tiempo completo (PTC) y estudiantes atendidos por áreas de conocimiento o, en el caso de instituciones particulares, cumplir con los requerimientos mínimos establecidos por el acuerdo 279 de la Secretaría de Educación Pública (SEP) respecto de la relación entre Profesores de Tiempo Completo (PTC) y estudiantes atendidos por área de conocimiento.
3. Contar con, al menos, el 75% de la matrícula evaluable en programas de calidad reconocidos por la SEP.

4. En su caso, contar al menos con el 25% de programas de posgrado en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) o en el nivel 1 de Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

Por lo anterior, se tomó como nuestro universo las 23 universidades adscritas a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) comprendidas en las mencionadas regiones.

#### IV.3 Estructura de la Encuesta Sobre Voluntariado Universitario

El cuestionario está estructurado en seis secciones. En los módulos A y B, se recaba información general de la universidad y de la persona que está proporcionando la información. Mientras que los demás Módulos (C, D, E y F) profundizan en los siguientes tópicos:

- Características generales de sus programas de voluntariado, así como de los actores que los integran.
- La figura del coordinador de voluntariado universitario.
- Características generales de las personas beneficiarias de los programas.
- Difusión y publicidad de las actividades que están realizando.
- Motivaciones, formación, seguimiento, evaluación y desvinculación de las acciones voluntarias.
- Organización de la información generada de los proyectos.
- Cuestiones legales.
- Redes de cooperación.

Siguiendo un patrón de desarrollo sostenible y virtuoso en el tiempo de las acciones voluntarias dentro de la universidad, el prototipo de la presente encuesta tiene también entre sus objetivos, no sólo describir la acción voluntaria, sino medirla a partir de tres dimensiones: nivel micro, intermedio y macro.

La dimensión *micro*, parte del abordaje horizontal y básico que se establece a partir de la generación de mecanismos de incorporación de las personas, incluidos estudiantes, docentes, personal administrativo, etc., al programa de voluntariado. En otros términos, implica tener elementos básicos para desarrollar alguna actividad voluntaria, como lo es tener un programa de voluntariado que garantice y establezca los lineamientos del quehacer voluntario, un coordinador que gestione y planifique los programas, difusión y publicidad de las actividades que se están realizando y la existencia de un área de voluntariado en el campus de la universidad donde se ubiquen las actividades que ahí se realizan, no sólo por los estudiantes, sino también por otras entidades.

Indicadores:

- Número de programas de voluntariado.
- Número de actividades voluntarias dentro de los programas.
- Existencia de un coordinador.
- Estatus Interno de Voluntariado.
- Existencia de una dirección, departamento o área que coordine las acciones voluntarias.
- Número de personas beneficiarias.

Por su parte, en la dimensión *intermedia*, se pretende investigar la especialización de los ejes de la primera dimensión (Programas de voluntariado, Área de voluntariado, coordinador y publicidad y difusión de las actividades). Así mismo, en este nivel se empiezan a ubicar interacciones básicas con vínculos transversales, es decir, los nexos con otras universidades, organizaciones de la sociedad civil, el mercado y algunos aparatos de Estado a nivel local y estatal.

Indicadores:

- Número de programas de voluntariado.
- Número de actividades voluntarias dentro de los programas.
- Número de personas beneficiarias.
- Motivaciones de incorporación de los estudiantes al programa de voluntariado y adaptación a los tiempos universitarios.
- El seguimiento, evaluación y vinculación de los estudiantes voluntarios.
- El reconocimiento.
- Promoción del voluntariado.
- Divulgación de iniciativas y resultados de la acción voluntaria.
- Asesoría de alguna organización externa para el diseño del programa de voluntariado.
- Interacciones con entidades como otras universidades, Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones Gubernamentales y Privadas, así como Instituciones Religiosas; a nivel nacional.

*Dimensión macro*, se identifica elementos como interacciones trasversales más complejas de la universidad. En este nivel las relaciones con otras entidades permiten incorporar otros perfiles de voluntariado, establecer convenios y contacto, complementar un trabajo ya existente, reforzarlo, apoyarlo, fomentar el trabajo en red, sumar esfuerzos; se observa además la vinculación con entidades gubernamentales, nacionales e internacionales, de los tres niveles de gobierno, y/o con agencias internacionales.

Indicadores:

- Pertenencia a una red de cooperación concerniente al tema del voluntariado.
- Programas de voluntariado donde se permite a los voluntarios (nacionales y extranjeros) salir de su país y colaborar en otros países y situaciones culturales diferentes.

## V. AVANCES, LIMITANTES Y OPORTUNIDADES

El avance de la investigación , nos ha permitido comprobar como la interdisciplina coadyuva al desarrollo de las ciencias sociales, donde la universidad se integra a un proceso de actualización en un horizonte contemporáneo y de larga visión, capaz de verse como anticipatoria de los cambios por venir en esta sociedad de la complejidad, del conocimiento, de la información, de la comunicación y del auge de las nuevas tecnologías, que deberá igualmente ser respetuosa de la tradiciones, de las diversidades, y de las nuevas identificaciones sociales.

*La Universidad del futuro ahora* debe ser concebida como una Universidad abierta, con plenitud de acceso al mundo del conocimiento y su producción, organizada en ejes vinculantes marcados por *la movilidad, la flexibilidad, la transversalidad disciplinaria y, la transparencia* (Grupo Interdisciplinario de Trabajo Planes de Estudio. FCPYS, 2017: 4)

La investigación sobre el estudio del voluntariado universitario se inscribe en este contexto. La novedad e importancia que adquiere como objeto de estudio, queda demostrado con las investigaciones que actualmente se desarrollan en el proyecto.

Una de las principales problemáticas en los cuales nos encontramos, es respecto en el caso de México, de confundir el servicio social con las acciones voluntarias. El servicio social es una actividad obligatoria que todo estudiante de educación superior, requiere presentar para la obtención de su título universitario. Mientras que las actividades voluntarias, son como se definió líneas arriba, una acción sin tener algo a cambio.

En instituciones de educación superior se integran actividades de servicio social, cuando realmente se encaminan a realizar acciones voluntarias, lo cual por metodología son dos cosas diferentes.

Como tema novedoso de investigación, nos hemos encontrado en la elaboración de la encuesta una serie de interrogantes sobre la viabilidad de las preguntas, por lo que se han tenido que reformular en varias ocasiones. Sin duda el curso de actualización nos sirvió como un importante referente metodológico para poder afinar y definir los indicadores, con la finalidad de poder lograr una investigación lo más objetiva posible. Dicha encuesta será aplicada en una primera fase en las universidades e instituciones de educación superior, perteneciente a la zona centro y sur, con base a la división geográfica establecida por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México, con la finalidad de llevar a cabo las adecuaciones pertinentes y poder aplicarlas, tanto a nivel nacional como en los países en los que nos encontramos realizando la respectiva investigación.

El voluntariado universitario se convierte en una poderosa herramienta con que cuentan las sociedades actuales para llevar a cabo las acciones solidarias que fomenten la cohesión social, sobre todo en aquellos países donde el tejido social se encuentra bastante vulnerable, como sucede en América Latina y otras partes del mundo. Su aporte, es el conocimiento adquirido en su formación académica y profesional con un sentido ético de responsabilidad social.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

Ayuso, Cristina de la Cruz. *La Clave de la Responsabilidad Social de las Universidades está en la Respuesta No en la Pregunta: ¿Al Servicio de Quién se Pone el Bien Público que Promueven?* Enero de 2011. [http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2594](http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2594) (último acceso: 2018).

Butcher García-Colín Jacqueline (2013), *Generosidad en México: Fuentes, cauces y destinos*, México: Porrúa, CIESC, Tecnológico de Monterrey.

Butcher García-Colín Jacqueline /Gustavo Verduzco Igartúa (2016), *Acción voluntaria y voluntariado en México*, México: Fundación Telefónica.

Carrasquero, Cynthia Martínez de. «SCIELO.» *La responsabilidad social universitaria como estrategia de vinculación con su entorno social*. 2008. [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-62682008000300006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-62682008000300006&script=sci_arttext) (último acceso: 2018).

Cassigoli Salomon, Rossana (2005), “Ciudadanía cultural para la democracia”, México, *Revista Estudios Latinoamericanos*, edición especial, enero-diciembre de, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.



De la Cuesta González Marta, Cristina de la Cruz Ayuso y José Miguel Rodríguez Fernández. *Responsabilidad social universitaria*. 2010. <http://consellosocial.udc.es/uploadedFiles/CSUDC.b7psr/fileManager/Responsabilidad%20social%20universitaria.pdf> (último acceso: 2018).

De la Flor Patiño Yuri Imanol (2012), El voluntariado en México, realidades y perspectivas con un enfoque universitario, en <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/25/A6.pdf>

González Portillo, Auxiliadora / Jaraíz Arroyo, Germán, (2017), Voluntariado y Tercer Sector en Andalucía: revisando el pasado, mirando al futuro, en Márquez Zárata Miguel Ángel, Ramírez Pérez Antonia, María Rosalía Martínez (Coordinadores), La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas del ámbito local: Estudios sobre la región Autónoma de Andalucía, España y la Ciudad de México, México: Universidad Pablo de la Olavide, Universidad Nacional autónoma de México.

Grupo Interdisciplinario de Trabajo Planes de Estudio, FCPYS (2017), la movilidad, la flexibilidad, la transversalidad disciplinaria y, la transparencia, México: Universidad Nacional autónoma de México.

<http://www.uchile.cl/noticias/62690/vex-suma-a-la-u-a-las-mas-importantes-redes-de-compromiso-social>.

Igartúa, Jacqueline Butcher García-Colín y Gustavo Verduzco. *Acción voluntaria y voluntariado en México*. México: ARIEL M.R., 2016.

«Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD).» *Voluntariado(s) Manual de gestión y formación. Una mirada desde Uruguay*. 2011. <http://www.oitcinterfor.org/node/6362>.

«Instituto Nacional de la Juventud.» *Revista Observatorio de Juventud*, 2010: 18-22.

Kliksberg, Bernardo. *EL VOLUNTARIADO EN LATINOAMÉRICA, SIETE TESIS PARA LA DISCUSIÓN*. Universidad El Bosque: Bogota, Colombia, 2006.

Márquez, Alma Herrera. *UNESCO*. Enero de 2011. [http://iesalc.unesco.org/ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2598%3Ala-experiencia-mexicana-en-responsabilidad-social-universitaria&catid=126%3Anoticias-pagina-nueva&Itemid=712&lang=es](http://iesalc.unesco.org/ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2598%3Ala-experiencia-mexicana-en-responsabilidad-social-universitaria&catid=126%3Anoticias-pagina-nueva&Itemid=712&lang=es) (último acceso: 2018).

North, Douglass C./Miller, Roger LeRoy (1996), El Análisis Económico de la Usura, el Crimen, la Pobreza, Etcétera, México: Fondo De Cultura Económica.

Pérez Boza Esther (2017), El perfil del voluntariado en la Región Autónoma de Andalucía, España, en Márquez Zárata Miguel Ángel, Ramírez Pérez Antonia, María Rosalía Martínez (Coordinadores), La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas del ámbito local: Estudios sobre la región Autónoma de Andalucía, España y la Ciudad de México, México: Universidad Pablo de la Olavide, Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodríguez, María del Pilar. «Congreso Internacional de Contaduría.» *EL VOLUNTARIADO UNIVERSITARIO Y SU APOORTE AL FORTALECIMIENTO DEL ENTORNO ÉTICO DE LAS UNIVERSIDADES*. s.f. <http://premio.investiga.fca.unam.mx/docs/ponencias/2010/4.1.pdf> (último acceso: 2018).

Saravia, Federico. *La Responsabilidad Social*. Buenos Aires: Secretaría de Bienestar Estudiantil, Facultad de Ciencias Económicas, 2012.

Tavazza, L., (1995), *El Nuevo Rol del Voluntariado Social*, Buenos Aires: Editorial Lumen.

«Voluntariado Universitario.» 2008.  
<http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/index/assoc/volun004/3.dir/volun0043.pdf>  
(último acceso: 2018).

**LA LEGÍTIMA IMPUNIDAD DE LOS PODEROSOS.  
REALIDAD POLÍTICO CRIMINAL ATRAPADA  
EN LOS DELITOS DE SOBORNO Y LAVADO  
DE DINERO DE LA NORMA PENAL PARAGUAYA**

ROJAS BENÍTEZ, OLGA

# LA LEGÍTIMA IMPUNIDAD DE LOS PODEROSOS. REALIDAD POLÍTICO CRIMINAL ATRAPADA EN LOS DELITOS DE SOBORNO Y LAVADO DE DINERO DE LA NORMA PENAL PARAGUAYA

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

### *I.1 Aspectos históricos de la legislación penal paraguaya*

Nos guste o no, estamos histórico y culturalmente condicionados. Y, la interpretación jurídica no escapa a esta realidad. Por esto es importante tener presente el por qué histórico de la continuidad o construcción de una norma jurídica para comprenderla en su real dimensión.

En tal sentido debe apuntarse que el Paraguay ha tenido sólo dos Códigos penales antes del actual, el conocido como Código Tejedor de 1870 y el Código de Teodosio González de 1910 conocido más bien como Código penal de 1914 por la modificación introducida al mismo, aquél año. Este último, auténticamente paraguayo, estuvo en vigencia hasta 1997, año en el que se sancionó un nuevo Código penal para el Paraguay, código que entró en vigencia al año siguiente 1998. El Código penal de Teodosio González, que vio la luz bajo la Constitución de 1870, de estructura y dogmática marcadamente clásica, mantuvo su programa político-criminal bajo la Carta Política de 1940 y la Constitución de 1967.

La permanencia histórica del programa político-criminal contenido en el Código penal de 1910 es fruto de tres causas; la primera, los estragos jurídico-políticos que la inestabilidad política imprimió en el Paraguay, durante la mayor parte del siglo XX, pues, luego de la guerra contra la Triple Alianza, de 1865 a 1870, vive período de severos conflictos internos para volver a las armas y defenderse de la agresión boliviana en la guerra del Chaco de 1932 a 1935, sobrellevando, posteriormente numerosas revueltas, golpes y revoluciones civiles internas; la segunda, consecuencia de la primera, la ausencia de un pensamiento jurídico-penal paraguayo que acompañe la evolución de la ciencia del Derecho penal. Y, la tercera, el inevitable estancamiento de la política criminal, de un Paraguay, atado a políticas de Estado autoritarias y represivas. (Sanz Mulas, Nieves/Rojas Benítez, Olga 2017: 92-93)

Consecuentemente, mal podría señalarse a la una tradición jurídica paraguaya, como la responsable de la vigencia por ochenta y ocho años del Código de Teodosio González, sino más bien, de la postergación de lo académico en la pugna política por el poder. Las penurias por las que atravesó el Paraguay en su reconstrucción, postergaron sus avances científico-jurídicos.

Los cambios políticos de 1989, que, desembocaron en una nueva Norma Constitucional, condujeron al Paraguay a la democracia y marcaron la urgente necesidad de la revisión integral del sistema jurídico-penal paraguayo.

### *I.2 El cambio de paradigma con la adopción de la vigente Constitución Nacional paraguaya*

La vigente Constitución paraguaya de 1992, generó un profundo cambio en la cultura jurídica paraguaya. Desde sus normas se consagran; el principio de legalidad, garantías penales, procesales y penitenciarias, un derecho penal del hecho, el principio de intervención mínima, de culpabilidad, de proporcionalidad y de humanidad de las penas. Asimismo recoge los principios de resocialización de las penas y medidas privativas de libertad, el reconocimiento de la víctima y la cooperación internacional en la tutela de bienes jurídicos de carácter universal. Es fuente indiscutible en la tutela jurídico-penal de los bienes jurídicos.

Varias son las Normas Constitucionales que castigan el mal desempeño de las funciones públicas otorgadas, ya sea con la pérdida de la investidura, la remoción del cargo, el juicio político, o, estableciendo pautas como, la obligatoriedad de la declaración jurada de bienes y rentas de los funcionarios públicos, así como, la prohibición de la doble remuneración de estos mismos. Estas normas señalan, sin duda, el derrotero anticorrupción que deberá marcar al Paraguay.

### *1.3 Lineamientos generales en torno al vigente Código penal paraguayo*

El 27 de noviembre del 1998 entró en vigencia el actual Código penal paraguayo. Con él se introduce, de un salto, al Paraguay en la moderna dogmática penal. La actualización era necesaria y se produjo. Lo lamentable es que la dogmática plasmada en el Código penal paraguayo haya sido importada de Alemania, sin que esta haya sido abordada previamente en las aulas universitarias.

La adopción del principio de prevención y a partir de él señalar que las sanciones penales tendrán por objeto la protección de los bienes jurídicos y la readaptación del delincuente a una vida sin delinquir, al igual que la adopción de los presupuestos de punibilidad para aplicar una sanción y, como es el caso tras la adopción de la doble vía, la aplicación de una medida, reforzadas con una serie de reglas que privan al condenado de los medios empleados en la realización de un hecho punible y sus beneficios, a través de las reglas del comiso y la privación de beneficios. Significó una verdadera revolución de conceptos y la reorientación de la política criminal en el Paraguay.

Se establecieron como penas principales, la pena privativa de libertad y la pena de multa. Como penas complementarias, la pena patrimonial y la prohibición de conducir. Y como penas adicionales la composición y la publicación de la sentencia. En origen la duración máxima de la pena privativa de libertad era de 25 años y la duración mínima de 6 meses. La pena multa determinada en días-multa, cuyo límite mínimo es de 5 días-multa y como máximo 360 días-multa. La pena de multa tiene como desafío político-criminal reducir la privación de libertad a lo indispensable e imponer un nuevo paradigma en la aplicación de sanciones, con su adopción.

En su parte general adopta definiciones auténticamente penales para la mejor comprensión de un vocabulario jurídico absolutamente ajeno a la cultura jurídica paraguaya hasta ese entonces. Su división en libros, títulos y capítulos con el norte en la exclusiva tutela de bienes jurídicos, ha incorporado a la legislación penal paraguaya, nuevos tipos penales, tal el caso, del delito de lavado de dinero y, ha reestructurado otros ya existentes, como el delito de soborno.

En cualquier caso, el cambio era necesario y se produjo. No de la manera ideal, pero, tal vez, de la única manera en la que sintonizaríamos con las discusiones dogmáticas vigentes.

### *1.4 Valoración crítica del concepto penal del funcionario público en el Paraguay*

El Código penal paraguayo en su artículo 14.14 originalmente definía al funcionario público como “el que desempeñe una función pública, conforme al Derecho paraguayo, ya sea este funcionario, empleado o contratado por el Estado” (Rojas Benítez, Olga 2010: 166) Pero la modificación hecha al Código penal por ley 3440 del año 2008 la simplifica señalando simplemente que: funcionario, es el que, conforme al derecho paraguayo, desempeñe una función pública.

Como puede comprenderse es un concepto que necesita ser integrado con una norma extra penal, es decir, no es un concepto propiamente penal como el otorgado por el anterior Código de Teodosio González, en su artículo 445.

La ley que regula la función pública en el Paraguay, la ley 1626/2000, es la norma a la que se debe recurrir para completar el concepto penal de funcionario público. Ahora bien, el contenido de su artículo segundo resulta muy desconcertante cuando en el mismo se lee que, aun cuando cumplan función pública, se exceptúan expresamente a: el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Senadores y Diputados, los Gobernadores y los Miembros de las Juntas Departamentales, los Intendentes, los Miembros de las Juntas Municipales y las personas que ejercen otros cargos originados en elección popular; los Ministros y Viceministros del Poder Ejecutivo; los Diplomáticos y Cónsules en actividad, comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley que regula la carrera diplomática y consular; los militares en actividad; los policías en actividad; los docentes de la Universidad Nacional y de las Instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica; los Magistrados del Poder Judicial; el Contralor, el Subcontralor, el Defensor del Pueblo, el Defensor del Pueblo Adjunto y los Miembros del Consejo de la Magistratura; el Fiscal General de Estado y los agentes fiscales. (Rojas Benítez, Olga 2010: 86-88)

Si aun ejerciendo función pública no son funcionarios públicos todos los antes citados, mal podrían estos mismos ser señalados como sujetos activos de tipos penales, todo ello como resultado directo de la necesaria integración normativa de la ley que regula la función pública en el Paraguay con el contenido del referenciado artículo 14.14 del vigente Código penal, para otorgar contenido penal al concepto funcionario público.

Esto trae consigo, el vaciamiento de tipos penales como el del prevaricato, por ejemplo. Y reduce a un Derecho penal simbólico el contenido de los demás hechos punibles tipificados esencialmente bajo la rúbrica de: “Hechos punibles contra el ejercicio de funciones públicas”. (Rojas Benítez, Olga 2010: 112-172)

## II. LA POSICIÓN DEL PARAGUAY ANTE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES ENTORNO A LA CORRUPCIÓN

Los principales instrumentos jurídicos internacionales en materia anticorrupción son, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las NNUU contra la Corrupción. Ambos instrumentos jurídicos han sido adoptados por el Paraguay e incorporados a su legislación nacional a través de la ley número 977/1996, para la primera de ellas y, a través de la ley número 2535/2005, para la última citada.

La Convención Interamericana contra la Corrupción en su Artículo III punto 10 propugna medidas preventivas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros. Y en su Artículo VIII promueve la tipificación del delito de soborno. La Convención de la NNUU, de mejor y más clara redacción a sus fines, señala la necesidad de tipificar los delitos de soborno de funcionarios nacionales, soborno de funcionarios extranjeros y el soborno en el ámbito privado; e igualmente, establece medidas para prevenir, lo que denomina como, blanqueo de dinero. A efectos de estas convenciones, ambos hechos constituyen hechos de corrupción.

Los señalados instrumentos jurídicos internacionales, en torno a la corrupción, siguen vigentes, es decir, la posición internacional del Paraguay es la de luchar contra la corrupción adoptando medidas legislativas preventivas en torno al lavado o blanqueo de dinero y, en su caso, estableciendo castigo penal para los delitos de soborno.

### III. LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN EN EL ACTUAL CÓDIGO PENAL PARAGUAYO

Tomando como parámetro los tipos penales previstos en la Convención de la NNUU contra la corrupción, se debe apuntar que el Código penal paraguayo de vigencia anterior a la misma, si bien no utiliza una rúbrica que diga: Hechos punibles contra la corrupción, sí prevé tipos penales, como, el soborno, en el ámbito público, bajo la rúbrica de Hechos punibles contra la función pública; el hecho punible de apropiación como tipo penal común, bajo la rúbrica de Hechos punibles contra los bienes de la personas; la figura del enriquecimiento ilícito, es incorporada por la ley penal especial 2523/2004 al ordenamiento jurídico-penal paraguayo, junto con la de tráfico de influencia. Igualmente, el lavado de dinero es incorporado como tipo penal común bajo la rúbrica de, Hechos punibles contra la restitución de bienes.

El Paraguay no cuenta con un delito de malversación o peculado. Si bien el mismo formó parte de la tradición jurídica paraguaya, pues, el Código de Teodosio González lo castigaba bajo sus artículos 164 al 167. Con la puesta en vigencia del actual Código penal la malversación pasa a integrar las faltas graves administrativas en una posterior ley de la función pública.

Cabe mencionar la efímera reintroducción del delito de peculado al ordenamiento jurídico-penal paraguayo, por una ley penal especial en el año 2006, bajo la rúbrica de: ley penal especial que reprime hechos punibles contra el patrimonio del Estado. Pero esta ley sólo estuvo en vigencia 2 años, y, sin ningún tipo de explicación, la modificación hecha al Código penal en el 2008, la deroga expresamente. Sin lugar a dudas, un verdadero desacierto político-criminal.

#### *III.1 Singularidades dogmáticas del delito de soborno*

Bajo la rúbrica, Hechos punibles contra la función pública, se construyen los tipos penales, de soborno y soborno agravado, en los artículos 302 y 303 del vigente Código penal. Ambos tipos penales se construyen a partir de un tipo base y otro agravado. La conducta típica base aquí castigada por el legislador penal consiste en ofrecer un beneficio indebido a cambio de la actividad privativa de un funcionario público.

Cualquier persona puede ser sujeto activo de estos delitos, es decir, no se necesita la cualidad de funcionario público para serlo, si bien, el concurso de un funcionario público es esencial para que se configure el delito en el ámbito público. En este orden de cosas, el tipo agravado de soborno, consiste en que la persona a la que va dirigido el ofrecimiento se desempeña como juez o árbitro. A lo que se suma que el ofrecimiento se realice a cambio de una resolución judicial u otra actividad judicial y, que, a su vez, esto, lesione sus deberes judiciales.

Las penas establecidas para el tipo base de soborno es de dos años de pena privativa de libertad o multa. Para el tipo agravado de soborno es de tres años de pena privativa de libertad o multa. El tipo penal de soborno agravado del artículo 303, establece una pena base de tres años de pena privativa de libertad y una agravada de entre un año a cinco años de pena privativa de libertad.

Tres son las observaciones que aquí caben: la primera que, el concepto penal de funcionario público, líneas arriba referenciado, vacía de contenido al delito de soborno y lo torna un derecho penal simbólico desde que los jueces no son funcionarios públicos según se vio, pues, en cualquier caso, todos los contemplados en el artículo dos de la ley de función

pública, aun ejerciendo una función pública, no son ni administrativa ni penalmente, funcionarios públicos.

La segunda observación que cabe hacer es que el soborno en el ámbito privado es atípico, pues, en la construcción dogmática de los referidos artículos 302 y 303 del vigente Código penal paraguayo, la conducta castigada exige el concurso ineludible de un funcionario público.

Finalmente cabe señalar que esta decisión político criminal, se aleja de la posición internacional asumida por el Paraguay al adoptar por ley los principales instrumentos jurídico-internacionales de lucha contra la corrupción, a saber, la Convención Interamericana contra la corrupción y la Convención de la NNUU contra la corrupción.

### *III.2 Peculiaridades en la construcción dogmática del delito de lavado de dinero*

El delito de lavado de dinero previsto y castigado bajo el artículo 196 del vigente Código penal, sistemáticamente, se encuentra ubicado bajo la rúbrica de: Hechos punibles contra la restitución de bienes. Este tipo penal que utiliza una técnica legislativa bastante engorrosa y una redacción extremadamente larga y compleja, sufrió una modificación en la reforma al Código penal del año 2008, y, por esta se incorporan aún más elementos objetivos al tipo penal.

Con la señalada modificación se redefine totalmente el primer apartado y se añade un apartado más a los nueve ya existentes, es decir, se agrega un décimo apartado. La conducta típica aquí castigada es básicamente el ocultar la procedencia de un objeto proveniente de un hecho antijurídico, ya sea, disimulando su procedencia o ubicación, su hallazgo, comiso o secuestro.

Ahora bien, este mismo primer apartado señala qué hechos antijurídicos alimentan el delito de lavado de dinero, y en tal sentido deben apuntarse los hechos punibles de: Rufianería, del art. 129a. Trata de personas con fines de explotación sexual, del art. 129b. Trata de personas con fines de explotación personal o laboral, del art. 129c. Proxenetismo, del art. 139. Violación del derecho de autor y derechos conexos, del art. 184a. De la violación de los derechos de marca, del art. 184b. De la violación de los derechos de dibujos y modelos industriales, del art. 184c. Extorsión, del art. 185. Extorsión agravada, del art. 186. Estafa, del art. 187. Estafa mediante sistemas informáticos, del art. 188. Lesión de confianza, del art. 192. Usura, del art. 193. Procesamiento ilícito de desechos, del art. 200. Ingreso de sustancias nocivas en el territorio nacional, del art. 201. Cohecho, del art. 300. Cohecho pasivo agravado, del art. 301. Soborno, del art. 302. Soborno agravado, del art. 303. Prevaricato, del art. 305. Todos del Código penal vigente.

Sin embargo, también señala a todo crimen como fuente sancionable de lavado de dinero, a los realizados en asociación criminal a tenor del art. 239, a los hechos punibles relacionados al tráfico ilícito de drogas, al contrabando castigado por el Código aduanero, y, al relacionado al tráfico de armas, regulado por una ley especial.

El tipo penal aquí descripto no se agota en estos elementos objetivos, pues posee otros nueve apartados más que pueden sintetizarse señalando que, también se sanciona como lavado de dinero, el proporcionar a terceros estos bienes a sabiendas de su procedencia ilegítima, castiga la tentativa y lo que señala como negligencia grave, en el desconocimiento del origen de tales bienes. Sin embargo, libera al adquirente de buena fe. No castiga a los informantes o a quienes facilitaren el secuestro de estos bienes.



Su último apartado establece que, el lavado de dinero, será considerado como un hecho punible autónomo y, para su persecución, no se requerirá sentencia sobre el hecho antijurídico subyacente.

Ahora bien, centrándonos en los delitos que exigen la presencia de un funcionario público para configurarse como tales, nos encontramos con que, los delitos de cohecho pasivo, cohecho pasivo agravado, exigen como sujeto activo a un funcionario público y si bien el delito de soborno es un delito común, exige, como se viera, la participación del funcionario público *sine qua non* se configura el tipo. Esta selección y construcción dogmática, en primer lugar, como se viene señalando, deja fuera a quienes conforme el artículo dos de la ley de la función pública aun ejerciendo una función pública, no son considerados administrativamente, funcionarios públicos. Y por integración normativa ordenada por el artículo 14.14 del Código penal, tampoco lo son, penalmente hablando. El vacío normativo respecto de estos delitos y su simbólica presencia son evidentes.

A lo dicho debe recordarse que, el soborno en el ámbito privado es atípico. Por tanto, aquí solicitar y ofrecer dinero para la obtención de un beneficio indebido no podrá investigarse o sancionarse como lavado de dinero y todo ello en estricta observancia del principio de legalidad penal.

#### IV. POLÍTICA CRIMINAL O ¿CORRUPCIÓN POLÍTICO-CRIMINAL?

En realidad, es difícil de comprender la opción político criminal que sostiene al mal llamado concepto penal del funcionario público en el Paraguay. Pues, en realidad sólo se vacía de contenido el concepto y, se dejan en entredicho, todas las construcciones dogmático-penales que exigen al funcionario público como sujeto cualificado para la realización del tipo.

No puede dejar de observarse, que, en contra de la posición internacional asumida por el Paraguay en los Convenios anticorrupción, los delitos de cohecho y soborno sufran un doble revés en la legislación penal interna, el primero relacionado con el ya mencionado, concepto penal de funcionario público y, el segundo, vinculado a la ausencia de un tipo penal de soborno en el ámbito privado. Todo esto invita a pensar en una programada impunidad.

Las consecuencias son cuando menos observables, pues, toda transacción privada, es decir, entre pares privados, que conlleven un beneficio indebido para una de las partes, ya sea a solicitud de una o, por oferta de la otra, en detrimento de terceros de buena fe y de la salud del negocio jurídico, quedan fuera del ámbito de lo penal y, consecuentemente, de toda investigación relacionada al hecho punible del lavado de dinero. Sólo por poner un ejemplo, esta atipicidad es invocada por la defensa del Señor Nicolás Leoz, ex dirigente de la Confederación Sudamericana de fútbol y de la CONMEBOL por Paraguay, para evitar su extradición, por los delitos de soborno y lavado de dinero a los Estados Unidos de América.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

Alonso Pérez, Francisco (2003): Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico. Madrid. Editorial Colex.

Camacho, Emilio (2001): Lecciones de Derecho Constitucional. Asunción. Intercontinental Editora.

Intercontinental Editora (2003): Constitución de la República del Paraguay. Asunción. Intercontinental Editora.

Mendonca, Daniel (2005): Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en el Paraguay. Asunción. Intercontinental Editora

Mir Puig, Carlos (2000): Los delitos contra la Administración Pública en el Código penal, Barcelona, José María Bosch Editor.

Mir Puig, Santiago/ Corcoy Bidasolo, Mirentxu (2004): La política criminal en Europa. Barcelona. Atelier.

Rojas Benitez, Olga/Vera Colmán, Mara (2003): Código Procesal Penal. Ley 1286/98. Anotado y Concordado. Primera Parte. Asunción. Editora Litocolor.

Rojas Benitez, Olga (2006): “El concepto penal de funcionario público. Valoración crítica”. En: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Asunción. Editora Litocolor. pp. 571-588.

Rojas Benitez, Olga (2008): La tutela penal de la función pública desde el actual delito de malversación en España. Editorial Ratio Legis. Salamanca. 2008.

Rojas Benitez, Olga (2010): La tutela penal de la función pública. Asunción. Intercontinental Editora.

Rojas Vía, Benigno (1994): Código Penal de la República del Paraguay y sus leyes complementarias actualizadas. Asunción. Intercontinental Editora.

Sanz Mulas, Nieves/Rojas Benítez, Olga (2017): Política Criminal. Comentarios a la versión paraguaya. Asunción. Intercontinental Editora.

# **CAMBIO MIGRATORIO EN LAS CIUDADES MEDIAS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE MADRID**

ENRIQUE POZO RIVERA  
RODRÍGUEZ MOYA, JUANA MARÍA

# CAMBIO MIGRATORIO EN LAS CIUDADES MEDIAS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE MADRID

## I. INTRODUCCIÓN

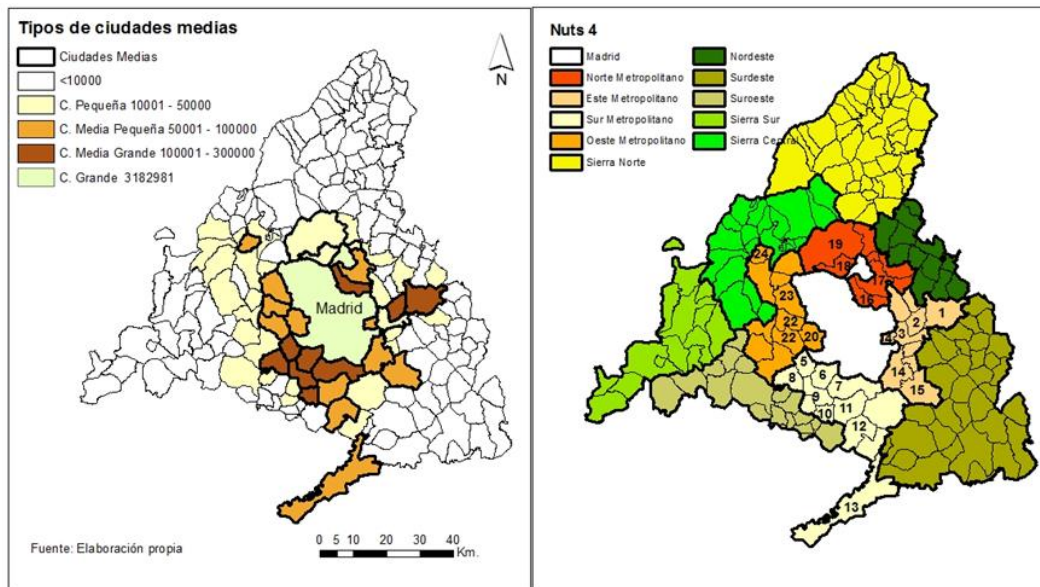
La crisis económica y social reciente ha modificado el modelo migratorio tradicional de las ciudades medias madrileñas. La etapa anterior a la actual crisis de alto crecimiento de la población (Pozo y Rodríguez, 2006), vinculado a una fuerte intensidad migratoria producto de una creciente inmigración extranjera, que convive con una intensa migración residencial asociada a la agudización del proceso de suburbanización (Pozo y García 2009), ha dado paso a una ralentización del crecimiento poblacional y a un nuevo modelo migratorio definido por la caída de los flujos (García y Pozo 2010), la presencia de saldos migratorios negativos, producto de una creciente emigración al extranjero que supera a la inmigración y a una menor migración residencial (Bayona y Pujadas, 2014; Pino-Artacho 2017; Pozo y Rodríguez, 2018). En esta comunicación analizamos el cambio del modelo migratorio a partir del estudio de la migración exterior, la interprovincial y la interna, y sus consecuencias en la dinámica demográfica general, señalando las diferencias entre las ciudades medias.

Definimos como ciudades medias las que superan en 2017 los 50.000 habitantes con la excepción de la Capital (Figura 1). En esta situación hay 21 ciudades a las que añadimos Tres Cantos, Colmenar Viejo y San Fernando de Henares, que superan los 40.000 habitantes, atendiendo a la numerosa población vinculada que cada día llega a trabajar en sus parques empresariales, industriales y comerciales (Gutiérrez y García, 2010). El umbral de 50.000 habitantes no es aleatorio. Las ciudades que lo superan comenzaron su fuerte crecimiento antes de los años ochenta; el número de empleos supera los 15.000, y tienen dotaciones sanitarias, asistenciales y universitarias metropolitanas generadoras de empleos y de flujos de movilidad diaria que se suman a los laborales. Por debajo de 50.000 habitantes las pequeñas ciudades comienzan su crecimiento a partir de los años 80 y de los 90, el empleo que albergan es menor y no tienen dotaciones metropolitanas.

El período elegido se extiende desde el año 2000 a 2017, diferenciándose dos grandes etapas correspondientes con los años de fuerte crecimiento económico y demográfico hasta 2008 y con la crisis económica desde este último año hasta 2017. En esta última etapa se ha diferenciado entre la subetapa 2008-2013 y la de 2014 a 2017, porque desde 2014 cambian todos los indicadores económicos, iniciándose una incipiente recuperación económica que queremos ver si se aprecia en la evolución demográfica de las ciudades.

Las fuentes estadísticas utilizadas son demográficas. El Padrón de Habitantes de 2000, 2008, 2014 y 2017 aporta los totales de población con los que se han elaborado las tasas de crecimiento anual medio para los períodos 2000-2008 y 2008-2017 desagregado entre 2008 y 2014 y 2014-2017. Para fijar el papel de los componentes de la dinámica demográfica es necesario conocer el volumen de efectivos ligados a los movimientos natural y migratorio. Para ello se ha utilizado la Estadística de Nacimientos y Defunciones del INE, obteniendo de forma derivada el saldo migratorio a partir de la ecuación compensatoria. El análisis de la emigración e inmigración se hace a partir de los datos de las Estadísticas de Variaciones Residenciales (Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid) de 2007, 2013 y 2016), elaborando las tasas de inmigración, emigración y migración neta correspondientes.

FIGURA 1. TIPOS DE CIUDADES Y NUTS 4 EN LA COMUNIDAD DE MADRID



Fuente: Padrón Habitantes (INE). elaboración propia. 1. Alcalá H., 2. Torrejón de Ardoz, 3 S. Fernando H. 4. Coslada, 5. Alcorcón, 6. Leganés, 7. Getafe 8. Móstoles, 9. Fuenlabrada, 10. Parla, 11 Pinto, 12. Valdemoro, 13. Aranjuez, 14. Rivas-Vaciamadrid, 15. Arganda, 16. Alcobendas, 17 S. Sebastián R. 18. Tres Cantos, 19. Colmenar Viejo, 20 Pozuelo, 21. Boadilla del Monte, 22. Majadahonda, 23. Las Rozas, 24. Collado-Villalba

## II. EVOLUCION DE LA POBLACION DE LAS CIUDADES MEDIAS

La Evolución de la población muestra la diferencia entre el período de crecimiento económico iniciado en los últimos años de los noventa y el de la crisis reciente (tabla 1). En el primer período (2000-2007) y en valores absolutos todas las ciudades medias crecen mucho, pero el incremento mayor (+25.000 hab.) coincide con las más alejadas en el oeste (Las Rozas), este (Alcalá de Henares) y sur metropolitano (Parla y Valdemoro) a las que se añade Rivas-Vaciamadrid, limítrofe con Madrid, pero de reciente suburbanización. En valores relativos las tasas de crecimiento muestran el mayor crecimiento del oeste metropolitano y del subsector sureste vertebrado por la Nacional III (Rivas-Vaciamadrid y Arganda), en contraste con el menor crecimiento de los sectores sur, este (corredor del Henares) y norte, que fueron los de mayor crecimiento hasta los años noventa. En todos los sectores hay una periferización del crecimiento ya que las mayores tasas coinciden con las ciudades más externas de la corona metropolitana (Pinto, Parla, Valdemoro, Aranjuez, Boadilla del Monte, Majadahonda, Las Rozas, Collado Villalba y Colmenar Viejo) en consonancia con su mayor suelo vacante y el menor precio relativo del suelo (Valenzuela, 2011). En cambio, las ciudades más cercanas a Madrid de más temprana suburbanización, menos oferta de nueva vivienda y de precio más alto tienen tasas de crecimiento bajas con excepción de Rivas-Vaciamadrid donde el crecimiento se inicia tras la tardía disminución de los efectos negativos del vertedero de Valdemingómez (tabla 1).

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO (‰) Y DE MIGRACIÓN NETA (‰)

	2000-08	2008-14	2014-17	TC0-08	TC8-14	TC14-17	TMN0-08	TMN8-14	TMN14-17
Alcalá de Henares	37248	-2877	-6458	2,80	-0,24	-1,07	1,97	-0,72	-1,31
Alcobendas	17902	4674	2676	2,50	0,72	0,80	1,74	0,10	0,31
Alcorcón	23361	2339	-2195	2,02	0,23	-0,43	1,35	-0,29	-0,79
Aranjuez	12572	5568	421	3,96	1,78	0,24	3,53	1,13	-0,15
Arganda del Rey	19647	4998	-1486	8,01	1,66	-0,90	7,02	0,62	-1,54
Boadilla del Monte	21121	6045	3611	12,76	2,41	2,52	10,46	1,29	1,92
Collado Villalba	12420	7929	-435	3,68	2,42	-0,23	2,77	1,71	-0,72
Colmenar Viejo	10190	4796	1169	3,92	1,87	0,82	3,16	1,33	0,37
Coslada	12861	-1071	-5836	2,09	-0,20	-2,19	1,43	-0,63	-2,47
Fuenlabrada	21003	1073	-1195	1,51	0,09	-0,20	0,29	-0,74	-0,74
Getafe	17733	9014	5231	1,52	0,92	1,01	0,94	0,36	0,53
Leganés	12160	2487	1024	0,88	0,23	0,18	0,34	-0,29	-0,09
Majadahonda	20766	3774	940	5,67	0,94	0,45	4,43	0,13	-0,18
Móstoles	9986	-563	877	0,64	-0,05	0,14	-0,04	-0,60	-0,33
Parla	33848	17272	575	5,70	2,66	0,15	4,50	1,13	-0,86
Pinto	13719	5149	2848	5,97	2,02	1,99	4,76	0,95	1,23
Pozuelo de Alarcón	15067	2995	1245	2,84	0,61	0,49	2,12	-0,03	0,27
Rivas-Vaciamadrid	35716	15675	3284	15,35	4,03	1,36	13,46	2,75	0,35
Rozas (Las)	28752	9356	2287	6,57	1,87	0,82	5,23	0,90	0,21
San Fernando Henares	8290	127	-1100	3,20	0,05	-0,90	2,18	-0,50	-1,29
San Sebastián Reyes	14025	10915	3378	3,00	2,51	1,35	2,13	1,50	0,59
Torrejón de Ardoz	22294	10423	1135	2,96	1,49	0,30	1,94	0,57	-0,46
Tres Cantos	5560	1940	3500	1,98	0,80	2,74	0,84	0,27	2,22
Valdemoro	30380	13642	1711	13,45	3,88	0,79	11,47	2,23	-0,15
Ciudades medias	<b>456621</b>	<b>135680</b>	<b>17207</b>	<b>3,04</b>	<b>0,97</b>	<b>0,23</b>	<b>2,15</b>	<b>0,22</b>	<b>-0,30</b>
Madrid	330411	-48036	17746	1,43	-0,25	0,19	1,25	-0,47	0,10

Fuente: Padrón de Habitantes, Estadísticas de Nacimientos y de Defunciones. INE

En la mayoría de las ciudades medias el factor fundamental del crecimiento es el migratorio que supera por mucho a la aportación de un crecimiento natural que es positivo en todas las ciudades. Es más, muchas ciudades medias de más antigua suburbanización tenían saldos migratorios negativos en los ochenta y primera mitad de los noventa e incluso perdían población (Pozo y Rodríguez, 1998, Pozo, 2005), por lo que la nueva etapa de inmigración ha cambiado la anterior dinámica demográfica. Esta inmigración enorme se compone de tres flujos: uno de extranjeros de fuera de España con destino a estas ciudades por su cercanía y accesibilidad a la Capital, los alquileres más baratos y la presencia de una alta oferta de empleo en la construcción y la industria; una inmigración extranjera de redistribución residencial desde la Capital, relacionada con la compra de una vivienda tras un proceso de consolidación laboral y familiar en la Capital; por último el tradicional flujo de españoles que salen de Madrid por necesidad (alto precio de la vivienda) o por otras razones (mejor entorno socioambiental, tipo de vivienda.), al formar o no una familia.

La crisis económica provoca bien una ralentización del crecimiento, bien un descenso de la población. Para el conjunto de ciudades medias el crecimiento es solo del 0,96% y 135.680 personas entre 2008 y 2014, contrastando con la pérdida de población de Madrid y las ciudades pequeñas. Durante la crisis las diferencias espaciales son significativas. Hay ciudades donde se produce una caída de la población (Alcalá de Henares, Coslada, Móstoles y San Fernando de Henares) o se instala un crecimiento mínimo, coincidiendo con ciudades donde la crisis ha incidido con mayor virulencia y hay una gran presencia de extranjeros, con independencia de la oferta de suelo urbanizable (Alcorcón, Leganés, Fuenlabrada); pero

también el crecimiento es escaso en Pozuelo, Alcobendas y Tres Cantos, donde la crisis ha sido mucho menor y la población extranjera menos numerosa. En estas últimas tres ciudades la ralentización del mercado inmobiliario y la menor oferta de suelo para uso residencial explicarían las bajas tasas de crecimiento. Por el contrario, el mayor crecimiento ( $TCR > 2\%$ ) coincide con Parla, Pinto, Valdemoro, Rivas-Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes, Boadilla del Monte, Collado Villalba y Las Rozas, donde se suman un crecimiento natural elevado por alta natalidad en relación con la juventud de la población y un saldo migratorio favorable por la existencia de una amplia oferta de vivienda en nuevos barrios en proceso de ocupación. Lo más notable es el hundimiento del saldo migratorio y la tasa de migración neta, que es superada por la tasa de crecimiento natural en muchas ciudades. La crisis hace reaparecer saldos migratorios negativos (Alcalá de Henares, Coslada, S. Fernando de Henares, Alcorcón, Leganés, Móstoles, Fuenlabrada) y en ello ha tenido una importancia enorme el hundimiento de la inmigración extranjera, y su salida con destino a otros municipios de la Comunidad de Madrid, a otras provincias y al extranjero (retorno y reemigración a un país distinto del de origen).

Entre 2014 y 2017 las ciudades medias crecen más que la Capital y que las pequeñas ciudades, pero ese incremento es mínimo (+17.207 y el 0,23%) y se debe para el conjunto de las ciudades medias al crecimiento natural ya que el saldo migratorio es negativo (TMN - 0,3‰). Por otra parte, el incremento de la población se reduce a seis ciudades medias y a cinco las que aumentan su saldo migratorio positivo. En el resto, bien aumentan las que pierden población (7 frente a las 4 de 2008 a 2014) y las que presentan un saldo migratorio negativo (14 frente a las 8 de 2008 a 2014), bien sigue disminuyendo su crecimiento en relación con el período anterior (10 ciudades). Hay pues una recuperación escasa y parcial, que se corresponde con ciudades del oeste y norte metropolitano (Boadilla del Monte, Pozuelo, Tres Cantos, Alcobendas, Majadahonda), coincidiendo con la zona más dinámica de la región y más favorecida por la descentralización de las actividades terciarias de mayor valor, y Getafe, consolidado como subcentro en el sur metropolitano. Destaca la mala situación de las ciudades del corredor del Henares y Arganda en el este; el contraste entre el eje dinámico de Getafe-Pinto y Valdemoro y el estancamiento o pérdida de población del resto de ciudades del sur; y por el contrario la concentración del mayor número de ciudades con tasas superiores a la media (8 ciudades), en el oeste y norte metropolitano.

### III. EL MODELO MIGRATORIO DE LAS CIUDADES MEDIAS

La consideración del peso de los migrantes externos, internos e interprovinciales sobre el total de los migrantes permite definir un modelo migratorio que es en el conjunto de las ciudades medias diferente al de la Capital. Si en ésta los migrantes externos al país siempre han sido los más numerosos seguidos por los interprovinciales, en las ciudades medias predominan los migrantes internos, por la importancia de los procesos de descentralización residencial que tienen como origen la Capital y las ciudades medias más antiguas y como destino el espacio periurbano y las ciudades medias más periféricas y modernas, seguidos por los migrantes interprovinciales, que engloban inmigrantes por motivos laborales, con un papel fundamental en el pasado en el crecimiento de las ciudades medias, y emigrantes con motivaciones diversas que definen flujos de retorno, ocio, laborales y residenciales vinculados al proceso de expansión metropolitana madrileña en las provincias limítrofes.

Este modelo migratorio de dominio de la migración interior no tiene la misma intensidad a lo largo del tiempo. La llegada masiva de extranjeros y su redistribución hacia otras provincias desde Madrid define una etapa de incremento de la migración externa e interprovincial que conforma un modelo migratorio menos desequilibrado en 2007 caracterizado por un valor similar de la migración interna con respecto a la suma de los otros

dos flujos. Con la crisis la caída de los migrantes externos hace reaparecer el modelo tradicional de predominio de la migración interna. El incremento reciente de los migrantes externos rompe esta última tendencia, abriendo una nueva etapa hacia un modelo migratorio más equilibrado, pero aún lejos del de 2007.

TABLA 2. MIGRANTES (%) SEGÚN TIPO DE MIGRACIÓN

Ciudades Medias	2016	2016	2016	2013	2013	2013	2007	2007	2007
	Exterior	CCAA	Interna	Exterior	CCAA	Interna	Exterior	CCAA	Interna
Alcalá de Henares	22,28	36,72	41,00	17,90	38,71	43,39	35,44	34,27	30,29
Alcobendas	28,29	16,37	55,34	26,95	17,15	55,90	29,63	18,16	52,22
Alcorcón	16,47	25,93	57,61	9,57	27,49	62,94	17,87	26,68	55,45
Aranjuez	17,13	44,10	38,77	13,77	44,22	42,01	21,82	41,17	37,01
Arganda	39,49	15,75	44,76	29,61	18,74	51,65	33,81	22,82	43,37
Boadilla del Monte	18,00	14,66	67,34	12,32	19,74	67,94	17,88	16,56	65,56
Collado Villalba	17,06	26,90	56,04	11,21	22,65	66,14	19,10	24,00	56,90
Colmenar Viejo	22,19	21,40	56,41	13,67	27,39	58,94	32,55	21,53	45,92
Coslada	38,49	14,54	46,97	17,81	19,82	62,37	32,09	17,29	50,61
Fuenlabrada	17,24	30,64	52,12	12,83	32,82	54,35	18,31	30,62	51,07
Getafe	19,14	25,35	55,51	17,72	24,90	57,38	26,33	22,79	50,88
Leganés	22,46	23,61	53,93	19,64	23,01	57,36	21,81	25,64	52,54
Majadahonda	22,35	18,63	59,01	16,68	19,49	63,83	26,81	18,82	54,37
Móstoles	20,99	27,46	51,55	18,54	29,87	51,58	23,28	28,26	48,46
Parla	39,20	20,62	40,18	11,96	30,08	57,97	21,28	24,73	53,99
Pinto	13,56	27,15	59,29	12,29	26,38	61,33	18,87	26,60	54,53
Pozuelo de A.	23,73	16,81	59,46	22,18	17,68	60,14	25,10	17,13	57,77
Rivas-Vaciamadrid	23,51	16,17	60,33	12,43	17,01	70,56	18,03	20,92	61,06
Rozas (Las)	18,33	19,01	62,66	16,99	20,38	62,63	17,66	14,39	67,94
San Fernando H.	24,54	15,63	59,83	15,17	17,46	67,38	24,88	17,12	58,00
San Sebastián R.	19,29	18,71	62,00	14,08	20,58	65,35	17,55	17,99	64,46
Torrejón de Ardoz	19,17	28,02	52,81	16,48	29,20	54,32	26,14	28,56	45,30
Tres Cantos	17,97	24,78	57,25	16,65	23,78	59,57	19,89	24,03	56,08
Valdemoro	14,88	32,90	52,22	11,21	33,39	55,40	17,00	25,97	57,03
C. Medias	23,01	23,77	53,22	16,56	25,95	57,48	24,03	24,73	51,25
Madrid	41,44	31,71	26,86	38,39	32,61	29,01	39,11	32,73	28,16

Fuente: EVR. Instituto de Estadística de Madrid. Elaboración propia

En cuanto a las diferencias espaciales (tabla 2), la situación precrisis muestra dos modelos migratorios. En las ciudades de urbanización más consolidada y antigua del este y sur metropolitano (Alcalá de Henares, Coslada, Torrejón de Ardoz, Getafe, Leganés, Móstoles y Fuenlabrada) el modelo es más equilibrado por tres razones: una menor inmigración interna por una oferta de nueva vivienda reducida; una elevada emigración residencial a las provincias de Toledo y Guadalajara, destino de jóvenes parejas hijos de antiguos inmigrantes; y una fuerte inmigración de extranjeros relacionada con nichos de empleo en la construcción, la industria o la logística, y una amplia oferta de vivienda de alquiler a precios razonables en unas ciudades muy bien conectadas con la Capital. A estas ciudades se añaden Arganda, Aranjuez y Colmenar Viejo a pesar de tener una suburbanización más tardía. En Aranjuez la cercanía a Toledo convierte a buena parte de la migración interna en interprovincial, mientras que en las otras dos ciudades es el peso de la oferta de empleo en la industria y la construcción la que agudiza la migración externa. En el resto de ciudades el modelo migratorio es el tradicional, desequilibrado a favor de la



migración interna de carácter residencial. Con la crisis la caída de la migración exterior provoca la generalización de este segundo modelo a todas las ciudades a excepción de Aranjuez, Arganda y Alcalá de Henares; para en cambio en 2016, y en oposición a la homogeneidad observable en 2013, volver a reaparecer la dicotomía de modelos de antes de la crisis, por el aumento del peso de la migración exterior en siete ciudades del área metropolitana este (Alcalá de Henares, Coslada, Torrejón de Ardoz y Arganda) y del sur (Móstoles, Parla y Aranjuez).

El comportamiento de la migración exterior también explica los cambios sufridos por el saldo migratorio total y enmascara el tradicional saldo migratorio interno de las ciudades medias (tabla 6). En efecto, la llegada masiva de extranjeros hace que la tasa de migración neta sea positiva en todas las ciudades en 2007, ocultando el proceso tradicional de expulsión de población de parte de estas ciudades por las dificultades de acceso a una vivienda de las generaciones jóvenes y los flujos ligados a la jubilación de retorno o amenidad. De hecho, en 2000 y 2007 el saldo migratorio interno fue negativo en siete y once ciudades, al igual que en la Capital, a lo que añade la presencia de tasas migratorias interprovinciales negativas en siete y diecisiete ciudades medias. Este enmascaramiento desaparece con la crisis, ya que el hundimiento de la inmigración y el aumento de la emigración con el extranjero no solo provoca la aparición de saldos migratorios negativos con el exterior en 2013, y la aparición de tasas de migración neta totales negativas en la mitad de las ciudades medias; y ello a pesar de que el saldo migratorio interprovincial cambia, generalizándose un saldo positivo que se explica por varias razones: la mayor resiliencia a la crisis del conjunto metropolitano madrileño con respecto a otras provincias que mantiene viva la inmigración y frena la emigración laboral; la disminución de la emigración residencial por la crisis del mercado inmobiliario y la de otros flujos como el de ocio y el retorno; y el menor proceso de redistribución de extranjeros a otras provincias por la caída de la inmigración desde el extranjero. Con la recuperación económica parece retomarse la situación previa a la crisis. Así en 2016 el saldo migratorio negativo con el exterior se reduce a seis ciudades y también son seis las que tienen tasas de migración neta negativa frente a las diecisiete y once de 2013. Esta recuperación de la inmigración extranjera vuelve a ocultar la presencia de saldos migratorios negativos internos que siguen afectando a la mitad de las ciudades medias y sobre todo a las de más antigua suburbanización que expulsan población desde los años 90.

#### IV. LA EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

La evolución de los flujos migratorios (tablas 3 y 4) muestra la sucesión de tres etapas. La etapa de fuerte crecimiento demográfico y económico que finaliza en 2007 se caracteriza por un aumento de todos los flujos inmigratorios y emigratorios. En los primeros el mayor incremento se produce en la inmigración desde el extranjero (+11,54 puntos), pero también es notable el aumento de la inmigración interna fruto en gran parte del propio proceso de redistribución de extranjeros hacia las ciudades medias desde la Capital que se añade en las ciudades con mayor capacidad de crecimiento residencial a la llegada de españoles procedentes de Madrid y las ciudades medias de más antigua suburbanización. En los flujos emigratorios el mayor incremento es el de los desplazamientos internos (+11,93 puntos) seguido por los interprovinciales (+10,23 puntos). En estos dos flujos las migraciones residenciales ligadas a los procesos de suburbanización y periurbanización son importantes, pero también se debe contar en las interprovinciales los crecientes flujos laborales, de retorno y de ocio, además de los neorrurales. En esta etapa el saldo migratorio total positivo aumenta, pero lo hace por el fuerte saldo con el exterior ya que el saldo migratorio interno es cada vez más pequeño y el interprovincial es más negativo. Estos dos saldos muestran la consolidación de las ciudades medias de más antigua suburbanización como focos de origen de emigrantes repitiendo el mismo proceso iniciado antes en Madrid.

TABLA 3 TASAS DE INMIGRACIÓN (‰) POR TIPO DE FLUJO

	2000				2007				2013				2016			
	TI	TIint	TIccaa	TIextr	TI	TIint	TIccaa	TIextr	TI	TIint	TIccaa	TIextr	TI	TIint	TIccaa	TIextr
Alcalá de H.	58,9	20,4	11,8	26,7	78,1	18,3	18,6	41,1	39,4	16,4	15,5	7,5	41,8	15,1	14,2	12,5
Alcobendas	65,1	27,2	9,0	28,9	83,5	33,9	13,6	35,9	63,7	36,6	12,6	14,5	70,8	36,6	11,7	22,4
Alcorcón	42,0	20,7	6,8	14,4	53,1	24,6	10,9	17,6	37,8	22,5	10,6	4,7	38,7	19,6	9,7	9,3
Aranjuez	27,8	9,5	13,3	4,9	89,8	34,0	28,2	27,6	52,2	23,1	24,1	4,9	49,5	18,7	21,3	9,6
Arganda del Rey	52,8	13,7	3,9	35,2	105,0	38,4	17,2	49,4	45,4	29,1	9,4	6,9	50,7	30,4	9,9	10,4
Boadilla del M.	163,5	139,2	12,6	11,7	88,1	53,5	12,4	22,2	49,3	33,9	9,7	5,7	70,8	49,6	9,4	11,8
Collado Villalba	86,5	39,4	12,1	35,0	86,9	45,5	15,8	25,6	52,0	33,5	11,9	6,5	52,3	27,6	13,9	10,8
Colmenar Viejo	73,7	31,6	11,3	30,7	70,5	30,1	11,7	28,7	47,9	27,7	12,6	7,6	56,1	32,5	12,0	11,5
Coslada	49,6	15,9	4,2	29,6	80,2	30,2	8,5	41,4	34,6	21,3	7,9	5,4	36,4	21,1	6,9	8,5
Fuenlabrada	44,7	28,8	8,5	7,3	63,2	29,5	13,0	20,6	39,5	21,1	14,0	4,4	38,8	18,8	11,7	8,3
Getafe	43,3	19,0	6,6	17,7	78,9	40,9	13,9	24,2	55,8	33,6	14,4	7,8	51,9	27,3	12,4	12,3
Leganés	40,3	18,5	5,8	16,0	58,0	26,5	11,7	19,8	44,2	26,6	11,3	6,3	43,4	22,5	9,8	11,1
Majadahonda	16,7	13,3	2,8	0,5	92,0	43,9	14,4	33,7	56,1	35,0	11,9	9,2	58,7	31,5	11,0	16,2
Móstoles	38,0	16,0	7,5	14,5	58,0	23,4	12,5	22,1	40,6	22,1	13,4	5,1	42,1	21,1	11,8	9,2
Parla	50,2	21,3	8,3	20,6	154,4	87,1	24,8	42,5	57,4	32,5	17,5	7,5	60,2	29,9	15,0	15,3
Pinto	60,2	37,6	11,9	10,7	80,1	43,2	15,5	21,4	52,2	34,1	13,8	4,3	52,3	31,3	12,7	8,3
Pozuelo de A.	66,5	39,1	8,8	18,6	73,2	35,6	13,1	24,5	49,8	29,7	9,7	10,4	55,1	30,6	10,3	14,1
RivasVaciamadrid	92,4	83,7	8,1	0,5	85,1	48,2	15,1	21,9	60,5	46,8	8,8	4,8	46,2	30,7	7,1	8,5
Rozas (Las)	121,4	78,2	17,6	25,6	112,9	76,9	12,0	24,0	55,4	36,0	11,7	7,6	59,6	35,2	11,5	12,9
San Fernando H.	45,4	38,0	6,7	0,7	78,5	37,4	9,1	32,0	39,9	28,8	7,2	3,8	40,9	26,2	7,0	7,7
San Sebastián R.	31,0	24,2	6,3	0,6	108,4	66,9	15,4	26,2	68,7	45,5	13,9	9,3	63,0	37,2	11,9	13,8
Torrejón Ardoz	31,5	22,4	8,8	0,4	72,0	28,7	15,0	28,3	46,2	26,1	13,8	6,3	46,4	23,1	11,7	11,6
Tres Cantos	66,0	35,1	16,3	14,6	57,8	28,2	13,9	15,7	51,8	32,9	12,1	6,9	61,5	36,6	14,2	10,7
Valdemoro	97,2	72,1	25,1	2,5	130,0	78,1	24,0	27,9	54,1	31,4	17,4	5,2	49,0	25,4	15,4	8,2
Ciudades Medias	51,9	27,2	8,7	16,0	79,2	37,1	14,6	27,5	48,2	28,4	13,0	6,8	49,3	26,0	11,8	11,5
Madrid	49,8	6,0	8,8	35,0	60,4	11,4	17,7	31,3	41,0	11,8	16,5	12,8	48,8	10,5	16,3	22,0

Fuente: EVR. Instituto de Estadística de Madrid. Elaboración propia

La etapa de 2007 a 2013 de fuerte crisis económica provoca la caída de todos los flujos menos el de la emigración al extranjero que aumenta por las dificultades que abre la crisis en el mercado laboral. En los inmigratorios el que más cae es el exterior por la enorme crisis en el mercado laboral. Pero la crisis también es del mercado inmobiliario y fruto de ello es la caída de la inmigración y la emigración interna relacionada con las migraciones residenciales. La caída también se produce en los flujos interprovinciales, pero en este caso contrasta el escaso descenso de la inmigración con respecto a la emigración, explicable por la mejor situación económica madrileña en comparación con otras provincias españolas. Ello provoca la aparición de un saldo interprovincial positivo frente al negativo tradicional, que, sumado a un saldo migratorio interno escasamente positivo por la ralentización de la inmigración y emigración residencial, no compensa el nuevo saldo migratorio exterior negativo, y hace reaparecer un saldo migratorio total negativo en las ciudades medias.

De 2013 a 2016 hay una nueva etapa definida por el aumento de la inmigración y el descenso de la emigración, pero con diferencias en los flujos. Así el aumento de la inmigración es obra solo del repunte de las entradas desde el extranjero, ya que los desplazamientos internos y los interprovinciales siguen disminuyendo, eso sí a menor ritmo que entre 2007 y 2013; y en el caso de la emigración la caída en el flujo interno e interprovincial contrasta con la continuidad, también a menor ritmo que en la etapa anterior, del aumento de las salidas al extranjero. En definitiva, es la nueva y creciente inmigración desde el extranjero la que provoca esta etapa en la que el saldo migratorio total de las ciudades medias vuelve a valores positivos arrastrado por un saldo exterior positivo, que supera a unos saldos internos e interprovinciales que siguen reduciéndose, aunque a un ritmo mucho menor que en la etapa de 2007 a 2013.

TABLA 4 TASAS DE EMIGRACIÓN (%) POR TIPO DE FLUJO

	2000				2007				2013				2016			
	TE	TEin	TEccaa	TEext	TE	TEin	TEccaa	TEext	TE	TEin	TEccaa	TEext	TE	TEin	TEccaa	TEext
Alcalá de H.	27,4	12,2	13,9	1,3	64,5	24,9	30,2	9,4	40,0	18,0	15,3	6,7	36,8	17,1	14,6	5,1
Alcobendas	38,5	27,4	8,7	2,3	78,3	50,6	15,8	12,0	68,0	37,0	10,0	21,0	62,6	37,2	10,1	15,3
Alcorcón	27,7	18,8	8,2	0,7	49,1	32,1	16,4	0,6	36,4	24,2	9,8	2,5	34,1	22,3	9,1	2,7
Aranjuez	18,8	7,0	11,2	0,7	42,2	14,9	26,1	1,2	47,3	18,7	19,9	8,8	41,7	16,7	19,0	6,1
Arganda del Rey	23,0	16,2	6,1	0,7	55,9	31,4	19,5	5,0	59,9	25,3	10,3	24,3	69,6	23,4	9,1	37,1
Boadilla del M.	40,9	31,6	6,6	2,7	53,0	39,1	10,9	3,0	42,3	28,3	8,4	5,6	40,8	25,5	7,0	8,3
Collado Villalba	51,7	38,3	11,8	1,5	59,4	37,8	19,3	2,3	54,5	36,9	12,2	5,4	37,9	22,9	10,4	4,6
Colmenar Viejo	26,6	17,1	8,3	1,2	51,1	25,8	14,5	10,9	38,7	23,3	11,2	4,3	56,2	30,8	12,0	13,4
Coslada	32,6	25,9	6,2	0,6	55,6	38,5	14,9	2,2	47,6	30,0	8,4	9,2	67,6	27,8	8,3	31,6
Fuenlabrada	30,5	20,4	9,6	0,5	58,0	32,4	24,1	1,5	50,2	27,6	15,5	7,1	40,6	22,6	12,6	5,4
Getafe	26,5	17,5	8,2	0,7	67,0	33,4	19,4	14,3	48,1	25,9	11,5	10,6	38,6	23,0	10,5	5,1
Leganés	29,9	22,1	7,0	0,7	55,6	33,2	17,4	4,9	49,1	27,0	10,1	12,0	40,7	22,9	10,1	7,8
Majadahonda	45,3	33,3	8,9	3,0	65,8	41,9	15,2	8,6	54,5	35,5	9,7	9,2	56,0	36,2	10,4	9,4
Móstoles	30,5	20,4	9,3	0,8	57,3	32,5	20,1	4,7	47,4	23,3	12,9	11,2	42,0	22,3	11,3	8,4
Parla	31,8	19,3	11,7	0,8	61,0	29,2	28,4	3,4	57,5	34,2	17,1	6,2	81,1	26,9	14,1	40,1
Pinto	21,4	13,8	7,2	0,5	53,2	29,5	20,0	3,8	50,2	28,7	13,2	8,3	37,7	22,1	11,7	3,9
Pozuelo de A.	40,3	30,3	7,3	2,7	64,6	44,0	10,5	10,1	54,4	33,0	8,7	12,7	49,5	31,6	7,2	10,7
RivasVaciamadrid	26,4	21,1	4,7	0,6	59,6	40,2	15,2	4,2	40,5	24,5	8,3	7,7	43,5	23,4	7,4	12,6
Rozas (Las)	40,2	27,9	9,7	2,6	38,2	25,8	9,7	2,7	51,1	30,6	10,0	10,5	51,0	34,1	9,5	7,4
San Fernando H.	40,2	31,9	7,4	0,9	64,8	45,7	15,4	3,6	49,1	31,1	8,3	9,7	55,3	31,4	8,0	15,9
San Sebastián R.	42,0	33,1	7,9	1,0	56,8	39,7	14,4	2,8	59,5	38,3	12,4	8,8	58,0	37,7	10,7	9,5
Torrejón Ardoz	29,8	18,2	10,8	0,8	56,9	29,7	21,8	5,4	44,6	23,3	12,7	8,6	35,9	20,4	11,4	4,2
Tres Cantos	36,4	26,1	7,8	2,5	50,9	32,7	12,2	5,9	40,5	22,1	9,9	8,5	36,6	19,6	10,1	6,9
Valdemoro	31,6	14,9	15,6	1,0	48,1	23,4	22,3	2,4	46,2	24,2	16,1	6,0	39,6	20,9	13,8	5,0
total	31,7	21,4	9,2	1,1	58,3	33,4	19,4	5,5	48,6	27,3	12,1	9,3	46,5	25,0	11,0	10,5
Madrid	27,4	14,9	10,8	1,7	51,0	20,0	18,8	12,3	47,3	13,8	12,3	21,1	39,8	13,3	11,8	14,7

Fuente: EVR. Instituto de Estadística de Madrid. Elaboración propia

El análisis por ciudades descubre una homogeneidad de comportamientos en todos los flujos en el sentido señalado antes para el conjunto de las ciudades medias, en las etapas de 2000 a 2007 y de 2007 a 2013. La heterogeneidad se impone entre 2013 y 2016. En esta etapa la recuperación de la inmigración exterior es general pero no logra aumentar las tasas de inmigración total en todas las ciudades. Esto sucede en 14 ciudades, pero no en 10 del sur (Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Aranjuez, Pinto y Valdemoro) y este metropolitano (Torrejón de Ardoz, San Fernando de Henares, Rivas-Vaciamadrid). En el resto sí lo hace y en algunos casos por el aumento de la inmigración exterior, la interna y la interprovincial (Boadilla del M, Pozuelo, Tres Cantos, Colmenar Viejo, Alcobendas y Arganda). La mejora en la emigración tampoco es general. Hay 7 ciudades sobre todo del este metropolitano (Coslada, San Fernando de Henares, Rivas-Vaciamadrid, Arganda) donde la tasa global de emigración aumenta en vez de disminuir y diez (7 entre el este y sur metropolitano) si consideramos las ciudades donde sigue aumentando la emigración al extranjero.

## V. TIPOS DE MIGRACIONES INTERNAS EN LAS CIUDADES MEDIAS

La migración interna está formada por los flujos inmigratorios y emigratorios entre las ciudades medias y la Capital, las ciudades medias y el espacio periurbano y los internos entre las mismas ciudades medias (tabla 5 y 6).

TABLA 5 EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS INTERNOS RESIDENCIALES

	2007	2013	2016
Madrid a C.Medias	47719	32462	29994
C. Medias a Madrid	26892	28110	24605
C.Medias a periurbano	19405	13319	13620
periurbano a C.Medias	14128	13615	8226
C.Media internas	29760	25922	23960
Tasa Emig. a periurbano	8,31‰	5,39‰	5,47‰
Tasa Emigración a Madrid	11,38‰	11,51‰	9,29‰
Tasa Emig.Interna	12,75‰	10,49‰	9,62‰
C.Madrid a periurbano Guadalajara	13700	8579	8272
C.Madrid a periurbano Toledo	7799	4533	4352
Tasa Emig periurbano Guadalajara	1,41‰	0,96‰	0,89‰
Tasa Emig periurbano Toledo	2,47‰	1,52‰	1,46‰

Fuente: EVR. Instituto de Estadística de Madrid. Elaboración propia

Las ciudades medias siguen siendo un destino importante para inmigrantes procedentes de los tres ámbitos espaciales señalados pero la tendencia es de descenso de la inmigración interna y de los tres flujos. Además hay tres hechos significativos: el continuo aumento del peso de la inmigración interna entre las distintas ciudades en relación con la llegada a la edad de formación de una familia de los hijos de los antiguos inmigrantes en las ciudades más antiguas y con la mejora de los transportes que facilita los desplazamientos entre las mismas; la fuerte caída del peso de la inmigración desde la Capital por la crisis del mercado inmobiliario y la ralentización del proceso de redistribución de extranjeros al hundirse el flujo de entradas al país por Madrid, que parece ralentizarse desde 2013; y por último el aumento de la inmigración desde el espacio periurbano que también se ralentiza desde 2013, y que se relaciona con la mayor incidencia de la crisis en este ámbito que provoca flujos de salida, sobre todo de población de origen extranjero con destino a las ciudades medias de las que en gran parte proceden en el pasado.

Por lo que respecta a la emigración interna hasta la crisis no hizo más que aumentar consolidándose las ciudades medias de más antigua urbanización como focos de salida de jóvenes hacia ciudades más periféricas de crecimiento más tardío y al espacio periurbano. Con la crisis se produce una clara ralentización de los flujos de periurbanización y de suburbanización y la aparición en los años de crisis más intensa (hasta 2013) de flujos de recentralización hacia Madrid. El frenazo a la dispersión de la población fuera del espacio metropolitano se observa en la caída de las bajas y de las tasas de emigración hacia el ámbito periurbano. Esa caída se produce entre 2007 y 2013 vinculada a las dificultades de compra y alquiler de vivienda por la crisis para volver a aumentar muy levemente desde 2013 con la incipiente mejora económica. La caída afecta a todas las ciudades medias pero el posterior aumento es mínimo y solo se observa en la mitad de las ciudades medias al igual que en la Capital. Esta ralentización del proceso de periurbanización también se produce en el espacio periurbano de expansión madrileña en las comarcas de La Sagra, Ocaña y Campiña del Henares en las provincias de Toledo y Guadalajara. Hemos recopilado las bajas a los municipios de estas comarcas (incluidas las dos capitales provinciales) con origen en Madrid y construido las tasas de emigración correspondientes, y en los dos casos el descenso es evidente y además no se observa un aumento de las salidas y las tasas desde 2013, como sí sucede en el espacio periurbano ubicado en Madrid.

TABLA 6 TASAS % DE MIGRACIÓN NETA TOTAL E INTERIOR Y DE EMIGRACIÓN AL ÁREA PERIURBANA

Ciudades Medias	2007		2013		2016		2007		2013		2016	
	TMN	TMNint.	TMN	TMNint.	TMN	TMNint.	Teperi.	Teperi.	Teperi.	Teperi.	Teperi.	Teperi.
Alcalá de H.	13,56	-6,53	-0,59	-1,58	4,97	-2,00	10,26	6,30	7,73			
Alcobendas	5,15	-16,63	-4,26	-0,39	8,17	-0,56	9,46	5,46	5,80			
Alcorcón	3,99	-7,53	1,35	-1,71	4,60	-2,62	7,14	4,35	4,76			
Aranjuez	47,63	19,06	4,82	4,35	7,78	1,97	4,23	4,12	3,54			
Arganda del Rey	49,12	6,99	-14,54	3,73	-18,91	7,04	10,46	6,67	7,66			
Boadilla del M.	35,16	14,40	7,00	5,55	30,04	24,11	12,34	9,97	6,35			
Collado Villalba	27,42	7,66	-2,52	-3,41	14,39	4,69	18,31	15,91	14,93			
Colmenar Viejo	19,38	4,24	9,14	4,41	-0,16	1,70	8,84	5,88	6,83			
Coslada	24,51	-8,35	-13,07	-8,75	-31,24	-6,75	5,58	4,49	4,31			
Fuenlabrada	5,18	-2,83	-10,68	-6,44	-1,79	-3,75	9,61	6,00	4,43			
Getafe	11,90	7,46	7,75	7,70	13,33	4,23	6,46	2,88	2,74			
Leganés	2,48	-6,71	-4,91	-0,42	2,72	-0,37	5,71	3,16	4,38			
Majadahonda	26,26	2,03	1,62	-0,54	2,69	-4,72	6,04	7,70	7,46			
Móstoles	0,75	-9,13	-6,81	-1,18	0,09	-1,17	10,80	6,06	4,70			
Parla	93,38	57,89	-0,12	-1,74	-20,85	3,00	5,29	4,03	3,99			
Pinto	26,86	13,77	2,05	5,38	14,60	9,19	10,86	3,59	3,73			
Pozuelo de A.	8,58	-8,46	-4,57	-3,31	5,53	-0,94	4,69	4,33	4,35			
RivasVaciamadrid	25,55	8,00	19,94	22,33	2,70	7,25	6,00	2,91	3,76			
Rozas (Las)	74,68	51,02	4,30	5,40	8,55	1,15	11,46	7,94	9,76			
San Fernando H.	13,73	-8,33	-9,22	-2,23	-14,39	-5,16	7,06	5,10	5,01			
San Sebastián R.	51,60	27,19	9,22	7,27	5,01	-0,52	9,97	8,05	9,33			
Torrejón Ardoz	15,04	-0,98	1,64	2,84	10,49	2,77	8,72	5,08	5,57			
Tres Cantos	6,92	-4,47	11,36	10,79	24,91	17,02	5,57	3,29	2,91			
Valdemoro	81,88	54,71	7,85	7,25	9,40	4,49	5,70	3,17	3,23			
Ciudades Medias	20,93	3,75	-0,49	1,12	2,81	1,04	8,31	5,39	5,47			
Madrid	9,39	-8,55	-6,30	-2,05	9,03	-2,80	6,16	3,76	3,80			

Fuente: EVR. Instituto de Estadística de Madrid. Elaboración propia

Este descenso de la emigración también se produce en el flujo que tiene como destino a otras ciudades medias y que tradicionalmente implicaba desplazamientos desde ciudades medias de más antigua suburbanización a ciudades más periféricas de crecimiento más reciente dentro de cada sector metropolitano. Este flujo interno de suburbanización desciende tanto entre 2007 y 2013 como entre 2013 y 2016, pero a diferencia del periurbano durante lo más profundo de la crisis se observa un aumento de esta emigración en ciudades periféricas (Aranjuez, Colmenar Viejo, Collado Villalba, Rivas-Vaciamadrid, Pinto y Valdemoro) o de antigua suburbanización (San Sebastián de los Reyes y Parla) con una alta y reciente oferta de nueva vivienda.

Por último, ambas dinámicas conviven con otra de crecimiento de la emigración a la Capital a modo de flujo de recentralización (PINO-ARTACHO, 2017). El aumento es limitado porque desde 2013 la caída de esta emigración es general y además afecta sobre todo a ciudades medias del sur (Aranjuez, Valdemoro, Parla, Pinto, Getafe, Leganés) y este metropolitano (Torrejón de Ardoz, Arganda y Rivas-Vaciamadrid) (tab.6). Pensamos que la mayor incidencia de la crisis en estas ciudades puede haber provocado una emigración a la Capital como estrategia de resiliencia.

## VI. CONCLUSIONES

1. La crisis económica abre una etapa de caída de todos los flujos inmigratorios y emigratorios con la excepción de las salidas al extranjero. La caída es mayor en la inmigración con lo que aparecen saldos migratorios negativos en muchas ciudades medias. Esta situación cambia con la reciente recuperación económica que provoca un repunte de la inmigración y la reducción de los saldos migratorios negativos. El aumento desde 2013 de la inmigración se debe solo al incremento de la inmigración desde el extranjero en relación con la incipiente recuperación económica de la región.

2. La crisis provoca la ralentización del proceso de suburbanización y periurbanización madrileño. Las tasas de emigración de las ciudades medias hacia el espacio periurbano y hacia las propias ciudades medias disminuyen por la crisis del mercado inmobiliario, y a la vez aumenta la emigración hacia la Capital desde 2007 a 2013 como estrategia anticrisis de la población extranjera.

3. La reducción de la migración extranjera vuelve a configurar un modelo migratorio de predominio claro de la migración interna como en 2000, seguida de la interprovincial.

4. Con la crisis se invierte el tradicional saldo migratorio negativo interprovincial. Ello se debe a la mejor situación económica de la región con respecto a otras el frenazo de la redistribución espacial de los extranjeros hacia otras provincias y la disminución de la emigración residencial desde las ciudades medias a las cercanas Toledo y Guadalajara.

5. La caída de los flujos migratorios explica un crecimiento de la población muy inferior al del período precrisis, en el que el factor predominante es el natural que supera a un saldo migratorio cercano a cero o incluso negativo.

5 Las diferencias entre ciudades son importantes antes y después de la crisis. Lo son en la evolución de la población, el modelo migratorio, y en la evolución de la inmigración y la emigración total e interna; constatándose dos diferencias: entre la ciudades más cercanas y lejanas de la Capital y entre las ubicadas en el norte y oeste metropolitano y los sectores este y sur. El mayor dinamismo económico de la segunda contrasta con el menor de las primeras y ello se traduce en diferencias en su modelo demográfico y migratorio

## VII. BIBLIOGRAFIA

Bayona, J y Pujadas, I (2014) Movilidad Residencial y redistribución de la población metropolitana: los casos de Madrid y Barcelona. *Eure, Vol. 40 n°119*

García, J. V. y Pozo, E.(2010): “Movimientos migratorios en la Comunidad de Madrid: unos flujos más intensos y complejos (1991-2006)”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* n. 53, p. 89-119

Gutiérrez, J. y García, J. C. (2010): “Procesos de descentralización de las actividades en el área metropolitana de Madrid”, en Feria, J. Mª y Albertos, J. M. (Coord.) *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*, Pamplona; Thompson Reuters.

Pino-Artacho, J.A. (2017): “Movilidad residencial regional, migraciones y balance territorial en la Comunidad de Madrid durante la crisis económica”, *Papers*, 102/4. pp.825-850.

Pozo, E. y García, J. C. (2009): “Inmigración y cambio demográfico en la región metropolitana madrileña entre 1996 y 2006”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* vol. 29, n.1, p.111-138.

Pozo, E. y Rodríguez, J. M.<sup>a</sup> (1998): "La evolución de la población en la Comunidad de Madrid (1991-1996)". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* n. 18: p. 299-316.

Pozo, E. y Rodríguez, J. M.<sup>a</sup> (2006): "Transformaciones sociodemográficas recientes en las comarcas Castellano Manchegas limítrofes con la Comunidad de Madrid, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* n. 26, p. 249-281.

Pozo, E. (2005): "Tendencias recientes en la evolución de la población de la Comunidad de Madrid (1996-2001)", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* n. 25, p. 353-379.

Valenzuela, M. (2011): "Los procesos de metropolización: Madrid, una región metropolitana entre la dispersión y el policentrismo", en Humbert, A.; Molinero, F. y Valenzuela, M. (eds.), *España en la Unión Europea. Un cuarto de siglo de mutaciones territoriales*, Madrid, Collection de la Casa de Velázquez (121), p. 211-253.

## VIII. ANALISIS TERRITORIAL

Las tasas de migración neta son un buen indicador de los cambios migratorios que han tenido las ciudades medias. Antes de la crisis económica la totalidad de las ciudades tenían tasas de migración neta positivas como consecuencia de unos saldos con el extranjero muy positivos, pero la homogeneidad se rompía en la migración interior y la interprovincial apareciendo un gran número de ciudades con saldos negativos. En el caso de la tasa de migración neta interior los valores eran negativos en siete y once ciudades (2000 y 2007) coincidiendo con ciudades de antigua suburbanización muy consolidadas con menor oferta de nueva vivienda y una importante masa de población joven que ante las dificultades de adquisición de una vivienda nutre las filas de la emigración a otras localidades de la región. Estas ciudades se localizan sobre todo en el sur (Alcorcón, Móstoles, Leganés, Fuenlabrada) y este metropolitano (Alcalá de Henares, Coslada, San Fernando de Henares y Torrejón) pero también se añaden otras ciudades en el norte (Alcobendas) y oeste (Pozuelo) donde la escasez de vivienda y el alto precio favorecen la emigración de población joven. Por el contrario, las ciudades más periféricas de reciente suburbanización tienen tasas de migración neta interna positivas al actuar como destino privilegiado de migrantes. En los saldos migratorios interprovinciales también se rompe la homogeneidad al convivir ciudades con saldos negativos, los mayoritarios, con los positivos, repitiéndose en general las mismas diferencias espaciales que en el saldo migratorio interior.

La heterogeneidad se agudiza con la crisis y en la recuperación económica, ya que a la ya existente en la tasa de migración neta interna e interprovincial con ciudades con saldos positivos o negativos similares a la etapa precrisis, se añade la dicotomía existente en los saldos con el exterior y en las propias tasas de migración neta general, donde aparecen valores positivos o negativos. En la crisis hay doce ciudades medias con tasas de migración neta general negativas, pero hay otras doce en las que la tasa es positiva, coincidiendo con ciudades periféricas con mayor oferta de vivienda (Pinto, Valdemoro, Rivas-Vaciamadrid, Tres Cantos, Colmenar Viejo, Boadilla del Monte, Las Rozas, Aranjuez..) y otras más consolidadas con grandes operaciones urbanísticas en esos años (San Sebastián de los Reyes, Getafe). Por otro lado hay siete ciudades donde la tasa de migración neta exterior es positiva aunque con valores tan reducidos que en cuatro ciudades no compensa la presencia de saldos internos negativos y el saldo general es también negativo (Alcalá de Henares, Alcorcón, Parla y Collado Villalba).

En la etapa de recuperación se reducen de doce a seis las ciudades con tasas de migración neta global pero esta reducción se debe solo a la aparición de nuevo de saldos

exteriores positivos (dieciocho ciudades en 2016 frente a las siete en 2013) ya que continúan las tasas de migración netas internas negativas casi en las mismas ciudades (once y doce ciudades) que en 2013. En definitiva, a partir de 2013 se abre una nueva etapa en la que de nuevo el aumento de la inmigración exterior oculta la importancia del proceso de suburbanización y periurbanización con origen en la Capital y ciudades medias de más antigua urbanización, generadoras de grandes flujos de emigración interna. La presencia de tasas de migración interna negativas en la mayoría de estas ciudades constata la continuidad de un proceso de redistribución interna de la población provocado por la emigración.



**A REDEMOCRATIZAÇÃO DA REDE DE APOIO  
AOS UTILIZADORES DE DROGAS - A REDUÇÃO  
DE DANOS NO BRASIL E EM PORTUGAL  
EM PERÍODO DE AUSTERIDADE ECONÔMICA**

LIMA, RITA DE CÁSSIA CAVALCANTE  
ADRIANA PEREIRA DA FONSECA  
MARTA DIAS BAPTISTA DE LEIRIA E BORGES  
MATIAS DA LUZ, MARTA

# A REDEMOCRATIZAÇÃO DA REDE DE APOIO AOS UTILIZADORES DE DROGAS - A REDUÇÃO DE DANOS NO BRASIL E EM PORTUGAL EM PERÍODO DE AUSTERIDADE ECONÔMICA

## I. INTRODUÇÃO

Este trabalho nasce da articulação entre assistentes sociais da saúde em Portugal e de integrantes da Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ), no Brasil. Essa relação foi iniciada durante o período de Estágio Pós-Doutoral de docente do PPGSS/UFRJ, entre fevereiro a julho de 2015, e derivou o Projeto de Pesquisa “O trabalho profissional do Serviço Social na Saúde do Rio de Janeiro e em Lisboa: a atenção aos usuários prejudiciais de drogas”, a partir de 2017.

Este artigo tem como objetivo examinar a relação entre a redemocratização e as políticas de austeridade econômica de Portugal e do Brasil para a redução de danos na rede de apoio aos utilizadores de drogas. Temos como suposto que os processos de redemocratização contribuíram para uma aproximação dos consumidores de drogas junto aos serviços de redução de danos na saúde, enquanto que os períodos de austeridade são acompanhados por reaproximações dessas pessoas junto a justiça criminal e por desassistência.

## II. AS POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DE PORTUGAL E DO BRASIL

As lutas pela saúde pública se inscreveram nos processos de redemocratização em ambos os países. Em Portugal, o processo político e econômico aberto com a Revolução dos Cravos, em 1974, último movimento de insurgência nacional do continente europeu no século XX (Varela et al, 2015), permitiu decisões que impactaram na produção da saúde seja através da formação do Serviço Nacional de Saúde seja pela ampla melhoria do aparato de equipamentos coletivos como a ampliação do saneamento e do acesso à água potável, do recolhimento e reciclagem de resíduos, da elevação da escolaridade, do acesso à habitação, dentre outros (Ine, 2010).

No Brasil, a influência do movimento latino-americano da reforma sanitária trouxe a centralidade da determinação social no processo saúde-doença, cujo pensamento em finais dos anos de 1970 demonstrou que a produção da saúde dependia mais do modelo econômico adotado nos diferentes países do continente do que do investimento maciço do fundo público em um sistema curativo de base hospitalar, cujo saber biomédico centrava-se na doença e no corpo do indivíduo (Laurell, 1982).

. Na redemocratização dos dois países, a derrocada das ditaduras militares em Portugal, em 1974, e no Brasil, em 1985, foi acompanhado pela inscrição da saúde na Constituição Federal de 1976 e de 1988, respectivamente, como um bem público, de acesso universal, de base não contributiva e garantido pelo Estado (Lima, 2016).

No entanto, a implantação do Serviço Nacional de Saúde português e do Sistema Único de Saúde brasileiro se deu ao longo dos governos de Margaret Thatcher (1979-1990) e de Ronald Reagan (1981-1989), quando a resposta neoliberal à crise do capital substituiu as políticas keynesianas, demonstrando os três traços do capitalismo contemporâneo, a saber: erosão dos indicadores sociais, padrão destrutivo de desenvolvimento das forças produtivas

e parasitismo na crescente financeirização do capital (Braz, 2016). Nesse contexto, em 1990, Portugal, em meio ao Governo do Partido Socialista e à preocupação com o financiamento da saúde pública, o Serviço Nacional de Saúde implantou as taxas moderadoras, reduzindo a gratuidade. Estas não incidiram sobre os *utentes*<sup>1</sup> dos serviços de apoio aos utilizadores de drogas, pois foram considerados um “grupo de risco” e “economicamente desfavorecidos”, conforme isenção prevista aos “grupos populacionais sujeitos a maiores riscos e os financeiramente mais desfavorecidos” (Portugal, 2016).

Portanto, os sistemas de saúde pública português e brasileiro nasceram em décadas diferentes, respectivamente, no final de 1970 e 1980, em contexto internacional desfavorável cuja orientação neoliberal se constituía, porém sob cenários nacionais favoráveis relacionados à intenção de construção de um novo projeto de sociedade sob regime político e econômico democrático.

No caso de Portugal, os últimos 30 anos do século passado, foi acompanhado por sucessivas decisões políticas de grande importância, como a democratização e a descolonização; a entrada do país na Comunidade Econômica Europeia, em 1985; e a integração na União Monetária Europeia, em 2000, num ambiente de rápida transição de paradigma tecnológico, nomeadamente na área da saúde (Sousa, 2009). A ofensiva neoliberal estava em curso com as políticas de crédito, de emprego, de urbanização e de saúde.

No entanto, o final dos anos 2000 testemunhou a terceira solicitação de resgate da economia portuguesa à *troika* – trio marcado pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional (FMI). As exigências da *troika* foram justificadas para sanear o déficit público português e impactaram no cotidiano das famílias com medidas de austeridade. Essa orientação de financeirização do capital se tratava de uma estratégia global compartilhada por países da periferia do capitalismo, como o Brasil.

Esses planos de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial, impostos a numerosos países endividados, também são conhecidos pelo nome de “Consenso de Washington”. Privilegiando o aspecto estatístico sobre o aspecto humano, têm tido – e continuam a ter – consequências terríveis para as populações [...]. De fato, o ajuste estrutural só faz sentido quando se tem em conta que o FMI procura favorecer os mercados em primeiro lugar (Millet; Toussaint, 2006: 90-1).

Em meio às similaridades e diferenças entre Portugal e Brasil, o desafio de implantar e sustentar políticas sociais universais e com qualidade se mantém na ordem do dia.

### III. OS DISTINTOS SOLOS PROIBICIONISTAS DAS POLÍTICAS DE DROGAS PORTUGUESA E BRASILEIRA

A proibição às drogas se consolidou no século XX a partir de justificativas advindas de uma moralidade conservadora, da saúde pública, do direito penal e da segurança pública, constituindo um conjunto de convenções internacionais (Rodrigues, 2012). Contudo, apesar da recomendação internacional para sustentar a “opção pela criminalização de condutas relativas a determinadas substâncias [...] qualificadas como ilícitas” (Karam, 2005:155), existem níveis de soberanias nacionais que passaram a explorar diferentes possibilidades para se instituir políticas de drogas mais tolerantes com o consumidor de todas as drogas tornadas ilícitas, como o caso português; com a regulamentação da produção, da distribuição e do consumo da maconha, como o Uruguai; e a brasileira que combina uma articulação tensa entre a saúde pública e a justiça criminal. Essas experiências não romperam com o

<sup>1</sup> Termo similar à paciente no Brasil.

proibicionismo transnacional, mas construíram políticas de drogas com distinções, possibilitando maior ou menor aproximação da pessoa com consumo prejudicial de drogas à rede da saúde.

O solo proibicionista, contudo, fomenta um movimento permanente de riscos aos consumidores e de criminalização daqueles que trabalham na produção e no comércio dessas mercadorias. Uma das consequências é a aproximação da distribuição e do consumo de drogas à clandestinidade, favorecendo a ausência do controle de qualidade das substâncias comercializadas, aumentando as possibilidades de adulteração, impureza e desconhecimento dos riscos decorrentes (Karam, 2005:158). Além disso, favorece a transmissão de doenças infectocontagiosas, devido principalmente à falta de condições de higiene referentes aos espaços de uso e à partilha dos instrumentos utilizados para o consumo.

Nesse conjunto de preocupações, se instituiu diferentes políticas de drogas em Portugal e no Brasil, onde a redução de danos vem comparecendo com concepções e práticas distintas.

### *III.1 A experiência portuguesa da política de drogas: a participação da redução de danos*

No final dos anos de 1980, Portugal já estava na luta contra a epidemia da HIV/AIDS. A reboque do consumo da heroína vieram também os casos de SIDA, por partilha de material entre os usuários de substâncias, e esse passou a ser um grupo estigmatizado, por usarem drogas, por recorrerem ao pequeno delito e agora por serem doentes e potenciais transmissores de HIV.

O início dos anos 1990 foi a constatação de que os bairros associados ao consumo e ao tráfico de droga tornaram-se emergência social nas cidades portuguesas. O Casal Ventoso foi, desde os anos 1970, um bairro famoso por ter atividades ilegais, como tráfico e contrabando, ou pelo trabalho dos homens ligados ao porto de Lisboa e atividades de mar. Também havia aquilo que chamava “andar à gandaia”, que era a atividade ligada à recolha do papel para posteriormente vender, que, em paralelo com o Brasil, talvez seja uma atividade comparada aos catadores de lixo. Em suma, uma cultura associada à extrema pobreza. Com o mercado inundado pela heroína, o bairro rapidamente se tornou um hipermercado de drogas amplamente estudado pelos cientistas sociais (Fernandes, 1998; Chaves, 1999).

Esta reflexão é adensada com o aumento da criminalidade associada ao uso de drogas, numa Lisboa e num país que olhava para este fenómeno à luz da justiça criminal, ou seja, tudo o que era associado ao uso e abuso de substâncias se confundia com um mercado negro do tráfico, onde todos os atores destes bairros, permanentes e passageiros, incorriam pelo consumo do qual dependiam, num processo-crime. Apesar de começarem a abrir os primeiros Centros de Apoio a Toxicod dependentes, exclusivamente gerenciados pelo Ministério da Saúde, como o Centro das Taipas, em 1987, o facto de o pano de fundo ser o crime em nada contribuía para surgirem novas respostas e novos olhares para o fenómeno.

Esta concepção não permitia aos utilizadores de drogas chegar à resposta de saúde, pois muitas vezes tomado pela necessidade de encontrar formas de conseguir a nova dose de heroína, nem sequer reconhecia qualquer necessidade de saúde. Perante isto, e apesar de a tutela desta área pertencer ao Ministério da Justiça, os técnicos do Serviço Nacional de Saúde sentiram a necessidade de ir ao encontro das pessoas nos “territórios psicotrópicos” (Fernandes, 1998) e o contexto político estava permeável e sedento de respostas que permitissem devolver o bairro à cidade normativa e *clean*. É neste contexto social e político que começam, incipientes respostas fundadas na redução de danos. Primeiro, levando o Programa de Troca de Seringas para a margem do bairro, uma vez que o mesmo estava sob a gestão do mercado das drogas. As respostas começaram inicialmente pelas fronteiras

invisíveis dos bairros. Posteriormente os profissionais de saúde começaram a ir ao encontro dos usuários que viviam em tendas transformadas em salas de injeção improvisadas, levando informação, curativos e dicas sobre formas de injeção menos danosas, e posteriormente levando um programa de metadona de baixo limiar de exigência, reduzindo o consumo de heroína com respostas alternativas aos tratamentos que tivessem como o fim único a abstinência ou que condicionassem o cuidado à interrupção do uso de drogas.

É neste contexto que começaram a acontecer em Lisboa as primeiras aproximações ao conceito de redução de danos, numa perspectiva muito clínica, levando um pouco do conceito de tratamento para a rua.

Ao longo daqueles difíceis anos 1990 e com cada vez mais pessoas encarceradas por delitos associados ao tráfico e ao consumo, com mais casos de HIV entre os utilizadores de drogas, overdoses que não se conseguiam reverter, a política de saúde foi convocada a ir cada vez mais para a rua para atender estas populações. A pressão social sobre políticos era avassaladora, não só pela preocupação ao nível da saúde pública, mas essencialmente pelo receio e insegurança trazidos para os *media*<sup>2</sup> de todos os que viviam nos *territórios psicotrópicos*. Uma das questões determinante na mudança de paradigma foi a transversalidade social do consumo, ou seja, não era um problema de uma classe social específica, era um problema de todos. Todos conheciam alguém nas suas relações que tinha “problema com drogas”, independentemente do credo, profissão ou partido político, e isso foi determinante nas decisões tomadas.

Em 1998, foi criada pelo governo português uma comissão de peritos para reorientar a “luta contra as drogas”. Foi elaborado o documento Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga, cujos princípios do Humanismo e do Pragmatismo permitiram ao legislador passar a olhar o usuário de drogas como caso de saúde, passando a tutela nesta matéria para o Ministério da Saúde e criando as Comissões de Dissuasão da Toxicodpendência, segundo a Lei Nº 30, de 2000. Nesse contexto, o paradigma da redução de danos que já estava nas ruas ganhou força como uma das respostas da saúde, tornando-a mais integrada na cidade e contribuindo para transpor a fronteira invisível do estigma. Era preciso regulamentar e reconhecer as respostas formalmente e para isso o legislador criou o dec-lei 183/2000, que não só reconheceu e descreveu pormenorizadamente as intervenções, como as tipificou, permitindo formas de financiamento para garantir que exista uma intervenção de *outreach*, a fim de fazer a ponte entre os utilizadores de drogas nos territórios com as equipas de tratamento do Ministério da Saúde – Médicos de Família, atenção hospitalar e na rede própria da política de drogas.

Portanto, em Portugal, a redefinição da rede assistencial faz parte de uma reforma democrática dessa sociedade, que reverberou na política de drogas em curso até se expressar no campo legal com a Lei nº 30, de 2000, referente à descriminalização do usuário de droga com uma tipificação que considera uma quantidade específica para consumo de qualquer droga para até dez dias<sup>3</sup>. Porém, em tempos de política de austeridade econômica, foi julgado o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça nº 8, em 2008, que definiu o retorno do crime de tráfico para as pessoas encontradas pela autoridade policial com dose metria superior aos dez dias.

2 No Brasil, nomeamos os meios de comunicação social de mídia.

3 Segundo a Portaria Nº 94, de 26 de março de 1996, houve a definição de limites tolerados para uma dose média diária de todas as drogas, que foi utilizada a partir da execução da Lei Nº 30, de 2000. Assim, as quantidades aplicadas para até dez dias foram: 1g heroína, 1g metadona, 2g morfina, 2g de cloridrato de cocaína, 25 g de cannabis (folhas e sumidades floridas ou frutificadas), dentre outras drogas.

### III.2 *A experiência brasileira da política de drogas: a redução de danos como ética do cuidado*

Semelhante a Portugal, o Brasil construiu a sua rede de saúde para os usuários de álcool e outras drogas na implantação e na implementação do seu sistema público de saúde, em parte provocado pela epidemia da AIDS. Mas o Brasil vem construindo sua rede sem especificar quem é o usuário de drogas e quem deve exercer a liderança institucional da política de droga – a saúde pública ou a política criminal.

A atual Lei nº 11.343, de 2006 (Brasil, 2006) ainda traz em seu corpo a continuidade do viés da punição e criminalização da droga e do usuário, o simples ato do uso de droga ainda se constitui crime, embora não preveja mais a pena de privação de liberdade para o usuário. A combinação tensa entre liderança da saúde pública e da justiça criminal está na base dessa legislação.

Ao contrário, a redução de danos se tornou uma estratégia de cuidado de substrato democrático, na medida em que busca ampliar o acesso às políticas sociais. Os trabalhadores da saúde nos serviços territoriais buscam conhecer o contexto sociocultural de consumo dessas substâncias sem condicionar o cuidado à exigência ou à meta da abstinência, contribuindo para o acesso às outras políticas sociais e tendo “como princípio fundamental o respeito de escolha do indivíduo” (Nardi; Rigoni, 2005: 274).

Embora a redução de danos tenha sua origem em uma perspectiva sanitária, não havia uma integração entre os serviços de saúde e os usuários de drogas, que permaneciam encontrando dificuldades para acessar os serviços de saúde de forma continuada e integral. Neste momento da história de construção dos Programas de Trocas de Seringas (PRD), a partir de final de 1989, o trabalho dos Agentes Redutores de Danos, a partir da perspectiva do trabalho entre pares, foi essencial para realização da abordagem aos usuários de drogas.

As experiências dos PRD's ampliaram a discussão sobre o cuidado às pessoas com uso prejudicial de drogas e, a partir do início do século XXI, observou-se o movimento para uma maior incorporação do problema das drogas enquanto uma questão de saúde pública pelo Ministério da Saúde, culminando em 2003 com a “Política para Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas”. Nesta política, a redução de danos deixa de ser um programa, para se tornar “[...] base e orientação ético-política da nova política” (Lima; Tavares, 2012:14). O reconhecimento da saúde pública enquanto norteadora da política e do cuidado mantém-se como estratégia para o fortalecimento de sua liderança na questão das drogas.

Aquele momento também demarcou a aproximação da redução de danos com a saúde mental. Até então, o processo de desinstitucionalização da Reforma Psiquiátrica teve por foco o psicótico com longa internação nos hospitais psiquiátricos, ficando o tratamento dos usuários de álcool e outras drogas sem sua inclusão na agenda da saúde mental (Lima; Tavares, 2012:17). A redução de danos se colocou como um paradigma ético, clínico e político para a política de drogas, incluída na agenda da política de saúde mental brasileira.

O cuidado com a redução de danos vem se pautando na concepção de direitos e na corresponsabilização dos indivíduos nos processos decisórios, e preconizando que o foco seja o sujeito e não a droga e/ou a doença associada ao uso (Andrade, 2011).

A redução de danos foi se tornando uma estratégia de produção de saúde alternativa a lógica exclusiva de cuidado para a abstinência ao incluir a diversidade das demandas de saúde e sociais para os usuários de drogas. Não há uma definição única do que seja redução de danos no Brasil, mas sim uma série de princípios que norteiam suas práticas. A partir dessa lógica entende-se que os usuários de drogas passam a ser vistos como cidadãos, com previsão à proteção social de uma sociedade, capazes de ter racionalidade e alterar seu

comportamento. Tem-se como principal objetivo apoiar os usuários a evitar práticas que ampliam seus riscos e danos, além de tornar as informações acessíveis a todos os usuários de drogas, trocando metas de longo prazo no cuidado por outras de curto prazo (Lima; Tavares, 2012:16).

Apesar da forte permanência do substrato proibicionista, ainda é possível observar uma expansão das práticas e dos espaços de atuação da estratégia de redução de danos, quando, por exemplo, não se restringem somente aos usuários de drogas injetáveis, mas incluem também as pessoas que as usam de forma prejudicial, como crack, álcool, cocaína aspirada, maconha, loló. (Nardi; Rigoni, 2005). Para além, essa estratégia adentrou também como uma diretriz na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), cujas equipes mínimas compostas por médicos, enfermeiros, agentes comunitários de saúde e técnicos em odontologia são convocados no cotidiano a se orientar pela redução de danos.

Contudo, com o agravamento da crise econômico e político a partir de 2016, vem ocorrendo uma forte ofensiva ao Sistema Único de Saúde. O ciclo expansionista da economia ao longo dos três primeiros governos do Partido dos Trabalhadores (2003-06, 2007-10, 2011-14) entrou em esgotamento já nos anos de 2015, início do quarto período consecutivo de governo do PT, que se desdobrou no impeachment da presidente. No âmbito do financiamento público do governos federal para a política de saúde, Oliveira (2017:11) identificou “[...]Que a função Saúde nos últimos 10 anos absorveu do orçamento da União percentual que variou entre 3,5% e 4,0% com tendência crescente até 2014, e decrescente em 2015 e 2016”. O baixo investimento na saúde mesmo antes do acirramento da crise econômica e política, em 2015, foi creditada pela autora à submissão do governo brasileiro aos interesses de uma das expressões da financeirização do capital – a alocação do fundo público para o pagamento das taxas e juros da dívida pública a despeito das demandas de saúde.

Nos governos Lula e Dilma, a prioridade para pagamento da dívida se mantém representando em todos os anos, percentual acima dos 45% [...]. Em 2015 foram gastos R\$ 571.63 bilhões com juros da dívida, valor correspondente a 6,2 vezes ao gasto do Ministério da Saúde com ações e serviços públicos de saúde no mesmo ano. Isso demonstra a real importância dessa rubrica dentro da execução orçamentária e como o Estado se compromete com a dívida (Oliveira, 2017:54-5).

Constata-se uma combinação desigual entre as diretrizes da redução de danos e a “[...] tradicional ênfase repressiva e proibicionista” (Rodrigues 2012:29) nas práticas de cuidado ofertadas pela atual política sobre drogas, particularmente quando se colocam as mudanças operadas na política de saúde mental aprovadas em dezembro de 2017, que aumentam o valor pago pelo SUS aos donos de hospitais psiquiátricos. De outro lado, o Ministério da Justiça vem aumentando o financiamento de vagas em comunidades terapêuticas. Demarcase, assim, um movimento de “[...] continuidade repressiva” (Rodrigues 2012) nas práticas de cuidado e na política de drogas brasileira, apesar das fissuras provocadas pela redução de danos ao proibicionismo.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, o ano de 2015 se tornou um marco para os giros dados nas direções política e econômica para Portugal e para o Brasil. Aquele iniciou uma trava na política de austeridade, enquanto que o último radicalizou a orientação neoliberal sobre as políticas econômica e sociais. Para Braz (2016:13), “[...] parece que trocamos de lugar com os portugueses”, mas os desafios para a redução de danos se assemelham, ainda, em contexto

de resposta à crise contemporânea do capital. De forma sumária, podemos relacionar para os dois países, as seguintes preocupações: baixa expectativa de integração dos novos trabalhadores e dos atuais desempregados nos sistemas de saúde, o envelhecimento dos trabalhadores ativos da saúde sem a necessária reposição dos quadros, declínio dos concursos públicos e aumento dos vínculos por contratos provisórios de trabalho, ofensiva contra a gratuidade das universidades públicas brasileiras, emigração dos jovens qualificados portugueses, risco do fortalecimento da justiça criminal na política de drogas e de uma base conservadora ideológica, desfinanciamento acentuado da política de saúde com impactos sobre o trabalho da redução de danos, fortalecimento dos serviços não territoriais e orientados exclusivamente para a abstinência às drogas.

Particularmente, Portugal, resultado de uma política de redução de danos iniciada nos anos 90 apresenta agora desafios de inovação valorização e reconhecimento da rede de redução de danos como o grande sustentáculo do sucesso da lei da descriminalização. Assim, neste momento quando pensamos nos consumidores de opiáceos o desafio está claramente ao nível de medidas de apoio à integração sócio laboral de pessoas, muitas ainda com baixa escolaridade, e esta dificuldade adensou-se com o fim do Programa Vida Emprego aquando da crise económica. Este programa destinava-se a apoiar pessoas que usavam drogas na sua reinserção ao mundo do trabalho. O próprio programa necessitava de ser revisto, uma vez que haviam indivíduos capazes de se integrarem mantendo alguns dos seus consumos de drogas, e esta resposta apenas estava ao alcance daqueles que conseguiam estar abstinentes ou integrados em programa de substituição opiácea.

Impõe-se a questão do envelhecimento de uma população, que tendo sido apoiada por medidas de redução de danos e que aumentou a sua esperança média de vida, mas que neste momento se encontra mais doente (complicações de anos de consumo ex. carcinoma do pulmão e fígado) e debilitada necessitando de respostas ao nível dos cuidados paliativos e continuados e de respostas residenciais de longa duração. As respostas de longa duração não se encontram preparadas para acolher pessoas que usam ou usaram drogas e as comunidades terapêuticas, tal como estão pensadas, não são a solução para este problema.

Nos dois países, as questões de redução de danos essenciais para a população utilizadora de drogas, consumo problemático e consumo recreativo, que são de serviços comunitários de testagem (*drug testing*) de substâncias para podermos reduzir efetivamente os danos associados as substâncias de corte existente nestas substâncias ilícitas. Estes serviços são essenciais para a população usuária mas também para a academia poder melhorar o seu conhecimento das substâncias e fundamentar melhores respostas para as pessoas que usam drogas e para a comunidade em geral.

Às dificuldades dos utilizadores acrescem as dificuldades de financiamento das políticas públicas e dos projetos e a capacidade de inovar respostas mantendo as já existentes. O envelhecimento dos funcionários públicos e a não renovação das equipas que dão as respostas na rede de cuidados a esta população não permite repensar novas respostas de cuidados inovando também a própria rede de cuidados.

Particularmente, no Brasil, com o recrudescimento da agenda neoliberal e com o fortalecimento do lobby dos grupos religiosos conservadores, da psiquiatria tradicional e dos grupos económicos ligados ao complexo industrial-militar no Parlamento, ampliam-se as dificuldades para sustentar e ampliar as respostas da redução de danos no âmbito do Sistema Único de Saúde. Contudo, uma geração de trabalhadores da saúde passou nas últimas três décadas a produzir práticas, ensinar, pesquisar e publicar as experiências e a orientação da redução de danos no país. Esse acúmulo está contribuindo para articulações ético-políticas na defesa da saúde pública e na orientação de uma redução de danos vincada com o



aprofundamento de uma democracia política e econômica, portanto, contrária ao pacote global de austeridade econômica.

## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrade, Tarcísio Matos de (2001): “Reflexões sobre Políticas de Drogas no Brasil”. Em: Revista Ciência e Saúde Coletiva. vol. 16, n. 12, pág. 4665-4674. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n12/15.pdf> (15 março 2018).

Brasil. Ministério da Saúde (2003): “A Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral aos Usuários de Drogas”. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pns\\_alcool\\_drogas.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pns_alcool_drogas.pdf). (15 março 2018).

Brasil (2006): “Lei nº 11.343, de agosto de 2006”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm). (15 março 2018).

Braz, Marcelo (2016): “Para a crítica da crise: diálogos com intelectuais e parlamentares da esquerda em Portugal”. Curitiba: Ed. Prismas.

Cavaleiro, Diogo (2011): “População em Portugal diminuiu em primeira vez na última década”. Em: Negócios.pt. Disponível em: [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/populaccedilatildeo\\_em\\_portugal\\_diminiu\\_em\\_2010\\_pela\\_primeira\\_vez\\_na\\_uacutelima\\_deacutecada.html](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/populaccedilatildeo_em_portugal_diminiu_em_2010_pela_primeira_vez_na_uacutelima_deacutecada.html). (04 fev. 2015).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2017): “Projeção do Brasil e das Unidades Federativas”. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017>. (27 abr. 2018).

Chaves, Miguel (1999): “Casal Ventoso: da Gandaia ao Narcotráfico: Marginalidade Económica e Dominação Simbólica em Lisboa”. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais – ICS.

Fernandes, Luís (1998): “O Sítio das Drogas — Etnografia das Drogas Numa Periferia Urbana”. Lisboa: Editorial Notícias

Karam, Maria Lúcia (2005): “Legislação Brasileira sobre Drogas: história recente – a criminalização da diferença”. Em: Acselrad, Gilberta (ed) Avessos do Prazer: drogas, AIDS e direitos humanos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, pág.155-164.

Instituto Nacional de Estatística, I.P (INE, I.P.) (2010): “Portugal em Números 2010”. Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=137129486&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=137129486&PUBLICACOESmodo=2) (02 abr 2015).

Laurell, Asa Cristina (1982) [2014]: “A saúde-doença como processo social”. Em: Revista Latino Americana Salud, n. 2, pág. 7-25. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/23089490/574657748/name/sausedoenca.pdf>. (02 jan. 2002).

Lima, Rita de Cássia Cavalcante (2016): “As políticas de saúde e de droga em Portugal e no Brasil em período de austeridade econômica”. Em: Braz, Marcelo (ed). Serviço Social Portugal-Brasil: formação e exercício em tempos de crise. Campinas: Papel Social.

Lima, Rita de Cássia Cavalcante/Tavares, Priscilla (2012): “Desafios recentes às políticas sociais brasileiras sobre as drogas: enfrentamento ao crack e proibicionismo”. Em: Revista Argumentum, v. 4, n. 2, pág. 6-23. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/4659/3605> (15 março 2018).

Millet, Damien/Toussaint, Éric (2006): “50 perguntas 50 respostas: sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial”. São Paulo: Boitempo.

Nardi, Henrique Caetano/Rigoni, Rafaela de Quadros (2005): “Marginalidade ou Cidadania? A rede discursiva que configura o trabalho dos redutores de danos”. Em: *Psicologia em Estudo*. vol. 10, n. 2, pág. 273-282. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pe/v10n2/v10n2a14.pdf>. (15 março 2018).

Oliveira, Edineia Figueira dos Anjos (2017). “Gastos da Política de Saúde Mental e os rumos da Reforma Psiquiátrica. Vitória: Programa de Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo.

Portugal. Administração Central do Sistema de Saúde (2016): “Revisão de categorias de isenção e atualização de valores das taxas moderadoras”. Disponível em: [http://www.acss.min-saude.pt/Portals/0/FAQ\\_taxas%20moderadoras\\_Abril%202016%2005%2005.pdf](http://www.acss.min-saude.pt/Portals/0/FAQ_taxas%20moderadoras_Abril%202016%2005%2005.pdf). (04 jul 2016).

Rodrigues, Thiago (2012): “Política de drogas e a coragem da luta”. Em: *Revista Argumentum*, v. 4, n. 2, pág. 24-33. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/4660/3599> (15 março 2018).

Sampaio, Christiane/Freitas, Deisi Sangoi (2013): “Redução de Danos e SUS: enlaces, contribuições e interfaces”. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org.br/files/Redu%20%20de%20Danos%20e%20SUS.pdf> (15 março 2018).

Sousa, Paulino Artur Ferreira de (2009): “O sistema de saúde em Portugal: realizações e desafios”. Em: *Acta Paul Enferm*, 22, especial – 70 anos, pág. 884-894. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ape/v22nspe/09.pdf>. (20 jul. 2015).

Varela, Raquel. (Ed.) (2015): “Autogestão e crise econômica na revolução portuguesa (1974-1975)”. Em: *Sociologia & Antropologia*. Rio de Janeiro, v. 05, n. 02, pág. 479-499. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sant/v5n2/2238-3875-sant-05-02-0479.pdf>. (15 março 2018).

# **GRUPOS VIVENCIAIS E VIDA EM SOCIEDADE: UMA PESQUISA-AÇÃO**

ROSÂNGELA ARAÚJO DARWICH  
DIAS GASPAR GARCIA, MARIA LÚCIA  
DE MORAES NUNES, ANA LETÍCIA

## GRUPOS VIVENCIAIS E VIDA EM SOCIEDADE: UMA PESQUISA-AÇÃO

O Pará, estado brasileiro localizado na Amazônia Legal e o segundo em extensão territorial no país, apresenta problemas socioeconômicos igualmente enormes, refletidos nas condições de vida das populações tradicionais (ribeirinhos, indígenas e seringueiros). Belém recebe há décadas migrantes de baixa renda, de maneira que questões não resolvidas no interior do estado ganham, na capital, novos contornos, prevalentemente negativos, inclusive quanto ao analfabetismo e à defasagem escolar (Almeida, 2010; Cardoso, Fernandes, Bastos & Sousa 2015; Guzzo & Euzébios Filho, 2005).

Às situações no ensino público são somadas dificuldades nas interações sociais, com o crescimento de posturas violentas de diferentes ordens, características de contextos coercitivos, que ainda se fazem muito presentes nas escolas (Assis, Constantino & Avanci, 2010). Onde as políticas públicas são insuficientes, iniciativas de diferentes áreas de conhecimento vêm sendo postas em ação e, cada vez mais, representando um esforço conjunto. Em nível de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, a área de avaliação interdisciplinar atualmente está com a maior diversidade de programas e o maior número de cursos de pós-graduação reconhecidos (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [CAPES], 2016).

As interações sociais podem ser divididas entre coercitivas e não coercitivas, de acordo com as consequências que os atos dos envolvidos geram para os demais e para eles próprios (Sidman, 1989). A coerção é caracterizada pela imposição de obediência e está relacionada ao desenvolvimento de fatores de risco. Segundo Kienen e Botomé (2007: 182), controle por meio de punição e ameaças gera “pessoas disciplinadas, apesar de ansiosas, raramente criativas e sem iniciativa própria. Fazem o que lhes é mandado – a muito custo! –, e nada mais do que isso. Afinal de contas, fazer novas coisas é arriscado, pois pode produzir punição!”

Diante dos efeitos negativos da coerção, busca-se compreender como se caracterizariam relações sociais não coercitivas, ou seja, aquelas em que o afeto e a compreensão acompanham o estabelecimento de regras e limites, representando fatores de proteção. “Deve-se ter ciência de que disciplinar significa estabelecer limites, ensinar comportamentos adequados e corrigir os inadequados, bem como ajudar a criança a desenvolver autocontrole, encorajando-a a aprimorar sua autoestima e sua autonomia” (Patias, Siqueira & Dias, 2012: 992-993).

Em consonância com a utilização de práticas não coercitivas, comportamentos que refletem habilidades sociais e resiliência são fundamentais para a prevenção e solução de conflitos, pois abrem espaço para relações sociais equilibradas, favorecendo que mesmo experiências dolorosas sejam fonte de fortalecimento emocional (Bolsoni-Silva & Carrara, 2010).

Habilidades sociais constituem várias classes de comportamentos sociais, como assertividade e empatia. A competência social na infância e adolescência tem sido alvo de atenção dos profissionais da área de saúde mental e da educação, enquanto indicador de ajustamento social, correlacionado com o rendimento escolar, autonomia e cooperação. Por outro lado, deficiências em habilidades sociais estão ligadas a problemas emocionais e comportamentais que caracterizam diversos tipos de transtornos psicológicos (Del Prette & Del Prette, 2011).

Enquanto habilidades sociais são fundamentais para que problemas sejam prevenidos e solucionados, há situações de vida que são incontornáveis. A resiliência, compreendida como adaptação, apesar das adversidades (Corchs, 2011), faz toda a diferença, por exemplo, em casos como de luto, em que é preciso suportar a dor e se permitir ser fortalecido pelo sofrimento vivenciado e superado.

Programas de desenvolvimento emocional e interpessoal, desenvolvidos em escolas, são motivados pelos mesmos paradigmas que associam a qualidade de vida à qualidade dos relacionamentos interpessoais (Caballo, 2003; Del Prette & Del Prette, 2003; Murta, 2005). Nos mais variados contextos, valoriza-se também o papel de intervenções precoces, já que problemas de comportamento tendem ao agravamento quando as situações nas quais se desenvolvem são mantidas (Webster-Stratton & Hammond, 1997).

Destacam-se resultados positivos derivados da realização de trabalhos com grupos na área de habilidades sociais (Bolsoni-Silva, Brandão, Versuti-Stoque & Rosin-Pinola, 2008; Coelho & Murta, 2007; Segura & Arcas, 2006). Quanto à resiliência, estudos vêm sendo desenvolvidos em escolas (Fröhlich-Gildhoff et al., 2014), como o citado por Howard e Johnson (2004), quanto à avaliação de alterações na resistência de professores a estresse e *burnout* por meio da substituição da pergunta “o que está dando errado?” por “o que está dando certo?”. Revelam-se, assim, estratégias de investimento em aspectos positivos de diferentes circunstâncias de vida dando suporte a um modelo denominado de Educação Positiva (Cintra & Guerra, 2017).

Neste estudo, pretende-se entender o conhecimento de modo transversal em direção à construção e aprimoramento de habilidades sociais e resiliência por meio da participação em grupos vivenciais. A colaboração entre docentes e discentes dos cursos de graduação de Psicologia e Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Linguagens e Cultura (PPGCLC) da UNAMA representa um esforço de interdisciplinaridade. Aponta-se para a transversalidade, que corresponderia a uma melhor vinculação entre conhecimentos variados, com foco em uma prática unificada em que os enfoques múltiplos se reúnem, em respeito à complexidade humana (Cruz & Costa, 2015; Santos, 2008; Thiesen, 2008).

Diante dos desafios sociais que historicamente caracterizam a sociedade brasileira, objetiva-se gerar tecnologia interventiva adaptada às características regionais, de modo a proporcionar, aos participantes de grupos vivenciais, contato com espaços de reflexão e diálogo. Considera-se que a construção de repertório comportamental é um caminho mais saudável do que esforços para impedir a recorrência de ações tidas como inadequadas. Alia-se a busca de solução de problemas atuais à prevenção de problemas futuros, aumentando a chance de que crianças e adolescentes permaneçam na escola e, assim, afastadas dos perigos das ruas, das drogas e do crime. Por outro lado, aos pais se dá oportunidade de compreensão de conflitos familiares e de dificuldades na educação dos filhos como resultantes de características das interações interpessoais estabelecidas. Enfatiza-se o papel do respeito recíproco e da possibilidade de investimento em relações não coercitivas.

Um passo adiante, espera-se que os benefícios advindos da participação em um grupo vivencial sejam estendidos aos estudantes de graduação e pós-graduação. Com o investimento em recursos humanos, busca-se formar jovens pesquisadores comprometidos com causas de interesse público, fundamentais em uma sociedade carente de oportunidades de toda ordem e de garantias limitadas quanto aos direitos mais básicos dos seres humanos.

Grandes desafios atuais correspondem ao reconhecimento de coerção e desigualdade como formas de agressão e não como mantenedoras da ordem. Em linhas gerais, a perspectiva de investigação adotada parte do princípio de que intervir, avaliar e rever princípios de ação é a base para a construção de metodologias de apoio adequadas à superação de quadros de exclusão social, alinhando indivíduo e sociedade.

## I. MÉTODO

### *I.1 Tipo de Pesquisa*

Este estudo reflete a realização de uma pesquisa-ação, enquanto tentativa continuada e sistemática de aprimorar a prática (Tripp, 2005). Baldissera (2001: 7) reconhece a pesquisa-ação como um método que lança mão de várias técnicas de pesquisa social, como “de coleta e interpretação dos dados, de intervenção na solução de problemas e organização de ações, bem como de técnicas e dinâmicas de grupo para trabalhar com a dimensão coletiva e interativa na produção do conhecimento”. Neste estudo, o foco na avaliação dos procedimentos adotados visou a construção de tecnologia interventiva adaptada a populações locais como fundamento para trocas interculturais.

O método vivencial dá sustentação à ampla utilização de dinâmicas de grupo que pretendem favorecer a construção de habilidades sociais (Del Prette & Del Prette, 2011, 2017). Em se tratando da realização de uma pesquisa qualitativa, contextos mais amplos são apreendidos a partir de perspectivas individuais. O conhecimento derivado dos variados discursos dos participantes respeita as características do meio social em questão. A ausência de um conhecimento rigidamente preestabelecido a respeito dos fenômenos sociais investigados permite a elaboração de conclusões que podem ser inesperadas, permitindo que a pesquisa siga por novas direções (Becket & Bryman, 2004).

### *I.2 Participantes*

Em cada semestre de 2017, quatro grupos vivenciais foram formados em três escolas públicas de bairros diferentes da periferia de Belém. No primeiro semestre, contou-se com um total de 66 participantes do ensino médio e, no segundo, com 54 participantes do ensino fundamental e médio, com idades variando, respectivamente, entre 14 e 20 anos, e entre 13 e 23 anos. Complementarmente, vinte integrantes de dez famílias participaram do Grupo de Pais e do Grupo de Crianças, estas com idade entre 5 e 11 anos. Tais grupos foram criados enquanto oportunidade de intervenção familiar em casos de crianças com queixas clínicas, a partir das fichas de inscrição para atendimento psicoterápico na clínica de psicologia da UNAMA (CLIPSI).

Em 2018, cerca de duzentos participantes, entre 5 e 26 anos, compuseram catorze grupos vivenciais, oito deles formados em escolas públicas e privadas de ensino fundamental e médio, dois na CLIPSI, três em organizações não governamentais e um em uma instituição religiosa. Especificamente quanto ao Grupo de Pais, a idade dos participantes variou entre 24 e 65 anos.

### *I.3 Ambiente, instrumentos e registro de respostas*

As escolas e organizações não governamentais disponibilizam salas de aula para a realização da pesquisa, nas quais as carteiras podiam ser distribuídas pelo espaço físico de acordo com a demanda de cada atividade planejada. Mantendo tais características, duas salas da CLIPSI foram destinadas à realização da pesquisa com as famílias, assim como uma foi reservada na instituição religiosa.

Os responsáveis pelas entidades em que os grupos vivenciais foram formados assinaram uma declaração de instituição e infraestrutura, enquanto os participantes ou responsáveis legais assinaram termos de consentimento livre e esclarecido. O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade da Amazônia (parecer no 2.074.755 e CCAE: 65534217.8.0000.5173).

Nos encontros, além de folhas de registro para coleta de dados, passou-se a utilizar Formulários Google (<https://www.google.com/intl/pt-BR/forms/about/>), no segundo semestre de 2017, para a descrição de roteiros e enquanto espaço posterior de armazenamento das informações em nuvem.

#### I.4 *Procedimento*

##### I.4.1 Dinâmicas de grupo

No primeiro semestre de 2017 foram utilizadas adaptações das seguintes dinâmicas de grupo: “Cara ou Coroa” (Rojão, Araújo, Santos, Moura & Carreira, 2011), “Concordo e Discordo”, “Fazendo Cena e Invertendo Papéis” e “Os Modelos que Eu Vejo” (Di Pierro & Ortiz, 2011). Utilizou-se também uma adaptação do “Curtograma” (Rangé, 2008), técnica de intervenção que contrasta atividades consideradas como prazerosas ou não pelos participantes, e que, costumeiramente, são realizadas ou não por eles. Além disso, duas dinâmicas foram criadas pelos pesquisadores.

No segundo semestre os pesquisadores criaram mais duas dinâmicas e desenvolveram uma terceira a partir da utilização de cartas que compõem “Terapia de Bolso” (Nascimento & Lopes, 2017). Abriu-se também espaço para a realização de atividades diretamente relacionadas com orientação profissional. Para tanto, contou-se com procedimentos característicos de um projeto de extensão intitulado “Facilitação da Escolha Vocacional”, desenvolvido na Universidade Federal do Pará (UFPA).

No Grupo de Pais e no Grupo de Crianças, as dinâmicas foram adaptadas de modo a permitir que os adultos recebessem orientações mais diretas a partir das dúvidas e questionamentos espontaneamente compartilhados por eles, e que as crianças tivessem acesso direto a materiais lúdicos. Para a indicação continuada de novos participantes contou-se com o apoio do “Plantão Psicológico e Contemporaneidade: elaboração interventiva em clínica-escola”, outro projeto de pesquisa da UNAMA.

Em 2018, todas as dinâmicas de grupo foram criadas pelo conjunto de pesquisadores. Uma delas foi desenvolvida com base em pichações encontradas nas paredes de uma escola, de modo que os temas foram escolhidos pelos próprios participantes ou por seus pares. Músicas infantis também foram utilizadas. Em sua maioria, no entanto, as dinâmicas derivaram de poemas de Adélia Prado, Ferreira Gullar, Manoel de Barros, Fernando Pessoa e Erich Kästner, de um conto de Heinrich Böll, e de livros de autoria de Chico Buarque, Máira Suertegarai, Patrícia Gebrim e Ziraldo. Em tais casos, foram abordados temas como infância e relações familiares, futuro profissional, sentimentos e história de vida, e *bullying*, preconceito e discriminação racial, sexual e de gênero, favorecedores de autoconhecimento e de sensibilidade e respeito ao outro. A aproximação da literatura às atividades implementadas nos grupos vivenciais correspondeu à aliança com o Grupo de Pesquisa Interfaces do Texto Amazônico (GITA), desenvolvido no âmbito do PPGCLC.

A exposição dos participantes a temas variados, por meio de intervenções diferentes, visou permitir a identificação de diferentes percepções e emoções, favorecendo a reflexão. Deu-se espaço à criatividade, enfatizando a atenção a palavras, mas também a pausas e expressões não verbais. Nos grupos vivenciais, ao longo dos encontros também foram treinadas técnicas de atenção plena (*mindfulness*) (Sodré, 2016), em uma tentativa de permitir relaxamento e preparar os participantes para o foco no aqui e agora das vivências.

#### I.4.2 Encontros dos grupos vivenciais

Cerca de oito encontros foram realizados com cada grupo vivencial, com duração de 60 minutos e regularidade semanal. Em 2017, três professoras ficaram responsáveis pelas orientações e supervisões semanais de vinte estudantes pesquisadores, dos quais três eram bolsistas da pesquisa. Em 2018, mais uma professora e outros quatro bolsistas integraram o grupo de pesquisadores. O número de estudantes pesquisadores triplicou, e trinta e seis passaram a ir a campo.

Cada encontro de um grupo vivencial contou com a participação de quatro pesquisadores, com tarefas de coordenação das atividades, de preenchimento de material de registro e oferecimento de *feedback* acerca dos desempenhos dos participantes segundo demanda. No caso do Grupo de Pais e do Grupo de Crianças, foram realizados encontros semanais paralelos e também conjuntos, reunindo as famílias.

Nos encontros, priorizou-se a utilização de reforço social (Del Prette & Del Prette, 2014). É importante ressaltar que o reforço social não foi direcionado apenas a comportamentos tidos como adequados, mas também a cada indivíduo enquanto tal, em seus esforços de participar das dinâmicas de grupo mediante regras e limites estabelecidos de maneira clara e flexível, visando a percepção do papel de cada um para a obtenção de objetivos próprios e compartilhados. Método vivencial e reforço social caminharam juntos, portanto, com o apoio da reprodução de situações cotidianas e do contato com o inusitado.

Para formar um grupo vivencial é preciso que estudantes universitários despertem a curiosidade de adolescentes e jovens, bem como de pais de família e seus respectivos filhos. O primeiro encontro é definitivo para que a possibilidade de compartilhamento se instale. As dinâmicas precisam ter efeito libertador, de esperança, de identificação com a possibilidade de trocas não coercitivas. Sendo assim, os participantes retornam semana após semana, tornando-se multiplicadores de atitudes respeitadas e princípios de justiça e solidariedade.

#### I.5 *Análise de dados e reflexões acerca do processo*

As intervenções realizadas foram avaliadas quanto à instalação e permanência de efeitos positivos relevantes com fundamento nas seguintes variáveis: frequência nas verbalizações dos participantes, qualidade do conteúdo expresso ao longo dos encontros e postura adotada no grupo, enquanto participação e iniciativa no contexto das atividades propostas.

Mais especificamente, levou-se em conta o engajamento espontâneo dos participantes, a concentração deles nas atividades, a leveza das interações (com sorrisos e outras demonstrações de afeto), trocas de ideias e mudanças positivas de perspectiva, com consideração aos valores compartilhados pelo grupo e elogios ao encontro, assim como, por outro lado, a ocorrência de críticas e sugestões para adaptações ou mudanças no procedimento, de conversas paralelas e de movimentos não planejados dos participantes para fora da sala e de volta. Tais variáveis também foram avaliadas em seu conjunto, quando da finalização de cada grupo vivencial.

Nos dois semestres, observações realizadas pelos pesquisadores foram organizadas em relatos descritivos, sendo incluídas informações que caracterizam cada participante. Somadas aos relatos dos próprios participantes, tais observações subsidiaram a análise dos resultados. Reflexões realizadas nos encontros semanais do grupo de pesquisa e quando do encerramento de cada grupo vivencial nortearam decisões futuras quanto aos procedimentos, no sentido característico de uma pesquisa-ação.



## II. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com as intervenções realizadas, os participantes dos diferentes grupos vivenciais demonstraram compartilhar características comuns que, aliadas a particularidades referentes à faixa etária, por exemplo, favoreceram a avaliação do procedimento utilizado. As diferentes dinâmicas, rompendo o modelo clássico de ensino da sala de aula, tiveram resultados positivos, demonstrando as vantagens resultantes da possibilidade de reajustes.

O número médio de participantes de cada grupo permaneceu constante nos três semestres, com cerca de 5% de oscilação na frequência ou desistência ao longo do total de encontros. O interesse de outras pessoas em participar dos encontros em andamento levou à introdução, no segundo semestre de 2017, de fluxo contínuo na composição dos grupos.

As alterações no procedimento ocorreram de modo mais imediato a partir da introdução de Formulários Google, os quais agilizaram a análise dos dados coletados a cada encontro, permitindo que grupos paralelos fossem avaliados tanto separadamente, quanto em conjunto. Assim sendo, pontos negativos percebidos em uma determinada dinâmica, em um grupo específico, geraram correções pontuais, visando uma maior adequação à realidade investigada.

Uma investigação direta com participantes acerca dos resultados da experiência em grupos vivenciais foi realizada em cada encontro de finalização, no contexto de uma roda de conversa. Em tais circunstâncias, procurou-se investigar a qualidade das relações interpessoais estabelecidas, com detalhamento de alterações comportamentais experienciadas ao longo do processo, como a superação de dificuldades nas vivências e em outros contextos, bem como melhoria na capacidade de prevenir e solucionar problemas futuros, implicando a ocorrência de generalização das posturas adotadas em grupo a outros ambientes, com reconhecimentos verbalizados por terceiros. Aos estudantes pesquisadores também foi dada oportunidade de refletir acerca dos papéis por eles assumidos em diferentes grupos e dos impactos assim gerados em suas vidas.

Verificou-se que os encontros se constituíram em ocasião para aquisição de habilidades sociais e resiliência sem que tais temas tenham sido diretamente tratados com os participantes. Confirmou-se que a maneira indireta e lúdica de intervir aguça a sensibilidade dos participantes ao papel ativo que desempenham em suas vidas e naquelas que tocam, incluindo a própria escola, a família e a comunidade, de modo geral. A utilização de textos literários também pôde ser caracterizada como um incentivo à leitura.

Constatou-se que as verbalizações dos participantes se tornaram mais frequentes ao longo dos encontros, havendo progresso quanto ao conteúdo das falas e às posturas adotadas. Mesmo aqueles participantes mais introvertidos foram cada vez mais incluídos nas trocas de ideias, fazendo um exercício de ampliação de perspectivas, de identificação favorecedora do sentido de pertencimento e de relevância pessoal como parte da coletividade. Tais experiências, de acordo com Del Prette e Del Prette (2011), são extremamente importantes para o desenvolvimento de habilidades sociais.

Os participantes colaboraram na avaliação do processo, tanto mediante explanação de pontos que consideraram positivos, quanto de fragilidades das intervenções. Destaca-se, conforme Corchs (2011), que a recuperação da motivação diante de circunstâncias negativas é, por si só, característica de resiliência.

Foram estabelecidas relações entre ampliação da visão de mundo, autoconhecimento e desenvolvimento de autocontrole e empatia, bem como entre um maior valor pessoal diante de expectativas sociais e o fortalecimento da autoconfiança e da autoestima, com adoção de posturas assertivas, criativas e proativas. Constatou-se que a experiência em relações não coercitivas

representou um espaço em que todos são beneficiados por poderem se expressar e agir livremente, fazendo escolhas e recebendo apoio em seus acertos e erros, gerando ganhos em diferentes contextos de vida, conforme previsto por Sidman (1989). Conforme Valentim Júnior & Darwich (2018), as mudanças foram percebidas não apenas nos participantes dos grupos vivenciais, como também foram estendidas aos pesquisadores.

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Belém é uma ilha de concreto cercada por uma imensidão de rios que a afastam de sua origem, a floresta. É esperado que vários estudantes de escolas públicas vivam conflitos semelhantes, pois deles são cobrados desempenhos que muitas vezes lhes são estranhos e até mesmo contrários às peculiaridades de suas histórias. Diante do conteúdo que deve ser aprendido, pouco importa quem se é e o que se pensa ou sente. Valores caros para o bem comum são apresentados por meio de censuras em situações de erro. É mais frequente o reconhecimento de ações tidas como incorretas, mesmo porque o correto está relacionado à sujeição às complexas exigências escolares, que mais distanciam os estudantes de si mesmos do que os revelam socialmente.

No Brasil, a ideia de que desigualdades sociais e privilégios restritos a poucos são naturais sobrevive. A maior carência, no entanto, é a de conhecimento. Enquanto ela não é superada, injustiças não são sequer percebidas. Diante de tal cenário de vulnerabilidade social, espera-se que habilidades sociais e resiliência deem suporte à construção de uma sociedade mais igualitária e justa.

Relações não coercitivas correspondem à harmonia instituída tanto diante de satisfações, quanto no enfrentamento e resolução de problemas. Seguindo a lógica descrita por Brandenburg e Weber (2005: 87), “ninguém pode se libertar do controle, mas com o autoconhecimento é possível modificar o ambiente e trocar controles coercitivos por reforçamento positivo [correspondente a relações não coercitiva], atingindo melhor qualidade de vida”.

Neste sentido, a possibilidade de estabelecimento de relações não coercitivas deriva da identificação de quais atitudes são percebidas como respeitadas e engrandecedoras, quais temas facilitam a exposição de ideias, e de que forma o conteúdo escolhido deve ser apresentado em diferentes grupos. Daí o percurso da literatura da área de vivências à criação de dinâmicas de grupo no contexto da própria pesquisa.

Com a experiência de pesquisa adquirida em diferentes grupos, verifica-se que alguns temas se tornam mais interessantes do que outros e algumas dinâmicas são seguidas mais espontaneamente do que outras, mas exatamente assim se reproduz a variedade de experiências de vida. Ainda que objetivos pontuais nem sempre sejam alcançados, é dada a todos oportunidade de falar e de ser ouvido, de questionar e mudar ou não de ideia, de se colocar empaticamente no lugar do outro.

É necessário tentar compreender as especificidades de uma determinada população para que as pessoas que a compõem tenham oportunidade de se reconhecer no que lhes é singular. Contudo, características locais tanto destacam diferenças culturais quanto permitem que transpareça o que é comum a todos os seres humanos. Neste sentido, a interlocução com outras regiões é fundamental. Um movimento em direção a trocas com grupos de pesquisa nacionais e internacionais, portanto, é o passo seguinte.

#### IV. REFERÊNCIAS

- Almeida, R. (2010). Amazônia, Pará e o mundo das águas do Baixo Tocantins. En: *Estudos Avançados*, 24 [68], pp. 291-298.
- Assis, S. G./Constantino, P./Avanci, J. Q. (eds.) (2010). *Impactos da violência na escola: um diálogo com professores*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação / FIOCRUZ.
- Baldissera, A. (2001). Pesquisa-ação: uma metodologia do “conhecer” e do “agir” coletivo. *Sociedade em Debate, Pelotas*, 7 (2), pp. 5-25.
- Becket, S.; Bryman, A. (2004). *Understanding research for social policy and practice: themes, methods and approaches*. Bristol: The Policy Press.
- Bolsoni-Silva, A. T./Brandão, A. S./Versuti-Stoque, F. M./Rosin-Pinola, A. R. (2008). Avaliação de um programa de intervenção de habilidades sociais educativas parentais: Um estudo piloto. En: *Psicologia: Ciência e Profissão*, 28 [1], pp. 18-33.
- Bolsoni-Silva, A. T./Carrara, K. (2010). Habilidades sociais e análise do comportamento: compatibilidades e dissensões conceitual-metodológicas. En: *Psicologia em Revista* (Belo Horizonte), 16, [2], pp. 330-350.
- Brandenburg, O. J./Weber, L. N. D. (2005). Autoconhecimento e liberdade no behaviorismo radical. En: *Psico-USF*, 10 [1], pp. 87-92.
- Caballo, V. E. (2003). *Manual de avaliação e treinamento das habilidades sociais*. São Paulo: Santos.
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (2016). Ministério da Educação. Em: [http://www.capes.gov.br/images/documentos/Documentos\\_de\\_area\\_2017/INTE\\_docarea\\_2016\\_v2.pdf](http://www.capes.gov.br/images/documentos/Documentos_de_area_2017/INTE_docarea_2016_v2.pdf). (27/05/2017).
- Cardoso, A./Fernandes, D./Bastos, A./Sousa, C. (2015). MetrÓpole Belém e sua centralidade na Amazônia Oriental Brasileira. En: *EURE* (Santiago), 41 [124], pp. 201-223.
- Cintra, C. L./Guerra, V. M. (2017). Educação Positiva: A aplicação da Psicologia Positiva a instituições educacionais. *Psicologia Escolar e Educacional*, 21 [3], pp. 505-514.
- Coelho, M. V./Murta, S. G. (2007). Treinamento de pais em grupo: Um relato de experiência. En: *Estudos de Psicologia* (Campinas), 24 [3], pp. 333-341.
- Corchs, F. (2011). Decompondo a resiliência. En: *Boletim Paradigma*, 6, pp. 6-12.
- Cruz, E. /Costa, F. A. (2015). Formas e manifestações da transdisciplinaridade na produção científico-acadêmica em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 20 [60], p. 195-213.
- Del Prette, A.; Del Prette, Z. A. P. (2003). Aprendizagem socioemocional na infância e prevenção da violência: Questões conceituais e metodologia da intervenção. En: Del Prette, A./Del Prette, Z. A. P. (eds.). *Habilidades sociais, desenvolvimento e aprendizagem*. Campinas, SP: Alínea, pp. 83-127.
- Del Prette, A./Del Prette, Z. A. P. (2011). *Habilidades sociais: Intervenções efetivas em grupo*. São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Del Prette, A./Del Prette, Z. A. P. (2014). Paradigmas culturais, habilidades sociais e análise do comportamento. En: Vichi, C./Huziwara, E. M./Sadi, H. M./Postalli L. M. M. (orgs.),

*Comportamento em foco*. São Paulo: Associação Brasileira de Psicoterapia e Medicina Comportamental, pp. 139-148.

Del Prette, A./Del Prette, Z. A. P. (2017). *Competência social e habilidades sociais: Manual teórico-prático*. Petrópolis: Vozes

Di Pierro, G./Ortiz, M. (2011). *Gênero fora da caixa: guia prático para educadores e educadoras*. Projeto Juventude, Gênero e Espaço Público. São Paulo: EMpower.

Fröhlich-Gildhoff, K./Kerscher-Becker, J./Rieder, S./von Hüls, B./Schopp, S./Hamburger, M. (eds.) (2014). *Grundschule macht stark!: Resilienzförderung in der Grundschule - Prinzipien, Methoden und Evaluationsergebnisse*. Band 14. Freiburg: FEL.

Guzzo, R. S. L./Euzébios Filho, A. (2005). Desigualdade social e sistema educacional brasileiro: a urgência da educação emancipadora. En: *Escritos sobre Educação*, 4, [2], pp. 39-48.

Howard, S./Johnson, B. (2004). Resilient teachers: Resisting stress and burnout. *Social Psychology of Education*, 7, pp. 399-420.

Kienen, N./Botomé, S. P. (2007). Assédio moral: A coerção tem muitos graus. En: *Psicologia Organizações e Trabalho*, 7 [1], pp. 181-185.

Murta, S. G. (2005). Aplicações do treinamento em habilidades sociais: análise da produção nacional. En: *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 18 [2], pp. 283-291.

Nascimento, R./Lopes, R. (2017). *Terapia de bolso: 100 perguntas para autoconhecimento*. São Paulo: Matrix.

Patias, N. D./Siqueira, A. C./Dias, A. C. G. (2012). Bater não educa ninguém! Práticas educativas parentais coercitivas e suas repercussões no contexto escolar. En: *Educação e Pesquisa*, 38 [4], pp. 981-996.

Rangé, B. (2008). Tratamento cognitivo-comportamental para o transtorno de pânico e agorafobia: uma história de 35 anos. En: *Estudos de Psicologia* (Campinas), 25 [4], pp. 477-486.

Rojão, G./Araújo, T./Santos, A./Moura, S./Carreira, R. (2011). *Coolkit. Jogos para a não-violência e igualdade de gênero*. Covilhã: Coolabora.

Santos, A. (2008). Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. En: *Revista Brasileira de Educação*, 13 [37], pp. 71-84.

Segura, M./Arcas, M. (2006). *Relacionar-se bem: programa de competência social para crianças de 4 a 12 anos*. São Paulo: Masdras.

Sidman, M. (1989). *Coercion and its fallout*. Massachusetts: Authors Cooperative.

Sodré, J. L. (2016). *Baralho Mindfulness: o jogo da atenção plena*. Novo Hamburgo: Sinopsys.

Thiesen, J. S. (2008). A interdisciplinaridade como um movimento articulador no processo ensino-aprendizagem. En: *Revista Brasileira de Educação*, 13 [39], pp. 545-598.

Tripp, D. (2005). Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. En: *Educação e Pesquisa*, 31 [3], pp. 443-466.

Valentim Júnior, N. G./Darwich, R. A. (2018). Reforçadores sociais em grupo vivencial: experiências compartilhadas por participantes e pesquisadores. En: *Anais do III Congresso de Psicologia: As diversas faces do cuidar*, Belém, PA, Brasil, pp. 69-71.

Webster-Stratton, C./Hammond, M. (1997). Treating children with early-onset conduct problems: A comparison of child and parent training interventions. En: *Journal of Clinical Child Psychology*, 65, pp. 93-109.

# A PERIFERIZAÇÃO FRAGMENTADA EM JOÃO PESSOA NO SÉCULO XXI

PAULA DIEB MARTINS  
SÁTYRO MAIA, DORALICE

## A PERIFERIZAÇÃO FRAGMENTADA EM JOÃO PESSOA NO SÉCULO XXI

A dispersão urbana, fenômeno que vem sendo estudado desde o final do século XX, possui variadas percepções e concepções a seu respeito. A inexistência de um consenso também é recorrente em relação à sua origem: alguns autores o creditam à Antiguidade e à Idade Média, outros aos subúrbios ingleses do século XVIII, à suburbanização dos Estados Unidos no século XIX, ou ao período mais recente, nas últimas décadas do século XX, em decorrência das hodiernas transformações no sistema capitalista (BOTELHO, 2009).

No entanto, as recentes mudanças sociais e econômicas, assim como o desenvolvimento de novas tecnologias, de uma maneira geral, têm alterado significativamente os padrões de localização existentes nas cidades, provocando uma ruptura em relação ao padrão anterior, o que confere especificidade ao atual processo de suburbanização ou mesmo de formação de “novas periferias”, os quais resultam no fenômeno de dispersão urbana (MONCLÚS, 1998).

Segundo Botelho (2009), a dispersão urbana atual torna-se cada vez mais complexa e provém da ação de inumeráveis forças, agentes e escalas, podendo se caracterizar, de diversas formas – pela expansão urbana, pela formação de novos núcleos urbanos nas regiões metropolitanas, pelas alterações nos sistemas de transportes ou modos de consumo, etc.

A partir da década de 1970, em decorrência – dentre outros fatores - da integração mundial do mercado financeiro, o papel da urbanização como negócio entrou em uma nova fase de ampliação e se tornou um processo global, caracterizado por *booms* imobiliários e espetaculares projetos de urbanização em diversos países, implicando assim em intensas alterações nos espaços urbanos, marcadas por sucessivas destruições criativas da terra, sob uma lógica especulativa e de espoliação. A partir desse período, a ascensão do capital financeiro e a possibilidade de mobilização permitida pelo mesmo, aprofundaram a lógica da mercadoria na produção da cidade, à medida que, dentre outros fatores, a terra e os bens imobiliários adquiriram maior capacidade de mobilização através de títulos de propriedade monetizados (HARVEY, 2011).

De modo geral, à medida que o capitalismo se utiliza da urbanização como negócio para a sua reprodução, o espaço urbano passa a apresentar cada vez mais intensas modificações em suas estruturas, a partir de estratégias como a diferenciação espacial para a promoção de bairros ou setores da cidade, do lançamento de novos produtos imobiliários, da expansão de sua produção para áreas periféricas desocupadas, entre outros. Tais processos produzem uma “nova” cidade dispersa, mais complexa, contraditória, desigual, explodida e implodida, composta por fragmentos, isto é, por diversas partes com características específicas e diferentes entre si.

No Brasil, desde meados do século XX, a urbanização tem configurado cidades espraiadas (SANTOS, 2008), caracterizadas pela dispersão urbana e pela ocupação de áreas periféricas, estejam elas inseridas ou não em realidades metropolitanas. Contudo, atualmente, diante da maior articulação do capital financeiro com o setor imobiliário, questiona-se: de que modo se caracteriza a (re)produção do espaço urbano periférico da cidade brasileira no século XXI?

A pesquisa ora apresentada busca responder tal questão, a partir da análise das relações entre dispersão urbana, periferização e fragmentação tomando como objeto de estudo a cidade de João Pessoa, localizada na região Nordeste do Brasil, com aproximadamente 725 mil habitantes (IBGE, 2010), no período compreendido entre os anos de 2005 e 2017 - intervalo temporal caracterizado por intensa produção imobiliária.

Para a realização da pesquisa, além de um levantamento de referenciais teóricos e definição dos marcos conceituais que orientaram o seu desenvolvimento, foi realizada investigação voltada para a análise do processo de expansão e da dinâmica de dispersão urbana de João Pessoa, abrangendo mais especificamente: o levantamento e a análise das legislações urbanas referentes à expansão do perímetro urbano; a elaboração de mapas e a análise das dinâmicas de segregação socioespacial da cidade no início do século XXI com base nos dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 (IBGE); e a interpretação das bases de dados da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), as quais contêm informações referentes ao uso e ocupação dos lotes da cidade referentes aos anos 2006 e 2017.

Além disso, foram obtidas imagens satélites da cidade dos anos de 2005 e 2017 a fim de monitorar e analisar a expansão urbana de João Pessoa durante o mencionado recorte temporal. No entanto, vale ressaltar que, o sensor remoto orbital fornece apenas uma visão sinóptica (ALMEIDA, 2009), isto é, uma visualização de diversos elementos do conjunto de uma só vez, de forma resumida e sintética, limitando assim a realização de uma análise das mudanças na escala intraurbana de forma detalhada. Deste modo, dada a indisponibilidade de aerofotos que permitissem uma visão minuciosa da área no recorte temporal da pesquisa, fez-se necessário relacionar a análise das imagens às informações coletadas nas etapas mencionadas anteriormente.

Embora tenha sido fundada no século XVI, João Pessoa teve seu território limitado pelas suas unidades morfológicas originais até o século XIX. A cidade caracterizou-se durante os três séculos como um aglomerado populacional vinculado ao campo, que desempenhava funções administrativa, comercial e religiosa e onde a vida social se organizava em torno dos bairros e da igreja. Como bem define Maia (2000), neste período, João Pessoa se configurava como uma cidade “tradicional” ou “histórica”.

Assim como muitas outras cidades do território brasileiro, ela se expandiu de forma mais latente a partir de meados do século XX, dada a intensificação do processo de urbanização. Tal expansão se deu especialmente nos anos 1960, 1970 e 1980 de forma descontínua através, sobretudo, da política habitacional com a construção de conjuntos habitacionais pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (Maia, 2000).

De acordo com Santos (2008), nas décadas de 1960 e 1970, diante da redução da relevância da produção agrícola e rural, do desenvolvimento da industrialização em escala nacional e das melhorias de condições sanitárias na cidade, assim como de um ambicioso projeto político de modernização da base econômica, houve acelerado crescimento demográfico nas cidades brasileiras que provocou uma mudança no processo de urbanização nacional.

No Brasil, a nova morfologia urbana marcada por grandes vias de expansão, conforme expõe Villaça (2001), e voltada essencialmente para viabilizar os transportes urbanos foi implementada pelo Estado, o qual se baseou no ideário do Urbanismo Modernista. Tal concepção se caracterizou pela compartimentação da cidade em diferentes zonas/setores com funções específicas e promoveu, a partir da ação do Estado, estratégias dos agentes privados, através das decisões tomadas relacionadas ao planejamento, controle e ocupação das áreas de expansão urbana (SPOSITO, 2004).

Vale destacar que no Brasil, a partir da década de 1960, como requisito para a aquisição de financiamentos e inclusão em programas nacionais, o poder público federal passou a exigir das prefeituras municipais, a elaboração de planos diretores de desenvolvimento, isto é, de uma legislação que norteasse as suas políticas públicas e regulasse e planejasse a ocupação dos seus territórios. Muitas cidades passaram, a partir de então, a produzir ou encomendar seus planos, os quais se caracterizaram, de uma maneira geral, pelo aumento do perímetro urbano das cidades, englobando e regularizando áreas que antes se situavam fora do mesmo e, também, acrescendo



consideravelmente as áreas destinadas à expansão urbana, o que favoreceu a lógica de expansão descontínua. (SPOSITO, 2004).

Em João Pessoa, tal regulação ocorreu a partir de meados década de 1970 com a instituição do Código de Urbanismo (1975, 1979) - que delimitou as áreas e zonas da cidade, cujos tipos de uso e ocupação do solo permitidos foram definidos – e, posteriormente, na década de 1990, com a instituição do Plano Diretor (1992, 2008), que teve como um dos principais objetivos ordenar e orientar o planejamento e expansão urbana da cidade.

Ao analisar os termos de tais documentos, constatou-se o papel preponderante desempenhado pelo Estado na estruturação do território de João Pessoa, seja através da implementação de políticas públicas de desenvolvimento, entendido como crescimento; seja pela regulação do uso e ocupação do solo, intensificando cada vez mais a dispersão e a segregação socioespacial ao permitir a expansão urbana de maneira descontínua em relação ao tecido urbano existente e estimular as lógicas especulativas.

Deste modo, é possível afirmar, que o programa nacional de desenvolvimento e dinamização da econômica, atuou diretamente na produção do espaço urbano local e, de fato, transformou a cidade “tradicional” de outrora, em cidade “modernizada”, marcada pela expansão territorial e desconcentração do seu centro tradicional, pelo surgimento de novas centralidades e pela diversificação de atividades e interesses sociais (MAIA, 2000). Neste momento, novas tendências de crescimento de seu território foram estabelecidas, apresentando visivelmente a estratificação do uso do espaço da cidade, marcado pelo aumento das distâncias sociais: na direção leste e norte, se concentraram as classes de alta renda e, para a direção sul e sudeste, foram conduzidas as populações de baixa renda (LAVIERI; LAVIERI, 1999).

O quadro de segregação socioespacial, de dispersão e periferização que se conformou no final da década de 1960, ao longo dos anos se intensificou não apenas devido à continuidade das dinâmicas que lhes deram origens, mas também em virtude da criação de marcos legais que os institucionalizaram e nortearam, tais como o Código de Urbanismo (1975, 1979) e o Plano Diretor (1992, 2008) de João Pessoa.

Após um período de ausência de políticas habitacionais, entre o final do século XX e início do século XXI, tem-se um outro momento de estímulo à produção imobiliária no país, resultante do processo de neoliberalização da economia e de recentes mudanças econômicas que aproximaram cada vez mais o capital financeiro do setor imobiliário.

O período pós-BNH, foi marcado pelas reformas neoliberais e pela desregulamentação do Estado, que provocaram diretamente mudanças no setor imobiliário e financeiro brasileiros. De acordo com Rolnik (2015), na década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI, o Brasil viveu um processo de redemocratização e teve sua economia política caracterizada por dois momentos: um período de estagnação (1980-1998) e outro de crescimento econômico (a partir de 1999).

Entre as medidas tomadas a partir da década de 1990, pode-se citar: a criação do Plano Real; a abertura do mercado para bancos estrangeiros; a criação dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e dos Fundos de Investimentos Imobiliários (FII), que consistiram em reformas liberalizantes no setor imobiliário para aumentar a inserção do capital financeiro no setor imobiliário; a regulamentação da alienação fiduciária e das regras para estabelecimento de securitizadoras de créditos imobiliários; a recuperação do FGTS; a liberação de cartas de crédito individuais em programas de habitação social; a aplicação de porcentagem do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) em empréstimos imobiliários, entre outros.

No período de crescimento econômico destaca-se, na primeira década do século XXI, a elaboração de uma agenda marcada pela construção de um “Estado de direitos” e, ao mesmo tempo, por pautas e práticas neoliberais. Foram realizadas ações a fim de expandir o mercado interno, através da inclusão de estratos de renda mais baixa ao circuito de consumo. Os bancos e fundos públicos também retomaram seu papel através de programas como o Programa de Aceleração e Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), através da provisão de créditos e do estímulo aos investimentos tanto por parte do setor público como do privado (ROLNIK, 2015).

Tais ações do governo, por sua vez, ocasionaram novas oportunidades de captação de recursos para a produção no setor imobiliário, assim como aumentou o seu mercado consumidor, com as melhorias nas condições dos financiamentos dos imóveis. Diante de tal contexto, o setor imobiliário brasileiro passou a intensificar e a expandir territorialmente sua produção interferindo diretamente nas realidades urbanas das cidades. Contudo, segundo Maricato (2015), apesar dos investimentos do governo voltados para a habitação e para as infraestruturas urbanas nos últimos 30 anos, não foram alterados o controle sobre a ocupação e uso do solo nem os grupos sociais que os dominam e, deste modo, a situação de desigualdade nas cidades se intensificou, piorando a cada dia, desencadeando um momento denominado pela autora como “crise urbana”.

A cidade de João Pessoa apresenta neste início de século um quadro de segregação socioespacial que teve origem ainda na década de 1960. Tal fato foi corroborado a partir da sistematização e análise dos dados dos Censos Demográficos do IBGE dos anos de 2000 e 2010 referentes às classes de rendimento nominal mensal da pessoa responsável pelo domicílio por bairros de João Pessoa.

Para tanto, foi realizado inicialmente o cálculo das médias das classes de rendimento nominal mensal da pessoa responsável pelo domicílio para cada bairro da cidade, as quais foram, posteriormente, sintetizadas com base na divisão de “classes sociais” por faixas de salários mínimos (SM) estabelecida pelo IBGE. Deste modo, os bairros foram classificados em Classe B – 10 a 20 SM -, Classe C – 4 a 10SM -, Classe D – 2 a 4SM – e, Classe E – até 2SM<sup>1</sup> (fig. 1 e 2).

De uma maneira geral, de acordo com os cálculos realizados, entre 2000 e 2010, houve uma queda na média de rendimento por chefe de domicílio, o que resultou no aumento da quantidade de bairros ocupados por grupos sociais com rendimentos inferiores<sup>2</sup> – com exceção daqueles dispostos na Classe E. Ao se analisar a classificação de cada bairro, observou-se que, de fato, até o período mais recente, há um setor bem definido formado por bairros habitados pelos grupos que possuem maiores rendimentos. No entanto, entre 2000 e 2010, houve uma recente expansão do mencionado setor em direção à zona sul da cidade, aproximando-se assim dos bairros ocupados pelos grupos de menor rendimento.

Outra permanência identificada, além do setor privilegiado, foi o predomínio dos grupos pertencentes às classes de menor rendimento ocupando os bairros periféricos a sul e oeste da cidade. Contudo, algumas mudanças em tais áreas entre 2000 e 2010 devem ser aqui enfatizadas: alguns bairros da área que se inseriam na Classe D em 2000, passaram para a Classe E, em 2010, havendo assim a expansão da área ocupada pela Classe E, por conseguinte, uma definição mais concisa desta área em 2010.

<sup>1</sup> Nenhuma média das classes de rendimento nominal mensal da pessoa responsável pelo domicílio referente aos bairros da cidade apresentou valor que se inserisse na Classe A, isto é, acima de 20 salários mínimos.

<sup>2</sup> Vale ressaltar que, apesar da identificação destas mudanças, as suas possíveis causas não foram definidas no âmbito desta pesquisa, visto que envolvem questões sociais e econômicas mais amplas e complexas que vão além do processo aqui estudado.

No entanto, o aspecto mais relevante na análise da espacialização das classes de renda no tocante ao estudo da produção do espaço na periferia da cidade é a identificação da tendência a uma fragmentação latente da área urbana, através da definição de setores cada vez mais homogêneos no interior do espaço intraurbano. Em 2000, verifica-se uma área ocupada predominantemente grupos sociais pertencentes às classes de alta renda e outra por grupos sociais pertencentes às classes de renda mais baixa e, entre elas, a presença de áreas intermediárias, de transição – com grupos sociais cujas rendas médias se inseriam nas classes C e D - que distanciavam espacialmente os “ricos” e os “pobres” e não tornavam tão evidentes as desigualdades existentes entre eles.

Em 2010, as desigualdades se tornaram mais evidentes, visto que houve a diminuição da quantidade de bairros onde a renda média se classificou como intermediária, o setor composto pelos bairros ocupados por grupos de maiores rendas se expandiu, encostando naquele cuja população possui em média menor renda mensal que, por sua vez, passou a ocupar a maior parte do território da cidade.

Deste modo, as análises acima realizadas, ao observar o aumento da desigualdade, da segregação e da fragmentação no/do espaço intraurbano de João Pessoa, corroboraram a ideia da atual crise urbana apontada por Maricato (2015) e Rolnik (2015). É possível observar que, apesar de proporcionar a regularização fundiária e a melhoria das condições habitacionais de parte da população, os recentes programas do governo relacionados à produção do espaço urbano, de modo geral, reiteram a lógica da especulação fundiária e imobiliária, o que favorece financeiramente os proprietários de terra e promotores imobiliários e, ao mesmo tempo, ocasionam perdas para aqueles que involuntariamente passam a habitar em áreas cada vez mais distantes dos locais de trabalho e das áreas centrais de comércio e serviços.

Resta agora investigar de que modo tais mudanças, fenômenos e lógicas dominantes na produção do espaço urbano brasileiro se materializam na periferia da cidade, isto é, como os espaços periféricos passam a ser ocupados e/ou transformados. Através de uma análise visual qualitativa e comparativa de imagens de satélites nos anos de 2005 e 2017, foi possível identificar algumas mudanças relevantes.

Através da técnica de fotointerpretação, que consiste numa análise visual qualitativa, na qual são identificados elementos por meio da imagem e levantadas informações qualitativas, realizou-se a apreensão vertical das paisagens representadas nas imagens satélites. A interpretação visual consistiu em três etapas: identificação, determinação e interpretação (PANIZZA; FONSECA, 2011). Devido à baixa resolução das imagens trabalhadas<sup>3</sup>, não foi possível realizar uma interpretação detalhada das mesmas levando em consideração todos os critérios de identificação e determinação dos elementos da imagem<sup>4</sup>, sendo analisados apenas aqueles relacionados ao tamanho, à forma e à tonalidade do objeto.

Ao analisar comparativamente os mencionados aspectos das imagens, observou-se que entre 2005 e 2017 houve a intensificação da ocupação de um tecido urbano já existente em 2005 na periferia sul de João Pessoa, assim como houve o aumento de áreas loteadas em tal área,

<sup>3</sup> A imagem de 2005 utilizada foi obtida pelo satélite CBERS 2 através do sensor CCD no dia 19 de agosto, já a imagem de 2017 foi obtida pelo satélite CBERS 4 no sistema PAN com pixel de 10m no dia 16 de maio. A aplicação da composição colorida nas bandas espectrais das cenas obtidas<sup>3</sup> foi realizada no *software* livre Spring 5.5.2 e, posteriormente, foram recortadas as áreas de interesse, por meio de limites vetoriais, no *software* ArcGis.

<sup>4</sup> De acordo com Panizza e Fonseca (2011), os critérios são os seguintes: forma, tamanho, tonalidade, localização do objeto, textura e estrutura.

apresentando a diminuição de suas áreas verdes e desocupadas, avançando sobre as bacias dos rios Cuiá e Gramame e em direção ao limite administrativo do município. Constatou-se também que a ocupação da mencionada área da cidade ainda não se deu de forma completa, visto que ainda apresenta loteamentos completamente ou parcialmente desocupados, assim como algumas propriedades rurais que ainda não foram loteadas.

A tendência da expansão urbana de João Pessoa em direção à Zona Sul pode ser creditada à quantidade maior de lotes e glebas desocupados nesta área e à efetiva ocupação e verticalização na zona Nordeste mais especificamente. No entanto, a partir da análise das bases cartográficas de uso e ocupação do solo da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP) de 2006 e 2017, observou-se a existência de uma relevante quantidade de “vazios” urbanos em outras áreas mais centrais da cidade, em locais classificados pelo Plano Diretor como Zonas Adensáveis ou de Adensamento Prioritário, levando à identificação da lógica de especulação fundiária.

Comparando-se os mapas dos vazios urbanos em João Pessoa em 2006 e 2017, foi possível identificar algumas alterações relevantes, tais como: a redução na quantidade de vazios principalmente nas áreas periféricas sul e norte da cidade; a permanência da quantidade de vazios nas áreas ocupadas predominantemente pelas classes de alta renda; e o aparecimento de novos lotes vazios na periferia sul, o que significa que, durante o recorte temporal da pesquisa, novas propriedades foram loteadas ocupando uma área que, até 2008, era classificada pelo Plano Diretor como rural.

A partir da análise das mencionadas bases de dados constatou-se que, entre 2006 e 2017, houve a diminuição da quantidade de vazios urbanos, isto é, de terrenos sem ocupação no espaço intraurbano de João Pessoa – definidos de acordo com a PMJP –, onde os lotes ocupados foram, majoritariamente, os privados, o que pode ser associado à intensificação da produção imobiliária característica do período.

De modo geral, nos dias atuais, é possível identificar intensos contrastes socioespaciais ao se observar as periferias de muitas cidades brasileiras. Nelas, pode-se encontrar desde conjuntos habitacionais construídos pelo poder público destinados à população de baixa renda e removida de favelas até loteamentos fechados voltados para a população de alta e média renda empreendidos por incorporadores imobiliários, como afirma Maia (2010).

Como explica Sierra (2004), o processo de periferização assume, na atualidade, um caráter mais complexo, difícil de ser apreendido por apresentar porosidades e não possuir limites precisos. A área de expansão urbana de João Pessoa, não foge dessa tendência. Intensificada a cada ano, a sua ocupação se complexifica ao resultar não apenas da autoconstrução e da ação do poder público – que instala infraestrutura, equipamentos, habitações de interesse social e regulamenta e controla o uso e ocupação do seu solo –, mas também da atuação cada vez maior de agentes privados que, por meio da incorporação, constroem loteamentos fechados, edifícios multifamiliares – altos ou baixos, de padrão popular ou de luxo –, residências unifamiliares, entre outros.

Desta maneira, a periferia/área de expansão urbana torna-se o local de convergência, de concentração de grandes investimentos do poder público e privado o que, por sua vez, aponta para a alteração da sua relação com o espaço intraurbano e, conseqüentemente, para o questionamento da existência de uma relação centro-periferia. O que se observa atualmente em João Pessoa é que, diante da intensa ocupação do seu território – envolvendo tanto o seu centro como a sua área periférica –, sua ocupação se mostra cada vez mais integrada e contínua – no tocante às infraestruturas urbanas – e, ao mesmo tempo, fragmentada, à medida que a produção imobiliária aprofunda a diferenciação socioespacial de suas partes para promover seus produtos e as lógicas de especulação fundiária e imobiliária.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, C. M. de. (2009): “O sensoriamento remoto como instrumental para o mapeamento da urbanização dispersa”. En: REIS, N. G. (Org): *Sobre Dispersão Urbana*. São Paulo: Via das Artes, p. 20-37.

BOTELHO, A. (2009): “A cidade dispersa – uma nova escala da urbanização contemporânea”. En: REIS, N. G. (Org): *Sobre Dispersão Urbana*. São Paulo: Via das Artes, p. 275-294.

HARVEY, D. (2011): *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.

IBGE (2000): “Censo Demográfico 2000”. En <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2000/inicial> (12/01/2016).

IBGE (2010): “Censo Demográfico 2010”. En <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial> (12/01/2016).

JOÃO PESSOA (1975): “Código de Urbanismo da cidade de João Pessoa”. En [http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/03/codi\\_urba.pdf](http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/03/codi_urba.pdf) (20/06/2016).

JOÃO PESSOA (1979): “Código de Urbanismo da cidade de João Pessoa”. En [http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/03/codi\\_urba.pdf](http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/03/codi_urba.pdf) (20/06/2016).

JOÃO PESSOA (1992): “Plano Diretor da cidade de João Pessoa”. En <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/seplan/plano-diretor/> (20/06/2016).

JOÃO PESSOA (2008): “Plano Diretor da cidade de João Pessoa”. En <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/seplan/plano-diretor/> (20/06/2016).

LAVIERI, J. R.; LAVIERI, M. B. F. (1999): “Evolução urbana de João Pessoa – pós 60”. En: GONÇALVES, R. C.; LAVIERI, M. B. F.; LAVIERI, J. R.; RABAY, G. (Org.): *A questão urbana na Paraíba*. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, p. 39-66.

MAIA, D. S. (2000): *Tempos lentos na cidade: Permanências e Transformações dos costumes rurais em João Pessoa – PB*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

MAIA, D. S. (2010): “A periferização e a fragmentação da cidade: loteamentos fechados, conjuntos habitacionais populares e loteamentos irregulares na cidade de Campina Grande-PB”. En: *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, nº 331 (80). En <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-80.htm> (30/05/2016).

MARICATO, E. (2015): *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular.

MONCLÚS, F. J. (1998): “Suburbanización y Nuevas Periferias – Perspectivas Geográfico-urbanísticas”. En: MONCLÚS, F. J. (Org.): *La Ciudad Dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona.

PANIZZA, A. de C.; FONSECA, F. P. (2011): “Técnicas de interpretação visual de imagens”. En: *Revista GEOUSP espaço e tempo*, n. 30, p. 30-43.

ROLNIK, R. (2015): *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.

SANTOS, M. (2008): *Urbanização Brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

SIERRA, P. A. (2004): *Periferias y nuevas ciudades: el problema del paisaje em los procesos de dispersión urbana*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

SPOSITO, M. E. B. (2004): *O chão em pedaços: Urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo*. Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista.

VILLAÇA, F. (2001): *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Fapesp.

**CENTRO CONSOLIDADO, CENTRO PRINCIPAL  
E COMPLEXIFICAÇÃO DAS ESTRUTURAS ESPACIAIS  
EM CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS**

ARTHUR MAGON WHITACKER

# RELAÇÕES HIERÁRQUICAS E NÃO-HIERÁRQUICAS ENTRE AS ÁREAS CENTRAIS E COMPLEXIFICAÇÃO DAS ESTRUTURAS ESPACIAIS EM CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS

## I. APRESENTAÇÃO

Nosso texto assenta-se na investigação “Lógicas Econômicas e Práticas Espaciais Contemporâneas: Cidades Médias e Consumo”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP. Engloba seis cidades brasileiras: Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São Carlos e São José do Rio Preto, no Estado de São Paulo, e Londrina, no Estado do Paraná, situadas na porção Centro-Sul de nosso país. São consideradas cidades médias, em função de seus papéis regionais e de intermediação entre outras escalas, de sua estrutura espacial complexa e por não estarem inseridas em espaços metropolitanos. No âmbito da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias, ReCiMe, distinguimo-las das cidades de porte médio, estas estabelecidas oficialmente, no Brasil, pelo tamanho demográfico entre 100.000 e 500.000 habitantes, atualmente. (Quadro 1 e Figura 1).

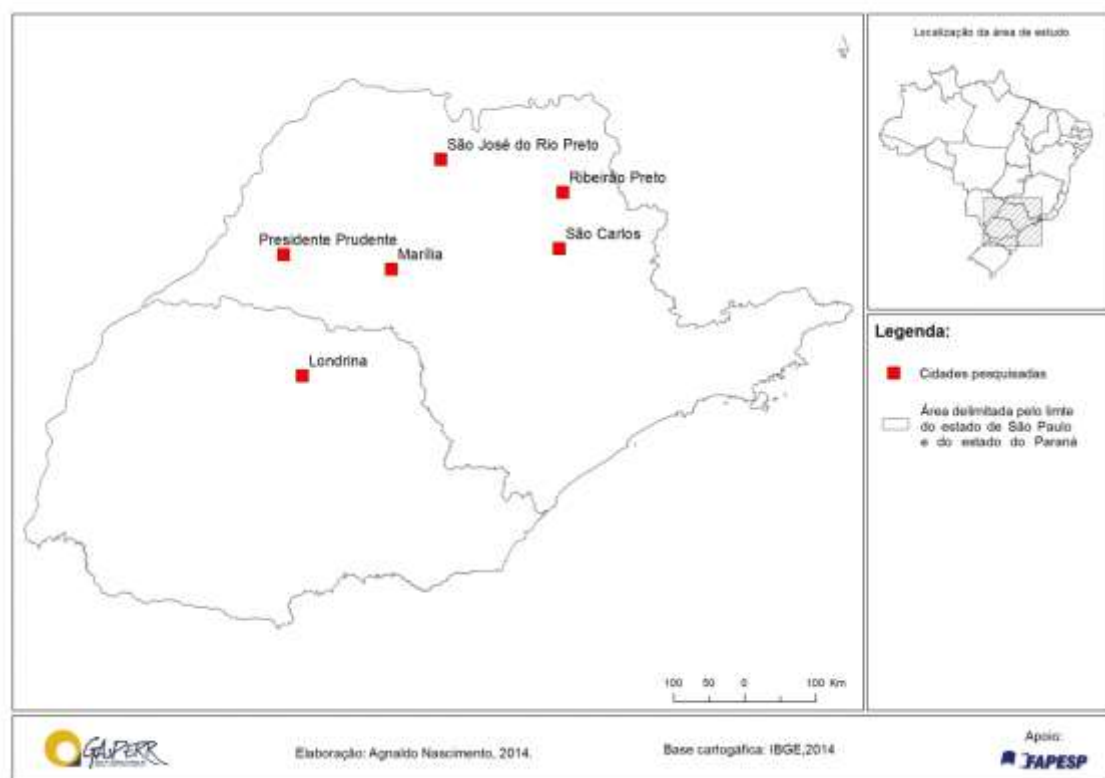
QUADRO 1. CIDADES PESQUISADAS

Cidade	Fundação	População (2016) estimativa	Centralidade urbana
Londrina	1934	553.393	Capital Regional B
Marília	1929	233.639	Capital Regional C
Presidente Prudente	1917	223.749	Capital Regional C
Ribeirão Preto	1856	674.405	Capital Regional B
São Carlos	1857	243.765	Centro Subregional A
São José do Rio Preto	1852	446.649	Capital Regional B

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE



FIGURA 1. CIDADES PESQUISADAS



Fonte: Plataforma de Gerenciamento de Informações – PGI. Projeto Temático “Lógicas econômicas e práticas espaciais contemporâneas: cidades médias e consumo”.

Apresentamos à discussão possibilidades de superação de leituras sobre a estruturação espacial intraurbana assentadas na noção de centros de mercado e distribuição varejista. Partimos do enfrentamento de algumas questões: Há hierarquia entre os centros na cidade (considerados nesta pesquisa apenas em seu conteúdo expresso pelas atividades de comércio e serviços) caracterizada pela concentração e quantidade de estabelecimentos e/ou pelo alcance espacial? Há interações espaciais entre os centros de uma cidade que denotam relações não hierárquicas? O que define estes arranjos, hierárquicos ou não hierárquicos, ou, por meio do que eles se fazem?

Esse tema foi tratado recentemente (Whitacker, 2018) a partir de dois conjuntos de dados: distribuição espacial, quantidade e qualidade de estabelecimentos de comércio e serviços; práticas espaciais de consumo dos cidadãos. A perspectiva do centro principal (Whitacker, 2017) combina-se a dois processos que possuem distinções qualitativas: a multicentralidade e a policentralidade. São estas distinções que alicerçam uma revisão crítica da geografia dos centros de mercado (Berry, 1967). Trata-se de uma leitura individual de dados e pesquisas produzidas coletivamente, com a participação de colegas e estudantes, o que comparece nas referências abundantes feitas a teses, dissertações, monografias e outros produtos científicos.

## II. ÁREAS CENTRAIS E OFERTA DE BENS E SERVIÇOS TERCIÁRIOS

É inegável a grande associação entre áreas centrais e atividades terciárias (Beaujeu-Garnier, 1965; Berry, 1965; Fernandes, 1994/5; Huriot & Perreur, 1995; Lebrun, 2002; Lemarchand, 2008). Por sua vez, seria reducionismo definir formas espaciais dotadas de centralidade apenas pela localização e concentração de atividades comerciais e de serviços, pois há, de fato, dimensões da centralidade, como a administrativa, a lúdica, a simbólica e a política.

Estas, porém, não são a tônica deste texto, mas podem ser observadas em Castells (1983) e Whitacker (1997; 2003), por exemplo.

A proposição da Teoria dos Lugares Centrais influenciou análises da estrutura espacial e do centro da cidade<sup>1</sup>. A partir da noção de hierarquia, argumentamos que também existem relações concorrenciais, complementares e de coocorrência entre áreas centrais. Para seu entendimento são importantes as lógicas organizacionais e locacionais das empresas e as práticas espaciais de consumo dos cidadãos.

### III. HIERARQUIA DOS LUGARES CENTRAIS E DAS ÁREAS CENTRAIS

A centralidade foi largamente referenciada à dimensão da rede urbana e originalmente discutida no âmbito de relações hierárquicas. A proposição da Teoria dos Lugares Centrais por Christaller (1966) figura como estudo dos mais difundidos.

Não analisamos trabalhos dedicados ao estudo da rede urbana e da obra de Christaller, propriamente, mas o princípio de alcance espacial empregado por esse autor é relevante para se compreender centro (centro urbano, lugar central) e centralidade (como resultante dos fixos que implicam em fluxos e vice-versa, denunciados pelo alcance da influência dos centros).

No emprego da ideia de lugar central no estudo das áreas centrais dentro da cidade, identificamos o pioneiro trabalho de Carol (1960) sobre a localização e o planejamento decorrentes ou implicantes em atividades terciárias (Carol, 1960, p. 419).

Para Carol, houve ênfase da Geografia Alemã à aplicação da Teoria dos Lugares Centrais na dimensão originalmente estabelecida por Christaller, ou seja, da rede urbana. Por seu turno, geógrafos estadunidenses e britânicos ensaiaram a transposição daqueles princípios para a dimensão intraurbana (Carol, 1960, p. 419).

Apesar da pesquisa de Carol ser anterior, a divulgação da tese de Berry (1958) fez com que esta última fosse tomada como precursora da transposição da teoria de Christaller para a análise intraurbana, entendimento este também apontado por Racine (1971). A influência da Teoria dos Lugares Centrais é evidente e pode ser reconhecida em Berry & Garrison (1958a, 1958b), Berry (1967) e Berry & Horton (1970), que caracterizam-se pela proposição da hipótese de que haveria relações hierárquicas e gravitacionais entre as áreas de presença/concentração de atividades terciárias, chamadas de *market centers*, *shopping areas* ou *shopping centers* (Berry, 1958, 1965, 1967), na dimensão intraurbana ou no recorte intrametropolitano.

O modelo de Berry (exposto em Berry, 1958) apresenta os *foci* como elemento espacial e os analisa segundo sua distribuição e concentração, complexidade funcional e alcance espacial. O *focus* é qualquer estabelecimento que implique em centralidade e equivale, assim, ao lugar central de Christaller. Haveria funções que, pela raridade, possuiriam alcance espacial amplo. Assim, a quantidade de estabelecimentos deveria ser combinada com raridade, exclusividade (as funções superiores de Christaller). São princípios de hierarquia para Berry (1958, 1965, 1967): quantidade e qualidade das funções e alcance especial, ou seja, os princípios da teoria de Christaller para a análise da rede urbana.

---

<sup>1</sup> O centro da cidade, aqui, possui significado mais genérico que o *Central Business District* (CBD), afeito à dimensão econômica, comercial, de serviços terciários. Sua correspondência seria dada ao *City Centre*, ao *Downtown*, ou à *Central Area*, composta pelo CBD e pela Zona Periférica do Centro (Tomando-se a literatura estadunidense, em especial, a Escola de Chicago).

#### IV. O CENTRO DA CIDADE E AS MUITAS ÁREAS CENTRAIS

Há entendimento de que relações hierárquicas e gravitacionais ocorrem, obviamente, em cidades com mais de uma área central, ou, como supramencionado, em aglomerações urbanas, recorte este não explorado neste texto. No entanto, compreendemos que se deva distinguir a supremacia de um centro principal em determinadas estruturas espaciais da presença de áreas centrais em relações não hierárquicas em outras estruturas espaciais.

Nas cidades estudadas nesta pesquisa o centro principal mantém grande ocorrência e diversidade de estabelecimentos e usos de comércios e serviços terciários, indicando permanências no padrão espacial que consolidou o centro da cidade, combinado com o surgimento de outras áreas de concentração em distribuição pericentral e periférica.

O centro principal nessas cidades caracteriza-se pela: manutenção de sua localização na estrutura espacial, ainda que se considere sua expansão territorial e a reconcentração em áreas adjacentes, como em Ribeirão Preto e São Carlos (Battistam, 2015; Ruano, 2015); permanência da maior parte das edificações, mesmo levando em conta a renovação urbana promovida pela verticalização nessas áreas ocorrida com maior ímpeto até os anos de 1980 (Abreu, 2014; Alcântara, 2013; Amorim, 2015; Santos, 2011; Sposito 1991; Whitacker, 1991, 2003.); prevalência do número de estabelecimentos de comércio e serviços terciários frente a outras áreas da cidade, apesar de mudanças de tipologia e estratégias de organização (Battistam, 2015; Carli, 2015; Ferreira, 2017a; Gomes, 2016; Ruano, 2015).

A ocorrência de estruturas espaciais com várias áreas centrais nas cidades estudadas não se caracteriza pela ação dos poderes públicos orquestrada em torno de um planejamento urbano de antecipação (Bordeaux, 2006) que tivesse a promoção, em termos de zoneamento de proposição, ou o incremento do policentrismo como política de descentralização e/ou a desconcentração espacial e econômica.

Ou seja, nessas cidades as novas áreas centrais são resultantes, principalmente, de ações privadas de promoção imobiliária, de ações públicas variadas que resultam em extensão do tecido urbano e da própria clivagem socioespacial. Apenas secundariamente resultam de ações almejadas por entes do planejamento municipal em produzir, via rearranjo da estrutura espacial, uma centralidade de atração (Bordeaux, 2006) alternativa ao centro principal.

A essas questões, soma-se o fato de que, na análise da centralidade intraurbana nas cidades médias, pode ser tanto a cidade quanto a aglomeração urbana que se constitua no recorte analítico mais apropriado (Engel & Whitacker, 2017; Miyazaki, 2014; Miyazali & Reolon, 2017).

#### V. HIERARQUIA, CONCORRÊNCIA, COMPLEMENTARIDADE E COCORRÊNCIA DE ÁREAS CENTRAIS

##### V.1 *Hierarquia*

O centro principal e as novas áreas centrais distinguem-se: morfologicamente, em razão das diversas formas comerciais e das formas espaciais assumidas pela concentração; funcionalmente, em relação a outros elementos da estrutura espacial, devido a mesma concentração; simbolicamente, pela conformação de novos espaços lúdicos, carregados de signos do consumo; pela centralização espacial, processo distinto da concentração espacial (Lencioni, 2008; Sposito, 2016) e outrora exclusiva do centro principal; pelas interações espaciais entre as áreas centrais e destas com e em outras escalas. Há, assim, distinções quantitativas e qualitativas entre essas novas áreas centrais e dessas com o centro da cidade, este também transformado pela

justaposição ou sobreposição de novas atividades e práticas combinadas com as anteriores, marcando permanências (hierarquia) e mudanças (concorrência, complementaridade e coocorrência) dadas pelas lógicas das empresas e pelas práticas espaciais de consumo dos cidadãos (Whitacker, 2018).

Pela concentração absoluta de estabelecimentos e diversidade de atividades ainda há prevalência dos centros principais. Mantém-se a hierarquia, sobretudo, por esta concentração e pela inércia das formas espaciais. O alcance espacial das áreas centrais dessas cidades não se dá apenas pela concentração absoluta de estabelecimentos e atividades, nem pela centralização de atividades, das mais às menos complexas, ou pela raridade de um ou outro bem ou serviço (Whitacker, 2018). Tem-se um quadro distinto do modelo de Berry (1958; 1967). Constatamos que princípios de hierarquia combinam-se com outros não hierárquicos. Ou seja, há uma estrutura espacial complexa combinando a multicentralidade e a policentralidade.

### V.2 *Concorrência*

Considerando indicadores qualitativos, tanto no centro principal como em outras áreas centrais estão organizadas e localizadas empresas que possuem: interações espaciais (Ullmann, 1954; Corrêa, 1997) das empresas em múltiplas escalas (Barbosa, 2015; Carli, 2015; Ferreira, 2017b; Gomes, 2016; Oliveira, 2015; Sales, 2014; Silva, 2016; Silva, 2017; Whitacker, 2003); densidade informacional (Santos, 1996; Whitacker, 2003, 2007, 2009) dada pela materialização de inovações tecnológicas na organização, nos processos e/ou no capital fixo das empresas (Whitacker, 2018; Carli, 2015; Gomes, 2016); diferentes perfis e níveis de renda dos consumidores (Ferreira, 2017a, 2017b; Whitacker, 1997, 2003). O alcance espacial e maior complexidade de funções ou usos, mais uma vez, não distinguem todas as áreas centrais hierarquicamente.

As áreas de concentração de comércios e serviços terciários em posição periférica e pericentral com maior destaque são os *shopping centers*. Tomados como um conjunto, chegam a se ombrear ao centro principal pela quantidade de estabelecimentos, pelo alcance espacial (Battistam, 2015; Castro & Engel, 2016; Engel, 2015; Engel & Michelin, 2016; Sales, 2014; Ruano, 2015) e pela frequência e uso destes espaços por cidadãos (Ferreira, 2017a, 2017b). Por meio destas formas comerciais, assim, estabelece-se uma relação concorrencial, entre o centro principal e os *shopping centers*.

### V.3 *Complementaridade*

Podemos compreender que há áreas centrais em rede e uma centralidade em rede, à exemplo do que fora investigado por Gaschet & Lacour (2002). A constituição de áreas centrais intraurbanas em rede denotam relações hierárquicas e/ou complementares, estabelecidas com interligações por infraestruturas (vias), deslocamentos materiais (pessoas, veículos, mercadorias) e imateriais (de informação, telemática) tanto pelas empresas quanto pelos cidadãos (Whitacker, 2018; Ferreira, 2017a, 2017b).

A complementaridade ocorre em rede quando as lógicas das empresas ou as práticas dos cidadãos, para se realizarem, implicam em um conjunto de áreas centrais. Há, nesses casos, subsistemas. Redes que se formam, seja pelas lógicas das empresas, seja pelas práticas espaciais de consumo dos cidadãos, em sobreposição a outras, inclusive com territórios desconectados dessas práticas ou lógicas.

Considerando a complementaridade, avaliamos duas situações.

Primeiramente, tem-se ações suplementares entre as empresas e os fluxos advindos desta complementaridade, expressas em relações de tipo predominantemente hierárquico entre empresas e órgãos e suas filiais ou subsidiárias, localizadas nas diferentes áreas centrais. Aqui a relação de hierarquia se dá principalmente entre as unidades da empresa instaladas em diferentes áreas centrais e não fundamentalmente entre elementos da estrutura espacial (centro principal e outras áreas centrais), pois a diferença qualitativa das áreas e as mudanças na concentração e centralização espaciais tende a diminuir a distinção com o centro principal.

Em segundo lugar, as práticas espaciais de consumo, que reverberam nas áreas centrais distintas pela segmentação socioespacial, são responsáveis por unicidade de um conjunto de áreas centrais, cada qual com especialização funcional, mas com o mesmo perfil socioeconômico.

Constitui-se um circuito espacial percorrido de modo atomizado por determinados grupos. Neste caso, as práticas espaciais promovem fluxos entre os espaços que expressam centralidade, mais do que aqueles estabelecidos entre empresas e órgãos e possibilitados pelos meios e sistemas de transporte.

Tem-se interações espaciais de cada centro com outros, mas não há prevalência das relações sistêmicas entre todos os centros, dadas pelos fluxos de cidadãos e entre as empresas. Pela localização das empresas em rede nas diferentes áreas centrais, compondo sucursais, matrizes, filiais, franquizadas e franqueadoras, materializam-se estas relações. Também os deslocamentos dos cidadãos para consumir possibilitam que se observe tais interações e que se compreenda quais áreas compõem nas práticas espaciais de consumo.

#### V.4 Coocorrência

Os deslocamentos do tipo ponto a ponto e a frequência exclusiva nesses pontos, nós de redes apartadas, obliteram a ideia da cidade como um conjunto, o que se acentua pelo uso dos meios de transporte individual e pela e pela diferenciação socioespacial em vários matizes. Isso tem implicado na constituição de áreas centrais com homogeneidade interna do ponto de vista social e econômico e, em muitos casos, que não estabelecem relações hierárquicas entre si e mantém poucas interações espaciais com sua circunvizinhança.

A exacerbação desse quadro é uma “possibilidade concreta” da existência de uma cidade marcada por aparente dualismo, mas que é, de fato, contradição concreta. A fragmentação socioespacial implica na coocorrência de espaços fortemente marcados pela clivagem e determinam um tipo de espaço urbano duplo, com circuitos, fixos e fluxos que pouco se justapõem, marcando a coocorrência.

Há uma dimensão, no tempo curto, a ser melhor investigada: os câmbios na centralidade decorrentes de práticas espaciais de consumo que indicam clivagem no tempo, não apenas no espaço.

## VI. REVENDO A GEOGRAFIA DOS CENTROS DE MERCADO E DISTRIBUIÇÃO VAREJISTA

Relações hierárquicas e não-hierárquicas tanto abalizam, quanto demonstram perspectivas analíticas distintas sobre as áreas centrais. Tem-se áreas centrais com relações hierárquicas e alcances espaciais próprios, como exposto por Berry (1967; 1958) e em um conjunto de áreas centrais com relações concorrentes e complementares entre si que, *mutatis mutandis*, aproximam-se daquelas propostas por Camagni (1993) nas dimensões analíticas da rede urbana e da rede de cidades.

Há combinação de elementos, processos, dinâmicas e formas espaciais que, engendradas em momentos históricos distintos: concertam-se, constituindo a reestruturação (Brenner, 2009; Soja, 1993); autorizam a ideia da cidade como um palimpsesto (Santos, 1996; Capel, 2002).

A difusão e a desconcentração seletivas de atividades e empresas combinam-se com alcances espaciais amplos desde cada uma das áreas e com a recentralização espacial, sem, contudo, implicar na anulação do centro principal, que transforma-se pela combinação de usos e funções preexistentes e novas.

O centro “principal” se mantém como condição preexistente e, paulatina e relativamente, perde exclusividade e/ou prevalência de funções, papéis e atividades para novas áreas centrais. O alcance espacial de cada área central é difuso, sobrepõe-se e/ou justapõe-se ao de outras. A noção de “área de mercado” perde eficácia frente às análises que considerem interações espaciais. Relações hierárquicas combinam-se com relações não-hierárquicas que se estabelecem como: concorrência entre áreas centrais; complementaridade de funções e/ou papéis entre as áreas centrais; coocorrência de áreas centrais com complexidade semelhante, mas com alcances, interações e públicos distintos, associando-se à diferenciação socioespacial. O quadro resultante é o de uma estrutura espacial policêntrica

Isso implica em que a análise do espaço esteja imbricada à análise do tempo o que nos possibilita a leitura, pelas lógicas e estratégias das empresas (Sposito & Sposito, 2017) e pelas práticas espaciais de consumo dos cidadãos, da justaposição e sobreposição de formas e processos espaciais: no tempo longo (transformações; mudanças; permanências; rugosidades; o consolidado; o preexistente) (Ferreira, 2017a, 2017b; Whitacker, 2018); no tempo curto (Mares, 2016; Moreno Redón, 2015; Sousa, 2016; Turra Neto, 2014; Whitacker, 1997, 2003, 2017, 2018)

Nas seis cidades estudadas nesta parte do texto, a presença forte do centro principal e suas mudanças, caracterizadas por transformações importantes do par centro-periferia, indicam a reestruturação como mote geral. Porém, há importantes distinções, por exemplo, quanto à urbanização estadunidense, marcada, via de regra, pelo esvaziamento e paragem do centro da cidade (*Central Business District, Downtown, Donut urbanization*); urbanização europeia, com centros de importante valor simbólico e lúdico, capitalizados pelas atividades de comércios e serviços a estes valores associadas (*Gentrification, Urban resilience, Urban regeneration*).

Observa-se relações hierárquicas e não hierárquicas do tipo concorrencial e complementar acertadas em vários matizes. Tem-se uma produção do centro principal da cidade que se transforma mais por sobreposição e que difere da produção da cidade como um todo e de novas áreas centrais, produzidas mais por extensão que por sobreposição.

Avaliamos, também, que a clivagem socioespacial reforça a atenção da coocorrência de áreas centrais e indica subsistemas e redes sobrepostas, circuitos urbanos realizados por cidadãos que ora não se encontram no espaço, ora não se encontram no tempo, estabelecendo um conjunto de centralidades cambiantes e efêmeras (Whitacker, 1997, 2003), o que denota a possibilidade de novas pesquisas.

## VII. REFERÊNCIAS

Abreu, MA. 2014. “Diferenciando o espaço e produzindo cidades: Lógicas e agentes da produção do espaço urbano em Ribeirão Preto/SP e Londrina/PR”. FCT, Unesp.

Alcântara, DM. 2013. “Mudanças na produção econômica do espaço urbano de Londrina (PR), São José do Rio Preto (SP) e Uberlândia (MG): Análise comparativa da dinâmica imobiliária recente”. FCT, Unesp.

Amorim, WV. 2015. “A produção imobiliária e a reestruturação das cidades médias: Londrina e Maringá/PR”. FCT, Unesp.

Barbosa, TE. 2015. “As lógicas espaciais do sistema bancário: reestruturação das cidades de Marília, Ribeirão Preto e São Carlos”. FCT, Unesp.

Battistam, CK. 2015. “Procedimentos de pesquisa em Geografia do Comércio e do Consumo: delimitação, intensidade e especialização de áreas centrais. Análises a partir de Marília/SP, São Carlos/SP e São José do Rio Preto/SP”. FCT, Unesp.

Beaujeu-Garnier, J. 1965. “Méthode d'étude pour le centre des villes”. *Annales de Géographie* (406): 695-707.

Berry, BJL. 1967. *Geography of Market Centers and Detail Distribution*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Berry, BJL. 1965. “The retail component of the urban model”. *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (2): 150-155.

Berry, BJL. 1958. “Shopping Centers and The Geography of Urban Areas. A Theoretical and Empirical Study of the Spatial Structure of Intraurban Retail and Service Business”. University of Washington.

Berry, BJL, Garrison, WL. 1958a. “Recent developments of central place theory”. *Papers in Regional Science* 4 (1): 107-120.

Berry, BJL, Garrison, WL. 1958b. “The functional bases of the central place hierarchy”. *Economic Geography* 34 (2): 145-154.

Berry, BJL; Horton, FE. 1970. “Central-place theory”. Em *Geographic Perspectives on urban systems*, 169-175. Englewood/Cliffs: Prentice-Hall.

Bordeaux, S. 2006. *SEGAS-SPITIR IEP. Projects: L'aménagement des centres périphériques: un instrument communautaire ou municipal?* Bordeaux: SPIRIT IEP.

Brenner, N. 2009. “Restructuring, Rescaling, and the Urban Question”. *Critical Planning* 16 (1): 60-79.

Camagni, R. 1993. “Organisation économique et réseaux de villes”. Em *Les villes, lieux d'Europe*, 107-128. Paris: DATAR, Éditions de l'Aube.

Capel, H. 2002. *La morfología de las ciudades*. Barcelona: Serbal.

Carli, LAD. 2015. “Delimitação, intensidade e especialização de áreas comerciais. Uma proposição para o estudo das áreas centrais em cidades médias a partir da análise dos índices de densidade informacional para os casos de Presidente Prudente-SP e Ribeirão Preto-SP”. FCT, Unesp.

Carol, H. 1960. “The hierarchy of central functions within the city”. *Annals of the Association of American Geographers* 50 (4): 419-438.

Castells, M. 1983. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Castro, AFV; Engel, PE. 2016. “Reestruturação e shopping centers: aspectos concernentes da redefinição da centralidade em cidades de porte médio” *Formação* 2 (22): 28-48.

Christaller, W. 1966. *Central places in Southern Germany*. New Jersey: Prentice-hall.

Clark, C. 1951. “Urban population densities”. *Journal of the Royal Statistical Society A* (114): 490-494.

Corrêa, RL. 1997. “Interações Espaciais”. Em *Explorações geográficas*, 279-314. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Engel, PE. 2015. “Deslocamentos pendulares, consumo e shopping centers em cidades médias paulistas”. FCT, Unesp.

Engel, PE; Michelan, MB. 2016. “As relações entre as lógicas locais dos shopping centers e o índice de potencial de consumo”. *Caminhos de Geografia* 17 (59): 207-227.

Engel, PE, Whitacker, AM. 2017. “O alcance espacial dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em cidades médias paulistas”. Encontro Nacional da ANPEGE. Porto Alegre, Brasil, em 2017.

Fernandes, JAVR. 1994/5. “Urbanismo Comercial - a experiência portuguesa”. *Revista da Faculdade de Letras – Geografia*. I (X/XI): 105-25.

Ferreira, HM. 2017a. “O centro principal em estruturas policêntricas: uma contribuição a partir de cidades médias” Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Salvador, Brasil.

Ferreira, HM. 2017b. “Transformações e permanências no centro de cidades médias paulistas”. Encontro Nacional da ANPEGE. Porto Alegre, Brasil.

Gaschet, F. Lacour, C. 2002. “Métropolisation, centre et centralité”. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (1): 49-72.

Gomes, MCS. 2016. “Procedimentos de pesquisa em Geografia do Comércio: uma proposição para o estudo das áreas centrais em cidades médias a partir da análise dos índices de densidade informacional da cidade de São Carlos (SP)”. Graduação em Geografia, FCT, Unesp.

Huriot, J-M; Perreur, J. 1995. “Centre et périphérie: fondements et critères”. Em *L'intégration régionale des espaces*, 63-84. Paris: Economica.

Lebrun, N. 2002. “Centralités urbaines et concentrations de commerces”. Tese de Doutorado. Disponível em <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00009080/>

Lemarchand, N. 2008. “Géographie du commerce et de la consommation: les territoires du commerce distractif”. Université Paris-Sorbonne - Paris IV, Paris.

Lencioni, S. 2008. “Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo”. *Revista de Geografia Norte Grande* 1: 7-20.

Mares, RM. 2016. “A produção do espaço urbano em Vitória da Conquista/BA: lógicas e práticas espaciais do lazer”. FCT, Unesp.

Miyazaki, VK. 2014. “Cidades médias e aglomeração urbana: entre continuidades e descontinuidades territoriais e espaciais”. *I Congreso Internacional Caleidoscopio de la ciudad contemporánea*, Puebla, México.

Miyazaki, VK; Reolon, CA. 2017. “O processo de aglomeração urbana em cidades médias”. Em *Cidades médias e região*, 139-174. São Paulo: Cultura Acadêmica.

Moreno Redón, S. 2015. “Múltiples centros y centralidad móvil en las ciudades medias. Los horarios comerciales como restricciones espacio-temporales”. Em *Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias*, 189-218. Lleida: Universitat de Lleida.

Oliveira, JS. 2015. “As lógicas espaciais do sistema bancário: reestruturação na cidade de Presidente Prudente”. FCT, Unesp.



Racine, J-B. 1971. “Le modèle urbain américain. Les mots et les choses”. *Annales de Géographie*. 80 (440): 397-427.

Ruano, TL. 2015. “Procedimentos de Pesquisa em Geografia do Comércio e do Consumo e novas possibilidades de mapeamento. Análises a partir de Londrina (PR), Presidente Prudente (SP) e Ribeirão Preto (SP)”. FCT, Unesp.

Sales, ALP. 2014. “Situação Espacial de Franquias na América do Sul: morfologia e centralidade urbanas em cidades médias da Argentina, Brasil e Chile”. FCT, Unesp.

Santos, CP. 2011. “Segmentação Imobiliária na Cidade de Londrina: uma análise do Processo de Verticalização”. FCT, Unesp.

Santos, M. 1996. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Hucitec.

Silva, DF. 2016. “Lógicas espaciais das empresas franqueadas dos ramos de serviços de alimentação: cidades médias e consumo”. FCT, Unesp.

Silva, SB. 2017. “Lógicas espaciais das empresas franqueadas de ensino de idiomas estrangeiros: cidades médias e consumo”. FCT, Unesp.

Soja, EW. 1993. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Zahar.

Sposito, MEB. 2016. “Concentração Espacial”. Em *Dicionário de Geografia Aplicada*. Porto: Porto Editora.

Sousa, M. 2016. “Diferenciação socioespacial em Mossoró-RN”. FCT, Unesp.

Sposito, MEB. 1991. “O chão arranha o céu”. FFLCH, USP.

Sposito, MEB; SPOSITO, ES. 2017. “Articulação entre múltiplas escalas geográficas: lógicas e estratégias espaciais de empresas”. *GEOUSP (USP)* 21: 462-479.

Turra Neto, N. 2014. “Áreas Centrais de Lazer Noturno e Estruturação do Espaço Urbano em Cidades Médias”. VII Congresso Brasileiro de Geógrafos, Vitória, Brasil.

Ullman, E. 1954. “Geography as spatial interaction”. Em *Interregional linkages*, 1-12. Berkeley: University of California Press.

Whitacker, AM. 2018. “Perspectivas teórico-metodológicas dos estudos urbano-regionais sobre cidades médias. Centros, centralidades e o papel do consumo”. XV Workshop da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias - Os desafios da pesquisa teórico-metodológica sobre cidades médias. Juiz de Fora, Brasil.

Whitacker, AM. 2017. “Centro consolidado e centro principal”. Em *Centro e Centralidade em Cidades Médias*. São Paulo: Cultura Acadêmica.

Whitacker, AM. 2010. “Centralidade intraurbana e morfologia em cidades médias: transformações e permanências”. XI Seminario Internacional RII. Mendoza, Argentina.

Whitacker, AM. 2009. “Reestruturação da cidade, poder público e inovações tecnológicas: uma infovia em São José do Rio Preto (SP, Brasil)”. Em *Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado*, 301-316. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida.

Whitacker, AM. 2007. “Inovações tecnológicas, mudanças nos padrões locais e na configuração da centralidade em cidades médias”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* XI (440): 24-43.

Whitacker, AM. 2003. “Reestruturação urbana e centralidade em São José do Rio Preto-SP”. PPGG, FCT, Unesp.

Whitacker, AM. 1997. “A Produção do Espaço Urbano em Presidente Prudente: uma discussão sobre a centralidade urbana”. FCT, Unesp.

Whitacker, AM. 1991. “A produção do espaço urbano em Presidente Prudente: expansão/desdobramento da área central”. Graduação em Geografia, IPEA, Unesp.

# **PENSAMIENTOS PARA EL DESARROLLO**

GUTIERREZ, MIGUEL FRANCISCO  
LLAIRO, MARIA DE MONSERRAT

## PENSAMIENTOS PARA EL DESARROLLO

El presente documento se propone presentar un conjunto de procesos que influyen en la determinación de las funciones que los miembros de una sociedad pueden lograr en cuanto a la realización de sus acciones. En este sentido el desarrollo será comprendido desde un enfoque que prioriza la libertad positiva de sus agentes. No es objetivo de este trabajo realizar una presentación exhaustiva de los procesos que explican el desarrollo sino mas bien arrojar propuestas para la discusión de dinámicas que repercuten las sociedades Latinoamericanas. Estas propuestas serán limitadas a las posibilidades del presente artículo.

### I. LAS CARACTERÍSTICAS QUE DEFINEN EL NIVEL DE DESARROLLO DE UN TERRITORIO (CURVA DE POBLACIÓN Y DESARROLLO)

El desarrollo territorial se puede observar y medir mediante diversos indicadores cualitativos, entre los cuales destacan los relacionados a la evaluación de las capacidades de los individuos que componen la sociedad, como también las capacidades de los grupos. En este sentido, se suele indicar que un indicador de situación y de políticas es el índice de desarrollo humano (IDH), que toma aspectos relacionados con la educación, la salud y la distribución del ingreso. En general, observamos que mayores niveles de desarrollo territorial se corresponden con incrementos en sus niveles de ingreso y que esta cuestión correlaciona crecimiento a desarrollo de forma positiva y dependiente.

Si incorporamos demografía al estudio de las dinámicas territoriales, observamos que, al aumentar el nivel de desarrollo del territorio, la población se incrementa en una primera etapa, para luego descender (respecto de la densidad poblacional). Este fenómeno se corresponde con que durante la primera etapa del desarrollo es necesario centrar los resultados en el crecimiento económico. El crecimiento se concentra (para territorios pobres) en el incremento de la productividad mediante especialización de la fuerza de trabajo (para esto es necesario incrementar la población de trabajadores para lograr un incremento en la división del trabajo).

Una vez alcanzado determinado punto, las condiciones de la calidad de vida entran en conflicto con la densidad de población, y se establece un límite al desarrollo mediante esta estrategia. En este punto, los territorios comienzan a experimentar una reducción en la densidad poblacional acompañado de un sostenimiento del crecimiento económico territorial basado en incrementos de productividad mediante la creación de ventajas comparativas creadas (industrias y servicios intensivos en conocimiento). El proceso de reducción de la densidad poblacional se encuentra apoyado en la diversificación de los territorios y en el fortalecimiento de los sistemas de producción deslocalizados, donde los territorios se especializan y cooperan entre sí para el fortalecimiento de los procesos de competencia.

### II. EL NECESARIO INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN

Según diagnósticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL)<sup>1</sup> y de centros de investigación, como el CEEHD,<sup>2</sup> la Argentina se encuentra frente al

1 Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (2014).

2 Reflexiones sobre el desarrollo: La pobreza, os condicionantes institucionales y las capacidades como determinantes de la prosperidad (2016).

desafío de incrementar su productividad y diversificar su matriz productiva como estrategia necesaria para lograr el establecimiento de un círculo virtuoso de desarrollo.

Es un principio indiscutido en economía que el incremento de la productividad genera una expulsión de mano de obra del sector en el que se realice. Esta reducción de la empleabilidad solo será incluida en la medida que las oportunidades (mediante la diversificación productiva) amplíen las oportunidades de trabajo. En este sentido, tanto Latinoamérica como la Argentina se encuentran en un momento histórico donde repensar las estrategias y la conformación del territorio supone un desafío necesario y definitivo para sostener y crear procesos de creación de valor, mejora en la distribución (primaria) del ingreso y cuidado del ambiente. Estas cuestiones son las que pensaron, debatieron y forjaron aquellos fundadores de la patria en la etapa de la palabra, como Alberdi, Sarmiento y Carlos Pellegrini. Hoy, nos toca otra vuelta en este proceso y una nueva definición de aquellos procesos capaces de reconfigurar la nación para otorgar oportunidades a la mayoría de sus habitantes.

La potencialidad de las diferentes capacidades territoriales se encuentra limitada por la centralidad de Buenos Aires. Esta es una cuestión presente y pasada, donde la dependencia de los territorios se evidencia en sus posibilidades de desarrollo, articulación y cooperación. En el siglo XXI la competencia se define a nivel territorial, y los países son espacios demasiado grandes como unidades de análisis: las competencias se definen a nivel municipal. Actualmente, son los municipios los que compiten y cooperan a nivel internacional, y es ahí donde debemos esperar lograr las capacidades, las atenciones y las acciones que potencien la diversificación, la generación de valor y la mejora en la distribución. Para esto, es condición necesaria establecer mecanismos de administración federal que otorguen representatividad, diversificación y mejora en los niveles de especialización y de comunicación. Descentralizar es avanzar hacia un mejor modelo de gestión pública y de incentivos hacia el sector privado.

La propuesta de diversificación administrativa de los poderes federales y de los ministerios nacionales

La federalización de la Ciudad de Buenos Aires del siglo XIX fue crucial para el destino de la nación. Hoy, representa su freno.

El siglo XIX fue un momento donde la eficiencia del transporte era limitada, donde la generación dinámica de valor se concentraba en zona porteña de la mano del modelo agroexportador y donde las autoridades nacionales debían contar con el control e información de forma centralizada. Actualmente, tanto los procesos de producción como los sistemas de información y transporte son, literalmente, diferentes.

El establecimiento de las autoridades nacionales en la Ciudad de Buenos Aires ahoga el progreso tanto del territorio de la ciudad como del conjunto de la nación mediante un exceso de flujos y de concentración, lo que significa un empeoramiento de la calidad de vida de la población y una disminución de la representación federal. Transformaciones administrativas, como las que realizó Chile descentralizando el poder legislativo fuera de Santiago (en menor medida, Brasil, dado que centralizó la gestión federal en Brasilia), mejoran los procesos de representación, de federalización y de transparencia.

La propuesta es repensar la federalización de los poderes nacionales en diferentes localizaciones a nivel nacional: proponiendo, en un territorio tan amplio como el argentino, la posibilidad de rotación de la residencia del presidente entre las diversas regiones del país (de forma trimestral, por ejemplo) estableciendo contacto, presencia y gestión en cada uno de los territorios. Los incentivos de esta política son fáciles de designar: mayor diversificación de servicios en los territorios alcanzados, federalización de aquellas ciudades alcanzadas por el proyecto y el

consiguiente crecimiento inmobiliario y de servicios de las ciudades. Además, esto sería un significativo cambio en los sistemas de transporte en cuanto a su diseño y dinámica.

En relación con lo anterior, el establecimiento del Poder Judicial en una ciudad del sur argentino significaría un incremento de la representatividad, de la federalización y de la eficiencia. Asimismo, contar con un Poder Legislativo en una ciudad diferente al Poder Ejecutivo incrementaría la eficiencia en la política y establecería mejores mecanismos (incentivos) de transparencia.

Vivimos en el siglo XXI y sostenemos instituciones del siglo XIX. Algo nos debemos si queremos modificar nuestro modelo de desarrollo y otorgarle mayor dinamismo y transparencia.

### III. LA LIBERTAD Y LAS CAPACIDADES

Desde el análisis de la justicia proponemos en este trabajo que el objetivo (meta) tiene que ver con el logro de mayores grados de libertad a los individuos que componen el conjunto social. Desde la perspectiva de las capacidades (Sen, 1999) existen poderosas razones para juzgar la ventaja individual en función de las capacidades que tiene una persona para realizar las funciones (acciones) que tiene razones para valorar.

Esta perspectiva del estudio de la pobreza se aleja del estudio de la renta en tanto los condicionantes para realización de las funciones se encuentran asociados a las posibilidades efectivas de la utilización de la renta en los fines determinados por el individuo. En este enfoque del estudio de la pobreza los medios y los fines se retroalimentan y condicionan mutuamente dado que la búsqueda de la libertad colectiva (en individual) debe abarcar de manera estructural la reducción de la pobreza (medios) y este proceso incrementa las capacidades individuales y colectivas mediante la expansión de las capacidades por medio de las ampliación de las funciones que las personas pueden aplicar.

Así la pobreza puede identificarse como la falta de capacidades de forma intrínseca y los factores que influyen en la privación de las capacidades van más allá de la renta (existen factores vinculados a la edad de las personas, a su condición de salud, y a condicionamientos sociales que repercuten en muchos territorios sobre las posibilidades de acción de las personas reduciendo su capacidad y su libertad). Además, un mismo nivel de renta puede representar diferentes capacidades instrumentales de uso en diferentes comunidades e incluso entre diferentes familias. Es claro que el nivel de renta es un factor determinante en la condición de pobreza de un individuo pero lo que queremos presentar es la ampliación de los causales de la desigualdad a la relación que existe intrínsecamente entre la renta y las posibilidades de su traducción en capacidades de realización de acciones que las personas tienen razones para valorar. La relación entre la renta y la capacidad depende de manera de la edad de la persona, del sexo, de los roles sociales, de las condiciones materiales del lugar en donde vive, de la situación epistemológica y de otros factores que las personas no pueden controlar.

Además, la falta de renta y su conversión en capacidades puede ir emparejada. Las desventajas como la edad, las discapacidades o las condiciones territoriales/climáticas desventajosas promueven la reproducción de ciclos de pobreza por la dificultad de convertir las rentas en capacidades realizables.

Por último debemos señalar un factor relativo a las familias dentro de los condicionantes mas clásicos de la pobreza entendida como realización de capacidades. La distribución la seno de las familias plantea una reflexión en particular dado que en muchos casos las rentas no se distribuyen de manera equitativa promoviendo desigualdades. Si la desigualdad en la distribución intrafamiliar de la renta es muy desproporcionada esto puede significar el abandono de los

miembros de la familia desfavorecidos, contexto central en el estudio familiar de territorios en el norte de África y en Asia donde las privaciones a las que son sometidas las niñas condicionan su posibilidad de desarrollo.

Lo central de este enfoque es trasladar en el centro de estudio desde los *medios* sobre los que se piensan las políticas de tratamiento de la pobreza a los *fines* que las personas tienen razones de valorar y por tanto de las *libertades* necesarias para poder satisfacer esos fines.

La relación entre la pobreza entendida en términos de acceso a una determinada renta (medios) y la pobreza entendida desde el acceso a determinadas capacidades (finés) se encuentran relacionados y determinados. Si una persona incrementa sus capacidades normalmente aumenta su capacidad productiva y percibe una renta mayor. Esto se relaciona de forma directa con los gastos públicos en salud y educación. Un individuo con mayor educación y cobertura médica incrementa su calidad de vida directamente y además cuenta con mejores recursos (se enferma menos si fue vacunado de niño) para procurarse más oportunidades laborales que redundan en mayores ingresos. De forma inversa, si una persona cuenta con un mayor nivel de ingresos estos ingresos generalmente redundarían en mayores capacidades que redundarían en una mayor productividad e ingresos.

Las dimensiones con las que el enfoque de capacidades aborda el estudio de la pobreza toma en cuenta el bienestar como también la libertad y otros aspectos de la vida para su evaluación incrementando la complejidad del análisis al referir la pobreza a una serie de factores múltiples que no pueden ser abordados en una sola medida. Una persona puede tener un alto grado de ingresos pero podría al mismo tiempo estar imposibilitado legalmente para votar o para participar en política lo que evidenciaría alto grado de pobreza en sus posibilidades de acción y en su libertad. También podría tener altos ingresos pero no contar con la salud suficiente o con una incapacidad que le impida la realización de una vida saludable y libre de condicionantes incrementando su vulnerabilidad y su pobreza en términos de sus funciones y también de su libertad. La desocupación puede significar un problema para la realización del individuo por factores que no están relacionados con los ingresos. Los países que cuentan con amplios sistemas de cobertura social por desempleo (Europa Occidental) no resuelven los problemas vinculados con los daños psicológicos, la pérdida de motivación para trabajar, la confianza en uno mismo y el aumento de la exclusión social resolviendo el acceso a ingresos.

En suma, es central concentrar el estudio en las posibilidades de conversión de las rentas en funciones que los individuos tienen razones para valorar. Desde esta perspectiva, la desigualdad económica es mucho más que la desigualdad de renta.

#### IV. LAS BASES DE INFORMACIÓN Y LOS ENFOQUES DE LA JUSTICIA.

En este apartado presentaremos los cuatro enfoques principales del estudio de la justicia como parte del análisis de la regulación y del desarrollo. Nos referimos al enfoque Utilitarista (Bentham), el Pensamiento Libertario (Nozick), el Igualitarismo (Rawls) y el Enfoque de Capacidades (Sen). La razón para abordar estos tres enfoques se basa en que conforman las corrientes principales de construcción filosófica occidental en las que se sustentan las teorías del pensamiento económico.

En el estudio de los problemas del desarrollo y de la pobreza que hemos definido será central abordar el estudio de la justicia como mecanismo de validación social.

#### *IV.1 El Utilitarismo*

Este enfoque basa en la construcción de Jeremy Bentham basado originalmente en el estudio de las decisiones humanas, construyó su teoría basada en la premisa de que los individuos a lo largo de su vida determinan sus elecciones mediante la búsqueda del placer y en tratar de evitar el dolor.

Bentham planteaba que la economía tenía que ver con las decisiones del hombre y que las mismas tenían que ver a nivel individual con el estudio de la maximización del placer (siendo este el objeto del estudio económico), así la economía estudia las decisiones en la búsquedas de la maximización del placer del hombre y de la minimización del dolor. Todas las personas a lo largo de su vida, planteaba, buscan estos dos objetivos (que pueden ser el mismo), el fin último de las búsquedas individuales tienen que ver con conseguir el mayor placer posible y evitar el dolor. Pero no existe forma de medir el placer ni el dolor de forma colectiva ¿Cómo medir el placer y cómo medir el dolor? Por lo cual, llega a una simplificación entendiendo que los precios son una buena referencia en economía para medir estas cuestiones, la gente está dispuesta a pagar por ambas cuestiones, de manera inversa respecto del dolor y de forma directa respecto del placer.

El Utilitarismo plantea que la injusticia consiste en la pérdida agregada de utilidad comparada con la que podría haberse conseguido. A nivel social, una sociedad es más injusta en la medida que obtiene una utilidad inferior a la que podría haber conseguido.

Como el deseo y la utilidad no son observables ni comparables entre individuos la resolución teórica a esta cuestión provino del estudio de las elecciones de los individuos mediante las cuales revelan sus preferencias de consumo y por ende deseo. De esta manera una elección particular para esta construcción teórica significa que dicha elección representa el mayor nivel de utilidad dentro de la cartera de opciones del individuo.

No es de interés profundizar mayormente en las descripciones de la teoría sino más bien recurrir al análisis de la justicia por lo cual podemos señalar por un lado, la virtud de establecer una teoría cuyos resultados institucionales estarán condicionados por la consecuencias que generen. Consecuencias que serán determinadas en el análisis por medio de la utilidad producida. Por otro lado, otra de las virtudes de la construcción del enfoque de la utilidad tiene que ver con prestar atención al bienestar de las personas como eje del estudio de las elecciones y de las políticas económicas.

Desde las limitaciones del enfoque encontramos centralmente tres cuestiones que limitan la aplicación:

- 1) Indiferencia en la distribución de la utilidad: El enfoque tiende a no tomar en cuenta las desigualdades y concentrarse en la utilidad agregada de los grupos y esto puede ser un problema en la aplicación de políticas públicas.
- 2) Desinterés por cuestiones Institucionales: No concede ningún interés especial en los derechos y libertades en la evaluación en la medida en que posiblemente no impacten de forma directa sobre el deseo y la felicidad individual.
- 3) No toma en cuenta la adaptación y el condicionamiento mental: Existen claro ejemplos que confirman la adaptación individual y el condicionamiento mental como mecanismos que relativizan la aplicación de este enfoque.

#### *IV.2 El Igualitarismo*

John Rawls, es considerado como uno de los filósofos políticos más importantes del siglo XX. Su teoría política propone los principios sobre los cuales basar la noción de justicia a partir de



una posición original. Esta es posiblemente la teoría de la justicia contemporánea más importante por apoyar su teoría de la justicia finalmente en la elección racional de la elección de los individuos donde para maximizar su posición personal deben tomar en cuenta la posición de todos los demás.

Rawls establece “la prioridad de la libertad” como la necesidad de valorar y evaluar las libertades de una forma distinta a otros tipos de ventajas individuales. Esta prioridad entraría en juego solo ante la rivalidad entre diferentes derechos y es este principio es el que será tomado por el Pensamiento libertario y elevado a su máxima expresión de preferencia sobre cualquier otro derecho.

La categoría de Desarrollo abordado en este trabajo está basado en la búsqueda de justicia como articulador de la vida social donde la equidad será un concepto que surgirá de las premisas de Rawls como constituyente de las políticas de regulación pública. Para evitar desacuerdos y eliminar el cálculo privado de intereses en la construcción de las normas de regulación social Rawls propone la premisa del “velo de la ignorancia” desde el cual construir orden social. Es este velo el que permite construir la norma desde una posición de neutralidad e incertidumbre respecto de la posición social final de cada participante. La aplicación de este mecanismo teórico supone la aplicación de principios que garanticen el mecanismo de construcción teórico. Procedemos a explicar cuáles serían los principios que se elegirían en la posición original con el fin de que su consecución proceda de manera natural a la construcción de justicia.

Estos principios son dos:

- 1) Cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos. (Principio de libertad)
- 2) La desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:
  - a) Mayor beneficio para los menos aventajados. (Principio de diferencia).
  - b) unido a que los cargos y las funciones sean asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades (Principio de igualdad de importancia)

Finalmente, si bien Rawls es uno de los más importantes filósofos del siglo XX y su contribución a la reflexión sobre la justicia y la equidad en economía marco un camino para la mayoría de nosotros, tenemos razones para valorar la importancia de los derechos en si mismos, por encima de las ventajas que la realización de estos tenga para las ventajas personales de cada individuo. En este sentido la libertad será un derecho igual a cualquier otro (la tesis de la prioridad de la libertad) y se cuestiona que sea correcto juzgar la libertad solo como una ventaja que recibe la propia persona de esa libertad. La libertad y los derechos se encuentran interrelacionados entre los individuos y esta es la razón para valorar el cumplimiento de la libertad, de las oportunidades, de la utilidad, del bienestar por si mismos.

### *IV.3 El Pensamiento Libertario*

Roberto Nozick (Filósofo y profesor) es el principal exponente de este pensamiento y en su obra “Anarquía, Estado y Utopía” (1974) realiza una presentación en respuesta a la teoría de la Justicia de John Rawls (1971) en la que inspirado en las ideas liberales-libertarias ofrece una justificación moral del liberalismo y del Estado mínimo.

Sobre el Pensamiento libertario debemos señalar que es un argumento que por su sencillez y atractivo relacionado con su presentación adquiere una importante adhesión a primera vista.

La idea de que “los derechos” adquieren prioridad absoluta incluidos los derechos de propiedad es la versión más estricta de este enfoque. Los “derechos económicos” que tienen los individuos no pueden ser vulnerados bajo ningún concepto aun cuando sus consecuencias puedan

ser horribles para otros. La excepción que presenta Nozick es la de “horrores morales catastróficos” sobre los cuales debiera intervenir la regulación para evitar males colectivos. Sin embargo, esta propuesta justifica las desigualdades relativas al hambre o la extrema pobreza en la toma de decisiones individuales sin considerar las diferentes oportunidades relativas a las condiciones iniciales y a las diferencias de capacidades. La desigualdad es parte del natural funcionamiento del sistema y las elecciones basadas en los propios deseos su justificación.

Los dos argumentos principales sobre los que se construye esta teoría son:

- 1) El argumento sobre la imposibilidad de tomar decisiones de forma racional y eficiente por parte del regulador dada su falta de información y su incapacidad.
- 2) La apropiación/confiscación de recursos por parte del regulador para la redistribución como injusticia al derecho de procurar de los medios propios.

Este enfoque es demasiado limitado en su propuesta y no toma en cuenta las consecuencias de su construcción teórica y aplicación. Es necesario profundizar más en la complejidad de las situaciones y en los efectos de las regulaciones para el conjunto social.

#### *IV.4 El Enfoque de Capacidades*

Este enfoque desarrollado por Amartya Sen y Martha Nussbaum coloca en el centro de la evaluación de la justicia al “conjunto de capacidades” que estaría formado por los distintos vectores de funciones entre los que puede elegir la persona. Mientras que la combinación de las funciones de una persona refleja sus logros reales que puede efectivamente realizar. Así, el “conjunto de capacidades” representa entonces la libertad del individuo como el conjunto de combinaciones de las funciones que puede realizar. La virtud de este enfoque es que podemos valorar el estudio desde el conjunto de funciones realizadas (lo que una persona es capaz de hacer) o podemos valorar el conjunto de capacidades de las opciones (referido a sus oportunidades reales).

En suma este enfoque centra su atención en las capacidades de los individuos y de las sociedades que los incluyen. Desde esta perspectiva la libertad, la utilidad, el bienestar, los derechos y las oportunidades cobran un especial interés a la hora de evaluar las funciones que una persona puede realizar. Los derechos a la participación política, los derechos a la libertad de culto, el respeto y el cuidado por el otro son ejes centrales de este enfoque que toma como centro de atención las posibilidades efectivas de realización del individuo de aquello que tiene razones para valorar. Adopta relevancia en este estudio la costumbre, la tradición y la familia como espacio de construcción de las capacidades de la persona. Es importante reflexionar sobre las oportunidades de las niñas y de los jóvenes en diferentes regiones en relación a las oportunidades de elección, a los condicionamientos sociales y a la adaptación de sus preferencias. En este punto Sen y Nussbaum se distancian en relación al grado de aplicación posible y a los límites relativos a la libertad de elección que realizan los sujetos y las comunidades. Para Sen el condicionamiento del devenir institucional es un límite sobre el cual es difícil de avanzar mientras que para Nussbaum existen suficientes causas para promover la aplicación de determinados derechos de forma universal tanto para humanos como para los animales.

## V. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo se basó en presentar algunos de los elementos/procesos que explican el Desarrollo de un territorio. En este sentido, incremento de la productividad, la diversificación productiva, la justicia y las dinámicas de la demografía afectan y determinan los procesos del Desarrollo de un territorio entendido como la libertad que sus miembros pueden lograr en cuanto a las funciones que tienen razones para valorar.

Realizamos un recorrido sucinto sobre algunos ejes principales para abordar el estudio del desarrollo desde diferentes enfoques que analizan la justicia y el ordenamiento social. Es necesario rescatar importantes avances y aportes de cada una de ellas y evitar intentar establecer un orden de preferencias entre los enfoques presentados. El interés de este artículo fue exponer elementos necesarios para pensar las sociedades y los ordenamientos sociales/económicos que pretendemos para nuestros territorios.

El desafío es ampliar nuestra base de análisis y construir políticas públicas capaces de incluir en un país que necesita avanzar hacia la integración internacional mediante una ampliación de su estructura productiva y de su competitividad.

Para terminar cerraremos este artículo con una cita de Juan Bautista Alberdi uno de los pensadores del siglo XIX que más reflexiono sobre los elementos y procesos necesarios para la construcción de la nación.

Sobre la sanción del derecho:

*“Sanciona el derecho por la civilización, por la mejora del hombre por el desarrollo de sus facultades y de todo el sistema social. Sanciona el derecho:*

- 1) *desenvolviendo la inteligencia humana por la filosofía, la religión, el arte;*
- 2) *desenvolviendo la actividad humana por la industria, la economía política;*
- 3) *desenvolviendo la libertad humana por una sana y vigorosa política.”* (JBA, *Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho*, 1937).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D., ROBINSON, J. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press.

—. (2012) *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la riqueza*. Buenos Aires: Ariel.

BENTHAM, J. (2008): *Introducción a los principios de moral y legislación*, Buenos Aires, Claridad.

BOISIER, S. (2004): *Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién?*, en [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia\\_boisier.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boisier.pdf), consultado el 13 de mayo de 2017.

BOURDIEU, P. (1983): *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Desclée.

CEJUDO CÓRDOBA, R. (2007): “Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen”, en *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXV, núm. 47, págs. 9-22.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014): *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL*. Lima, 5 a 9 mayo de 2014, en:

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf), consultado el 13 de mayo de 2017.

GARRIDO SÁNCHEZ, P. (2009): “Amartya Sen, o el desarrollo humano como libertad” *El desarrollo y la gestión del conocimiento*, en:

<http://www.nuevarevista.net/articulos/amartya-sen-o-el-desarrollo-humano-como-libertad>, consultado el 13 de mayo de 2017.

- GETINO, O. (1994): Las industrias culturales en la Argentina. Dimensión económica y políticas públicas, Buenos Aires, Colihue.
- GRAW, I. (2013): ¿Cuánto vale el arte?, Buenos Aires, Mar Dulce.
- GROYS, B. (2014): Volverse Público, Buenos Aires, Caja Negra.
- THORNTON, S. (2008): Siete días en el mundo del arte, Barcelona, Edhasa.
- MARSHALL, A. (1931): Principios de Economía. Barcelona, El consultor Bibliográfico.
- NOZICK, R. (1988): Anarquía, Estado y utopía, Barcelona, Fondo de Cultura.
- NUSSBAUM, M. (2014). Emociones políticas. Barcelona: Paidós.
- . (2012a). Crear capacidades. Barcelona: Paidós.
- . (2012b). Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión. Barcelona: Paidós.
- RAWLS, J. (2012): La Justicia como equidad: Una reformulación. Barcelona, Paidós.
- . “Teoría de la Justicia”, Mexico, 1979, Fondo de Cultura
- RESICO, M. (2015): capítulo de libro “The challenge of institutionalizing social inclusion: Latin American case,” en Flavio Felice, Gennaro Taiani (edd.), *Poveri e ricchi. La sfida: istituzionalizzare l'inclusione sociale*, Lateran University Press, 2015, 316 pp., (ISBN): 9788846510501.
- SEN, A. (2000a).Desarrollo y libertad. Barcelona: Planeta.
- . (2000b).La libertad individual como compromiso social. Quito: Abya-Yala.
- . (2011).La idea de la justicia. Buenos Aires: Taurus.
- URQUIJO ANGARITA, M. J. (2014): “La teoría de las capacidades en Amartya Sen”, en EDETANIA, núm. 46, págs. 63-80.

**WOUNÁAN NONÁM EN CONTEXTO URBANO:  
UNA APROXIMACIÓN A LOS PROCESOS  
DE IDENTIFICACIÓN ÉTNICA**

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, SANDRA PATRICIA

# LOS WOUNÁAN NONÁM EN CONTEXTO URBANO: UNA APROXIMACIÓN A SU IDENTIFICACIÓN ÉTNICA

## I. RESUMEN

Colombia es una nación que históricamente ha sido privilegiada por la enorme diversidad en fauna, flora, clima y por supuesto de “una particular riqueza en su patrimonio lingüístico”, como lo señala Pineda (2000, 13). Esa riqueza está representada por 81 pueblos indígenas, más de 64 lenguas aborígenes, 13 familias lingüísticas que constituyen 21 estirpes diferentes (Landaburu, 2004 y 2005) y donde se pueden encontrar hablantes monolingües en lengua indígena, bilingües y hasta verdaderos políglotas como es el caso de los tukano orientales con sus 17 lenguas (*continuum* dialectal) enmarcados en procesos de exogamia lingüística; adicional a esta verdadera Babel, dos lenguas criollas herencia de los pueblos afrodescendientes y una variedad regional del castellano traído por los conquistadores españoles, constituyen ese abanico de riqueza cultural.

Aun así, el castellano o español es la lengua de mayor uso y las lenguas vernáculas se restringen a unas minorías étnicas que amparadas por políticas lingüísticas dadas solo a finales del siglo XX, han despertado el interés por su conocimiento y protección. Las huellas dejadas por los procesos de conquista y colonización, evangelización y castellanización, dominación y subyugación han puesto a los pueblos indígenas, a sus lenguas y a sus culturas en amenaza latente (Triana y Antorveza, 2000), situación que se ha perpetuado e intensificado a causa del conflicto armado.

La nación colombiana inmersa en una situación de violencia por más de cinco décadas generó nuevas formas de desplazamiento en especial de los pueblos originarios cuyo proceso migratorio se extendió a toda la sociedad y en todas las direcciones de la geografía nacional. El conflicto armado propició la migración de miles de indígenas<sup>1</sup> a causa de las diferencias ideológicas, de la guerra de poderes, la tenencia desmesurada de la tierra, el ansia por dominar los pueblos, etc. Esta situación provocó que un gran número de familias originarias hayan tenido que emigrar de su lugar de origen y dejar atrás su territorio y costumbres para vivir en las periferias de las metrópolis como por ejemplo Bogotá, Cali y Medellín, entre otras.

En el marco de esta situación, las familias indígenas y campesinas se declararon víctimas del desplazamiento forzado ya que tuvieron que migrar dentro del territorio nacional porque su integridad física, su seguridad o su libertad fueron vulneradas o se encontraban amenazadas a causa de las confrontaciones bélicas sucedidas en sus territorios<sup>2</sup>. A esta situación no se escaparon los wounaan nonám del medio y bajo río San Juan, quienes hace más de una década iniciaron un éxodo hacia los contextos urbanos, en especial hacia Bogotá, ciudad capital.

<sup>1</sup> Según datos de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), “desde 1998 hasta el 2008, fueron desplazados 70.691 indígenas en el país, lo que equivale al 5,12% del total de la población indígena del país con respecto al censo del 2005”. De igual manera en mayo de 2002, ACNUR notificó que en Bogotá “había 70 familias indígenas en situación de desplazamiento, ubicadas en su mayoría en las localidades de San Cristóbal (19.9%), Ciudad Bolívar (19.1%), Kennedy (15.3%), Bosa (6.9%) y Usme (5.9%)”. Los datos reportados fueron tomados de:

[http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/convocatorias\\_cartillas\\_y\\_anexos/anexo\\_lineamiento\\_pedagogico\\_para\\_la\\_educacion\\_indigena\\_inicial.pdf](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/convocatorias_cartillas_y_anexos/anexo_lineamiento_pedagogico_para_la_educacion_indigena_inicial.pdf) (Consultada 22/02/2016).

<sup>2</sup> Ley 387 Art 01 de 18 de julio de 1997.

De manera que en esta ponencia se intenta llevar a cabo un acercamiento preliminar a los procesos de identificación étnica de la comunidad indígena wounaan nomán de Vista Hermosa, localidad 19 en Ciudad Bolívar. Esto con el fin de encontrar una vía para la comprensión de las dinámicas propias de este grupo originario que den cuenta de sus prácticas sociales, culturales, lingüísticas y educativas en los ámbitos familiar, escolar, laboral e institucional público (entidades estatales), en su urgente necesidad de ser reconocidos oficialmente como Cabildo Urbano. Ello permitirá que, desde estas aristas, la comunidad proyecte sus propias estrategias de inclusión fundamentadas en acciones interculturales, más allá de las imposiciones de las políticas del Estado.

Acudir a un estudio sociolingüístico de esta comunidad originaria permitirá, en una primera fase aproximarse a obtener datos –tanto cuantitativos como cualitativos– para la comprensión de la situación social, económica, cultural, lingüística, educativa y política del grupo étnico wounaan nomán. Posteriormente y en una segunda fase, se procederá al análisis de los procesos de identificación étnica provenientes, entre otras, de las narraciones de las historias de vida de los wounaan migrantes, recopiladas a través de entrevistas y de la sistematización de los datos recolectados en el estudio sociolingüístico para llegar, en una tercera fase a proponer estrategias que permitan el reconocimiento, por parte del Estado Colombiano, de la comunidad wounaan como cabildo urbano de manera que esto contribuya a que se defina una política pública que posibilite el registro, en las bases de datos de la Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías, de este colectivo indígena.

## II. PROBLEMÁTICA

Las poblaciones indígenas, en especial en las últimas décadas, han sufrido fuertes transformaciones de toda índole dadas fundamentalmente por procesos de desplazamiento masivo forzado producto del conflicto armado, un sentimiento de abandono por parte del Estado y también por la urgente necesidad de mejorar la calidad de vida de las jóvenes generaciones, lo que ha ocasionado grandes olas migratorias a las ciudades capitales. Es en este contexto donde se ubican los wounaan nomán que habitan en Ciudad Bolívar.

Originariamente, los wounaan nomán (waunan o waunana), al igual que los indígenas emberá se los ha asociado a los indígenas Chocó. El término Chocó, tiene un significado aún desconocido (Pardo, 1997: 321-381). Se cree que esta denominación exógena proviene de la lengua kuna (cuna o tule mala). Los indígenas pertenecientes a esta etnia (los kunas) llamaban así a los emberá o waunana, nombre que fue asumido por la literatura especializada y por los mismos indígenas de la zona; su territorio, a su vez, se denominó “provincia de los Chocós”, desde 1540.

Históricamente, los wounaan nomán se encuentran ubicados en la zona media y baja del río San Juan, habitando en casas elaboradas sobre pilotes pero distanciadas unas de otras. En la actualidad han conformado poblados, con gobierno propio, tierra comunitaria y escuela (Pardo, 1997: 343). En los poblados o asentamientos se cuenta con el benkuna (chamán o curandero) para los wounaan y jaibaná para el grupo étnico emberá donde desde siempre han existido los intercambios de conocimientos chamánicos y formulas rituales. Gustavo Mejía Fonnegra (2000), señala que en Colombia el número de hablantes del wauméu (woun meo), nombre de la lengua, es de aproximadamente 7000. La lengua de los wounaan es ininteligible con respecto a la lengua emberá aunque comparten un alto grado de parentesco fonológico, morfológico y sintáctico. Se perciben tres variedades dialectales: dusikpién (gente que vive en la parte alta de las quebradas); duchare (gente que vive en el medio río San Juan) y badpién (gente que vive en el bajo San Juan).

Debido a la situación de conflicto armado en la zona del bajo y medio río San Juan, se produjo un proceso migratorio de los indígenas emberá y wounaan nonám hacia las márgenes de ciudades como Medellín, Cali y Bogotá. Para el caso de la ciudad capital, los wounaan nonám desplazados por la violencia iniciaron un ejercicio de asentamiento en la localidad 19, especialmente en el barrio Vista Hermosa. Serselinito Piraza, sus hijos y tres familias más fueron los primeros en llegar a este barrio de Ciudad Bolívar el 28 de abril de 2003, escapando de un grupo de paramilitares que los estaban persiguiendo por dos razones: la primera, por ser el gobernador del cabildo indígena en el asentamiento de San Antonio de Togoromá, y la segunda, por comercializar con las artesanías elaboradas por la comunidad creando vínculos comerciales con Artesanías de Colombia.

Migrar a Bogotá fue la opción preferida ya que el gobernador la conocía desde los años 80, cuando inició la venta de artesanías. Dadas sus relaciones comerciales no fue tan complicado recibir el apoyo de amigos que los hospedaron en sus casas y que le fueron indicando las acciones que podía tomar frente a la situación de peligro que corría él y su familia. Seis meses después llega su esposa Carmen Tulia con el resto de sus hijos. A partir de ahí, Serselinito se convierte en una fuente receptora de ‘paisanos’ que fueron saliendo de Píchima y de otros asentamientos indígenas wounaan como: Docordó, Taparalito, Orpúa, Unión Balsalito, San Antonio de Togoromá, Puerto Pizarro entre otros.<sup>3</sup>

En la actualidad son 140 familias que se encuentran residiendo en varios barrios de Ciudad Bolívar, principalmente en Vista Hermosa, Bella Vista, La Estrella, El Tesoro, Lucero Medio, Bernal Segura, Brisas del Volador y Lucero Bajo.

Es importante mencionar que algunos wounaan nonám que hoy habitan Ciudad Bolívar iniciaron su proceso migratorio por amenazas tanto de la guerrilla como de los grupos paramilitares de la zona, otros por miedo a que les arrebataran sus hijos y otros por razones de tipo laboral. Algunas familias salieron de sus resguardos y se quedaron en Quibdó, otros han encontrado refugio en Buenaventura y otros llegaron a trabajar en fincas en municipios como Mesitas del Colegio, La Mesa, Zipacón y en las floras de Madrid (Cundinamarca).

Lo que se ha podido observar hasta el momento es que el proceso migratorio de los líderes de los diferentes asentamientos de origen ubicados en el medio y bajo río San Juan han cohesionado la salida de familias enteras hacia las ciudades capitales, especialmente Bogotá. Frente a las dinámicas propias de este grupo indígena habitante en Ciudad Bolívar se evidencia la constitución del Cabildo indígena. Aunque no ha sido reconocido oficial y legalmente, esta toma las decisiones frente a las diversas situaciones que vive la comunidad en su cotidianidad; se nota un alto poder de convocatoria: al llamado del gobernador –que sigue siendo el abuelo Serselinito Piraza Burgara- las familias se contactan por celular y asisten a reuniones que suelen realizarse los sábados o domingos en la mañana. Allí se convocan funcionarios de las instituciones estatales como ICBF, Ministerio del Interior y de Justicia, Alcaldía de Bogotá, Ministerio de Salud, Caja de Vivienda, Defensoría del Pueblo, Secretaría de Educación con el fin de consolidar acciones para mejorar la calidad de vida de los wounaan habitantes en contexto urbano.

<sup>3</sup> En los meses de diciembre de 2014, enero, febrero y marzo del año 2015, se realizaron 140 entrevistas – encuestas a las familias wounaan de Ciudad Bolívar con el fin, en primera instancia, de elaborar un censo actualizado a 2015 que la comunidad requería con urgencia y que permitió el acercamiento a este grupo indígena y, segunda, consolidar elementos vitales para llevar a cabo una caracterización de esta comunidad en contexto urbano como ejercicio de pilotaje.



Los wounaan nonám en Bogotá mantienen prácticas ancestrales como el tejido del güerregue<sup>4</sup> con el cual se elaboran manillas, canastos, bandejas, mochilas, fruteros entre otros. El uso de esta palma es fundamental para los wounaan nonám y configura una serie de mitos, como lo menciona Vasco (2010), al emplear la técnica del cosido en espiral. También elaboran anillos con la corteza de coco o con el cuesco del fruto de la palma de güerregue. Las pulseras que son tejidas también con esta palma otrora sobre una base vegetal, hoy, en el contexto urbano, se ha reemplazado por anillos de tubo de PVC, el cual se corta con segueta y se dispone una vez lijado a ser tejido con la palma anteriormente mencionada. Las mujeres wounaan nonám también son diestras en la fabricación de collares y pulseras con chaquiras. Estos productos se venden en las ferias artesanales tanto en Bogotá como en municipios vecinos: Madrid, Soacha y Chía, entre otros. El gobernador del Cabildo, Serselinito Piraza, ayuda a la comercialización de las artesanías por ser una de las actividades que lleva desempeñando desde hace varias décadas en Bogotá. Él logra negociar espacios para la exposición y venta de las artesanías wounaan en sitios como Casas de la Cultura, la Feria del Artesano, Plaza Ferial del barrio 20 de Julio en Bogotá, en los parques de barrios como Cedritos y Usaqué, entre otros. El ingreso económico que deja la venta de artesanías es importante pero no es suficiente para la suplir las necesidades de los wounaan; razón por la cual los miembros de esta comunidad indígena se han tenido que dedicar a otros oficios que la vida en la ciudad les oferta y que les posibilita un ingreso económico un poco más estable.

La mayoría de niños, niñas y jóvenes wounaan nonám asiste a instituciones educativas. Los más pequeños, desde los tres años, van a los jardines infantiles del ICBF y los mayores de siete años a las instituciones educativas distritales cercanas como la IED Rafael Uribe Uribe. Lo que se ha podido evidenciar es la gran dificultad para muchos de los niños wounaan que, siendo monolingües en su lengua materna, deben aprender el español como segunda lengua sin una orientación pedagógica y didáctica al respecto. El uso del waunmeu, woun meu o noanamá – nombre de la lengua - (Landaburu, 1999), es generalizado en todos los miembros de la comunidad. Al interior del grupo wounaan nonám se evidencia el empleo de la lengua vernácula en las actividades cotidianas, en las reuniones con los miembros del cabildo, charlas familiares y con los niños. Las conversaciones telefónicas son en waunmeu con uso de vocablos en español. Es tan importante la lengua indígena para este grupo que la usan delante de funcionarios o del investigador sin ninguna restricción o vergüenza.

Con respecto al proceso de migración de los wounaan hacia Bogotá, que es continuo, y a su acomodación al contexto urbano se puede observar la coexisten varias familias en unidades habitacionales, la mayoría de ellas pagando un arriendo o alquiler. Se puede encontrar por ejemplo hasta ocho familias cohabitando de manera temporal. Los wounaan nonám reciben, adicional al apoyo para el pago del arriendo, algunos subsidios tanto en dinero como en especie.

Los indígenas wounaan nonám han encontrado en el contexto urbano, pese a las condiciones de salida de su territorio ancestral motivadas en su mayoría por desplazamiento forzado, incentivos que de alguna manera están afianzando su permanencia en la ciudad. Es en este punto donde cabe mencionar que aunque las políticas nacionales surgidas a raíz de la reforma de la Carta Constitucional de 1991, que reconoce a Colombia como un país multilingüe y pluricultural y que pretende fortalecer los procesos de inclusión e “integración” de los grupos

<sup>4</sup> El güerregue –werregue, chungu o pejibaye de montaña– (*Astrocaryum standleyanum*), es una palma de la cual se sacan fibras que se secan al sol, se tuercen y brillan con fricción. Esta es una técnica usada especialmente por los indígenas wounaan nonám, quienes la emplean para el tejido de canastos en una técnica de espiral. Ver <http://www.guiatodo.com.co/Artesania/bogota/werregue#sthash.XtlobjS9.dpuf> (Consultada el 26/06/2015).

étnicos a la cultura mayoritaria, aun no logra los objetivos planteados y la situación actual de los pueblos originarios refleja de alguna manera la ineficacia de las propuestas políticas centradas en esa visibilización y legitimación de su identificación étnica no sólo en los territorios ancestrales sino en aquellos donde un gran número de indígenas han tenido que migrar por razones de desplazamiento forzado, entre otras. Es el caso de los indígenas wounaan nonám, quienes estarían pasando del olvido del Estado en su contexto originario a la lucha por su “visibilización” y “reconocimiento” en un contexto urbano.

Frente a las políticas y directrices estatales relacionadas con los procesos de migración y la protección de las personas y los pueblos indígenas se debe mencionar el Auto No. 004 de 2009, declarado en la sentencia T-025 de 2004 donde se señala que la Corte “abordará de manera prioritaria el exterminio de algunas comunidades desde el punto de vista cultural en razón al desplazamiento y dispersión de sus miembros como desde el punto de vista físico” y que por lo tanto se adopta el enfoque diferencial de diversidad étnica y cultural a que tienen derecho los indígenas desplazados; así la Corte resolvió ordenar a las instituciones estatales que se formularan e implementaran los planes de salvaguarda étnica.

Apoyados en esta sentencia de la Corte, los wounaan optaron por realizar los trámites burocráticos requeridos para su reconocimiento como cabildo indígena urbano con la esperanza de ser registrados y reconocidos. Desafortunadamente los 343<sup>5</sup>, indígenas wounaan nonám que hoy habitan en la localidad 19, especialmente en el barrio Vista Hermosa y aledaños, provenientes de las tierras del medio y bajo río San Juan, recibieron la **negativa** del Ministerio del Interior y de Justicia de ser reconocidos como Cabildo Urbano hasta que no cumplan con una serie de requisitos que les permita ser identificados como grupo étnico. De aquí que surja el cuestionamiento acerca del papel que cumplen las instituciones del Estado y a su vez las políticas públicas en torno a los procesos de reconocimiento e identificación étnica de los pueblos originarios, cuando son éstas las que tienen en sus manos afirmar o negar si se es indígena o no y las repercusiones que para estos grupos tiene el discurso hegemónico centrado en el territorio y en las prácticas culturales.

Del panorama anteriormente mencionado surgen entonces varios cuestionamientos:

¿Cómo los wounaan nonám en contexto urbano se identifican como grupo étnico?

¿Cuáles son los procesos de identificación étnica de los wounaan nonám en contexto urbano, sus relaciones con la cultura mayoritaria y su posible “articulación” con esta?

Como **Objetivo General** se ha propuesto analizar las estrategias de “articulación”<sup>6</sup> de los wounaan nonám en los ámbitos familiar, escolar, laboral e institucional público (Estado) en los que interactúa la comunidad en el contexto urbano.

En cuanto a los **Objetivos Específicos** se espera:

1. Describir y caracterizar la comunidad indígena wounaan nonám habitante de la localidad 19 de Bogotá.

<sup>5</sup> Este dato es el resultado del censo que se entregó a la comunidad wounaan nonám a finales del mes de mayo de 2015. La recolección de la información, fruto de los trabajos de campo llevados a cabo en los meses de diciembre de 2014, enero, febrero y marzo de 2015, corresponde a la realización de cien encuestas-entrevistas a las cien familias que se reportaron como wounaan.

<sup>6</sup> Se ha optado en principio y para este proceso investigativo por el término “articulación”, entre comillas, a las formas o prácticas que realizan los wounaan de intercambio con la cultura mayoritaria ciudadana. Se decidió, por razones conceptuales no emplear el término “integración”.

2. Realizar un estudio sociolingüístico de la comunidad wounana en contexto urbano.
3. Analizar las estrategias de “articulación” e identificación étnica de los indígenas wounaan nonám en el grupo de acogida.

### III. JUSTIFICACIÓN

La migración de los pueblos indígenas de sus territorios ancestrales hacia contextos urbanos ha generado múltiples fenómenos de contacto y no pocos problemas de orden social, cultural, político y hasta humanitario. De ahí que uno de los retos prioritarios sea analizar los procesos de identificación étnica de los wounanan nomam desde las perspectivas sociales, económicas, lingüísticas, culturales, educativas y políticas para brindar una atención adecuada a estos grupos humanos que han sido arrancados, muchas veces de manera violenta, de sus ámbitos tradicionales. Estos análisis servirán de base académica sólida para formular políticas de intervención, en algunos casos urgente, como por ejemplo en el contexto educativo en donde se necesita de disposiciones inmediatas para que los maestros y los estudiantes puedan asumir con éxito el reto de establecer programas de educación básica y media para hablantes no nativos del español.

En este complejo contexto social de intensos intercambios lingüísticos, culturales y económicos se presenta este estudio en su fase inicial que resulta no solo pertinente sino necesario pues servirá de insumo para ir planteando acciones concretas en los ámbitos culturales, educativos y económicos de los wounaan nonám. Además de los aportes propios a los estudios de este tipo específico de contexto, los datos recolectados para la investigación harán parte del acervo de la historia (oral y escrita), del grupo indígena wounaan.

### IV. BREVE ACERCAMIENTO A LOS ESTUDIOS SOBRE MIGRACIÓN Y CONTRIBUCIONES DE LA SOCIOLINGÜÍSTICA

En Colombia son variados los estudios sobre la migración interna, el desplazamiento forzado, sus causas y consecuencias en términos sociales y económicos de diversos grupos humanos, no sólo indígenas sino campesinos, raizales, afrodescendientes, entre otros. Sin embargo, son pocos los estudios dan cuenta de los procesos de “articulación” desde una perspectiva sociolingüística de la población indígena desplazada a contextos urbanos.

Nos detendremos brevemente a dar un vistazo a los estudios que sobre la temática fundante han llevado a cabo otros investigadores en contextos diversos, pero antes cabe señalar que adicional al interés e importancia que han adquirido este tipo de estudios y para llegar a consolidar no sólo la pregunta de investigación se ha tenido que pasar por momentos críticos que se manifiestan en el sentir como investigadora: primero en la urgencia por atender a lo que Moreno Fernández (2009:153), denomina: *el principio de la deuda contraída*, esto quiere decir que los sociolingüistas estamos obligados a utilizar el conocimiento derivado de los datos recogidos y analizados en beneficio de los miembros de la comunidad que los ha otorgado; y segundo, porque esta situación desde ya implica un compromiso ético tanto con las comunidades indígenas como con la sociedad en sentido amplio.

En este orden de ideas, se espera que los resultados que vayan arrojando esta investigación contribuyan al reconocimiento del pueblo wounaan nonám como cabildo urbano por parte del Estado colombiano y se divulgue la realidad de estos pueblos que, por más de

quinientos años, han estado en el olvido y bajo el yugo de la discriminación por parte de los grupos hegemónicos.

Para llevar a cabo un acercamiento a las fuentes de apoyo que aportan a la comprensión del problema de investigación se ha consultado a Moreno Fernández (2009), quién plantea el concepto de “integración sociolingüística” en el contexto español para dar a conocer los complejos escenarios de migración hacia los países llamados del “primer mundo” por parte de la población de los países llamados del “tercer mundo”.

Para el caso del presente estudio se ha optado por asumir el término “articulación” (en un primer momento), a las estrategias que los wounaan emplean para relacionarse con los miembros del contexto urbano.

España, es un país que ha tenido una fuerte inmigración tanto de personas hispanoparlantes, como de personas hablantes de otras lenguas, algunas no europeas como el árabe. Uno de los trabajos más sobresalientes es el de Moreno Fernández (2009), resultado de un macro proyecto que buscó **entender y atender** los múltiples retos que genera la presencia de refugiados en España. Esta investigación propone un marco teórico y metodológico novedoso para tratar la cuestión de la integración sociolingüística.

El trabajo de Sanz Huéscar (2010), sobre las actitudes lingüísticas de los migrantes rumanos en España explica con claridad cómo las actitudes de los hablantes son cruciales cuando se trata de aprender la lengua de la comunidad de acogida. La interacción de variables extralingüísticas como las expectativas al emigrar, o el nivel de escolaridad influyen en la conformación de las actitudes, así como en los niveles efectivos de competencia lingüística y comunicativa de la población de inmigrantes. Los procesos de integración sociolingüística no implican, en este caso, que los individuos abandonen su lengua y su cultura, pues tienen claro que el conocimiento de la lengua española, les permitirá éxito laboral y social, mientras que el uso de su lengua nativa sigue siendo vital para las relaciones intragrupal y familiares y la valoración de ambas lenguas es alta, pero esta valoración se da en áreas sociales diversas.

Una de las dificultades más acuciosas en los procesos de “integración sociolingüística”, señala el autor, es la educación de los niños que llegan y que muchas veces tienen un conocimiento limitado o no tienen ningún conocimiento de la lengua mayoritaria. Generalmente se deja que estos niños vayan adquiriendo la lengua de manera “natural” lo cual efectivamente sucede, pero los deja en desventaja con respecto a los niños monolingües pues la enseñanza del español como segunda lengua difiere de la enseñanza para niños hablantes nativos del español.

De hecho, esta es una problemática que ha vivido el pueblo wounaan noám en el contexto urbano, como lo han vivido muchos otros pueblos del país en circunstancias similares, a pesar del esfuerzo de algunas Secretarías como la de Integración Social y la Secretaría de Educación que en sus Programas de Inclusión y de Educación Inicial indígena plantean programas muy interesantes que desafortunadamente son poco conocidos e implementados en las instituciones en donde hay niños indígenas hablantes de lenguas diferentes del español (SDIS, 2010; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013). En Bogotá, por ejemplo, se elaboraron los lineamientos para la apoyar dichos procesos educativos que también se proyectaron en las últimas dos administraciones, pero no realmente existen políticas claras de implementación de dichos lineamientos, ni de formación o capacitación de los docentes que podrían desarrollar estos programas.

Otros trabajos analizan las particularidades del proceso de “articulación” desde una perspectiva sociolingüística entre comunidades con lenguas diferentes. Estas investigaciones

están más cercanas a la situación que se analiza, por cuanto se trata de una comunidad que, si bien es del mismo país, es hablante de una lengua diferente a la mayoritaria y en donde se encuentran individuos que se ubican en diferentes puntos entre ser bilingües en español y waunmeo y ser monolingües en waunmeo. Al respecto señalan Romero y Vargas (2016), que a través de la interacción en EL2 y en L1, la oralidad constituyó una de las experiencias más enriquecedoras ya que los aprendizajes con los niños y niñas se dieron en doble vía, lo propio con lo no propio donde se fueron involucrando los intereses de éstos y así mismo la libertad para la elección lingüística dependiendo de la funcionalidad de cada una de las lenguas y su interés comunicativo.

Cabe señalar que en Latinoamérica no se ha planteado el tema de la “articulación” desde una perspectiva sociolingüística de manera sistemática, a pesar de que sí existen diversos grupos que han inmigrado al continente en busca de estabilidad económica o política; tal es el caso de los italianos en Argentina durante el siglo XIX e inicios del XX; los italianos, portugueses y españoles en Venezuela en la primera mitad del siglo XX; los japoneses en Perú; los chinos en Panamá, los alemanes en Chile y Argentina, entre otros. Así pues, Colombia, pese a tener una legislación y una política exterior que desestimula la inmigración también ha tenido inmigrantes de diversos países y con diversas lenguas (árabes, por ejemplo). Lo que se ha dado con mucha frecuencia es una serie inacabada de movimientos internos desde la conquista, “Desde entonces, es intermitente el movimiento de gentes buscando siempre un lugar donde proyectar su capacidad creativa negada por guerreros alucinados con mesianismos patentados por la muerte” (Tovar Pinzón, 2001). Este punto es trascendental para el pueblo wounaan nonám pues una de las razones por las cuales surge este proyecto de investigación tiene que ver con un suceso de reconocimiento de estos indígenas como cabildo urbano en un proceso de migración interna.

En Colombia, los desplazamientos internos no tuvieron la atención del Estado sino hasta hace relativamente poco. Con el conflicto interno entre el Gobierno colombiano y los movimientos insurgentes, se crearon zonas de influencia de la guerrilla y con la llegada de los grupos paramilitares se iniciaron una serie de desplazamientos masivos, generalmente después de masacres de población civil. Este fenómeno causó el mayor número de desplazados internos en la historia del país, de hecho, Colombia se reportó como el segundo país con mayor desplazamiento interno del mundo, después de Siria. Entre 1997 y el 2013 el número de desplazados registrados oficialmente es de 5.185.406 personas (ACNUR, 2014). Así pues, el desplazamiento interno se definió como la reubicación de individuos o comunidades por razones de seguridad –amenazas directas, inseguridad general en la zona, amenazas colectivas, etc.- o por razones socioeconómicas –falta de trabajo, precariedad en la satisfacción de las necesidades básicas, falta de oportunidades de estudio de los niños y jóvenes, falta de oportunidades de crecer laboral o personalmente. Así pues, el terreno para iniciar los estudios de “articulación” desde una perspectiva sociolingüística de los pueblos indígenas en contextos urbanos esta por explorarse.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. (2014). Situación Colombia. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/colombia/>

Alcaldía Mayor de Bogotá, B. C. (2013). Lineamientos distritales para la aplicación del enfoque diferencial. Disponible en [www.desarrolloeconomico.gov.co/.../enfoque-diferencial](http://www.desarrolloeconomico.gov.co/.../enfoque-diferencial)

Castellotti, V. & De Robillard, D. (2001). Langues et insertion sociale: materiaux pour une réflexion sociolinguistique. *Langage et société*, 98, 43-75.

Castro, K. (2014). *Aportes educativos para el fortalecimiento de la lengua sikuani: el caso de Cumaribo – Vichada*. Tesis de Licenciatura en educación Básica con énfasis en Humanidades e Idiomas. Universidad Libre. Seccional Bogotá.

Fagua, D. (2001). *Diagnóstico sociolingüístico del departamento del Amazonas. Los Lagos (periferia de Leticia): contacto y cambio*. Tesis de Maestría en Lingüística. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá.

Moreno Fernández, F. (2009). Integración sociolingüística en contextos de inmigración: marco epistemológico para su estudio en España. *Lengua y Migración*, 1(1). 121-156.

Pardo, M. (1997). “Aspectos sociales de las lenguas Chocó”. En: Pachón, Ximena y Correa, François. *Lenguas Amerindias. Condiciones sociolingüísticas en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Instituto Caro y Cuervo.

Ramírez, H. (2003). *Diagnóstico sociolingüístico de Cumaribo, zona de contacto indígena-colono, Vichada*. Tesis de Licenciatura en Lingüística. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Sede Bogotá.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. AUTO No. 004 de 2009. Referencia: Protección de los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado. Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Enero 26 de 2009.

Restrepo, E. (2012). *Intervenciones en teoría cultural*. Universidad del Cauca. Popayán Taller Editorial Universidad del Cauca.

Romero, J y Vargas S. (2016). *La oralidad en español segunda lengua con niños indígenas: encuentro intercultural en un contexto urbano*. Tesis de Maestría en Educación. Universidad Libre. Seccional Bogotá.

Sánchez, L. F. (2010). “Paisanos en Bogotá. Identidad étnica y migración indígena amazónica”. En: Chaves, M y Del Cairo, C. (comp.) *Perspectivas antropológicas sobre la amazonia contemporánea*, pp. 129-152. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Sancho, M. (2013). *Integración sociolingüística de los inmigrantes ecuatorianos en Madrid*. Tesis Doctoral. Universidad de Alcalá. Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Filología, Comunicación y Documentación.

Secretaria Distrital de Integración Social, SDIS. (2010). Lineamiento pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá. Disponible en: [http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/convocatorias\\_cartillas\\_y\\_anexos/anexo\\_lineamiento\\_pedagogico\\_para\\_la\\_educacion\\_indigena\\_inicial.pdf](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/convocatorias_cartillas_y_anexos/anexo_lineamiento_pedagogico_para_la_educacion_indigena_inicial.pdf)

Soler, S. (1999). Conductas y actitudes lingüísticas de la comunidad indígena inga. *Thesaurus*. Boletín del Instituto Caro y Cuervo, 54, 911-979.



**VENDE-SE FILHOTES DE IANOMAMIS C/ 1 ANOS  
E 6 MESES R\$ 1.000,00”:  
NOTAS SOBRE A (IN)EXISTÊNCIA DE RACISMO  
CONTRA INDÍGENAS NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

SIMONE BECKER



## “VENDE-SE FILHOTES DE IANOMAMIS C/ 1 ANOS E 6 MESES R\$ 1.000,00”:NOTAS SOBRE A (IN)EXISTÊNCIA DE RACISMO CONTRA INDÍGENAS NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO.

Ao longo de trinta e seis meses, com fomento do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), dediquei-me à compreensão dos sentidos atribuídos pelos nossos tribunais brasileiros, estaduais (São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul) e federais (os cinco existentes), aos crimes de racismo pretensamente praticados contra pessoas negras e indígenas. De todo o material por mim “coletado e sistematizado”, nas próximas páginas, analisarei dois dos cinco julgamentos envolvendo indígenas no Judiciário (Federal) Brasileiro. Isso porque, são esses dois julgamentos que apesar de apresentarem fins distintos, uma absolvição e uma condenação, foram alimentados por argumentações parecidas, pois ambas, são pautadas pela (des)potência do humor e da brincadeira em práticas hostis contra indígenas.

De pronto, a hipótese que sugiro com os dados já sistematizados, incluindo àqueles envolvendo também racismo contra pessoas negras<sup>1</sup> é a de que as demandas dessas por condenações de crimes de racismo são mais numerosas (quantitativamente) do que contra as indígenas. Para além de outras hipóteses adiante retomadas, lembremos que “a raça estrutura a classe” na sociedade brasileira, como bem enaltece Sueli Carneiro (2017: 15) para quem, também, racismo rima com epistemicídio (CARNEIRO, 2018).

### I. TATEANDO O CONTEXTO DOS JULGAMENTOS COLETADOS E SISTEMATIZADOS NOS TRF’S BRASILEIROS

Quanto às pessoas indígenas, entre abril e agosto de 2016, acessei na internet, o site de cada um dos 5 (cinco) Tribunais Federais brasileiros - responsáveis por julgar conflitos nos quais os indígenas contracenam e onde estão eternizadas as “peças processuais”. Como destaca Simone Becker na pesquisa de doutorado (BECKER, 2008), o Judiciário a partir, por exemplo, do “dispositivo do segredo de justiça”, tanto quanto os contextos biomédicos são cartelizados. Então, de difícil acesso por parte dos pesquisadores, em especial, daqueles que com esses nenhum contato até então tiveram.

Em todos os sítios eletrônicos dos Tribunais Regionais Federais brasileiros (TRF’s) – [www.trf1.jus.br](http://www.trf1.jus.br); [www.trf2.jus.br](http://www.trf2.jus.br); [www.trf3.jus.br](http://www.trf3.jus.br); [www.trf4.jus.br](http://www.trf4.jus.br) e [www.trf5.jus.br](http://www.trf5.jus.br) – digitei no buscador de jurisprudências, expressões como “crime racismo indígenas; crime racismo e/ou apelação crime racismo indígenas” tendo chegado a cinco decisões em três dos cinco tribunais, como na sequência esmiúço.

Percebam que são 5 (cinco), em minha sistematização, os processos no Brasil quando em cena estão os crimes de racismo contra os indígenas. Sublinho, ainda, que a despeito dos poucos casos que chegam aos tribunais recursais, envolvendo práticas racistas contra os indígenas, as ausências de quaisquer demandas nos tribunais da 3ª e 5ª regiões me assustam. Por quê? Porque a 3ª região é composta pelos estados de São Paulo e de Mato Grosso do Sul. Dentre esses, o estado sul mato-grossense é o segundo em contingente populacional indígena no Brasil (contando na

---

<sup>1</sup> Faço uso da categoria pessoa frente a dois motivos pontuais. Primeiro porque todo sujeito é assujeitado sob a lógica dos enquadramentos (BUTLER, 2015) que a partir do Estado Moderno (com seus registros filosóficos e científicos), reduz-nos a autômatos ao invés de autônomos (FOUCAULT, 2001). Segundo, porque a categoria pessoa como já bem disseceu Marcel Mauss (2003), traz consigo um constante (re) fazer-se de vidas em meio a feixes relacionais que tecem um coletivo – no vínculo da liberalidade obrigatória do dar, receber e retribuir, ou seja, da dádiva.

região Centro-Oeste com o Mato Grosso). A 5ª região do Tribunal Federal é composta por estados que estão dentre os mais populosos de existência indígena como: Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe<sup>2</sup>.

Como expus em pesquisa junto aos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, as demandas das pessoas negras em relação aos crimes de racismo contra elas provocados, ultrapassam algumas centenas de processos. Algo perceptível em artigo sobre racismo no Judiciário brasileiro redigido por Simone Becker e Déborah G. Oliveira (BECKER e OLIVEIRA, 2013). Paradoxalmente, as condenações são mais volumosas nos poucos processos envolvendo indígenas, quando comparadas àquelas envolvendo pessoas negras.

Algumas outras hipóteses me importam para além da já outrora suscitada. São elas: 1. O reconhecimento do índio como o “outro” não se estende aos negros nos mesmos termos, isto é, considerando que esses estruturam a sociedade brasileira e aqueles são tomados como estrangeiros e/ou reservados à parte do “todo”; 2. As ameaças quanto à reordenação das hierarquias brasileiras que estruturalmente proliferam desigualdades (SCHWARCZ, 1993; 2012) não partem das pessoas indígenas, mas das negras. Isto porque os indígenas estão cercados por aldeias ou reservas, cujas terras não lhes pertencem, reiterando a lógica tutelar e acentuando o esquadramento de espaços que de pronto os excluem; 3. Essa lógica (perversa) “tutelar” se fortifica quando percebemos como nenhum dos 5 (cinco) processos foram disparados por denúncias vindas dos próprios indígenas, ao contrário dos casos de pessoas negras; 4. O reconhecimento dos indígenas no Judiciário se deu no vetor dos direitos coletivos e não dos direitos individuais, como ocorre com pessoas negras; ligado, quiçá, a não ameaça<sup>3</sup> de interesses por parte dos discursos dominantes e estruturantes, como antes já exposto. Ao falar de coletividades como ligadas aos indígenas, reforça-se talvez os “direitos coletivos” nos processos analisados, como deslocados do reconhecimento individual de cada pessoa indígena ofendida também em sua subjetivação. Afinal, os indígenas são os “outros estrangeiros” habitantes das reservas (“selvas”), não sendo raro, por exemplo, em Dourados/MS – com a maior reserva indígena brasileira - me deparar com discursos de agentes jurídicos que desconhecem ser o indígena eleitor como outro brasileiro qualquer, sem restrições quando maior de 16 anos. Algo, aliás, próximo da dissociação entre honra coletiva e honra subjetiva, sobretudo, nos casos de práticas racistas contra pessoas negras (BECKER e OLIVERA, 2013); 5. A não produção de memória no tocante ao racismo e à escravidão contemporâneos reitera a proliferação de estratégias que extrapolam o contexto judiciário, como a cordialidade nas brincadeiras licenciosas que debocham e discriminam pessoas negras e indígenas.

## II. PINCELADAS SOBRE A CONTEXTUALIZAÇÃO DOS CINCO JULGAMENTOS

Das cinco sentenças existentes em meu rastreamento Brasil adentro, uma foi de absolvição junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região<sup>4</sup>. É uma das sentenças que busca historicizar em termos de explicação o que vem a ser racismo, bem como de sua (re)produção em

---

<sup>2</sup> O Brasil é dividido politicamente desde a Constituição Federal de 1988 em 27 estados, sendo os que compõem as regiões do Norte e Nordeste brasileiros os com maior população indígena, com destaque para a Amazônia.

<sup>3</sup> Lembrando todo o processo de ameaça que eles produziram para os garimpeiros que os dizimaram em 1993, no trágico caso envolvendo o massacre/genocídio dos Haximu. Para maiores detalhes torna-se indispensável a consulta, dentre outros escritos, da obra “A Queda do Céu” de Davi Kopenawa e Bruce Albert (2015).

<sup>4</sup> Para muitos o TRF da 4ª Região é sinônimo de progressismo face ao movimento do “Direito Alternativo” que principiou no Sul do país em meio à década de 1980. Para maiores detalhes, sugiro a leitura do artigo de Simone Becker e Déborah Guimarães Oliveira (BECKER e OLIVEIRA, 2013: 452).

solos brasileiros (TRF4, 2016). Assim o faz, a meu ver, enfatizando de maneira subentendida o holocausto em detrimento da escravidão, como se os genocídios fossem fenômenos sociais do além-mar ocorridos apenas com o nazismo, não nos tocando em meio à nossa reconhecida (internacionalmente) “diversidade étnica e pluralidade social” (TRF4, 2016: 05).

Há uma estratégia retórica que se observa em dados julgamentos analisados, à medida que se prepara quem lê a sentença para o anúncio do voto do desembargador relator, pois “uma determinada maneira de organizar e apresentar uma ação leva a uma conclusão interpretativa acerca da própria ação” (BUTLER, 2015: 23).

Sigamos o quadro com a síntese dos casos, para depois prosseguirmos com as costuras analíticas dos dois julgamentos antes anunciados:

Tribunal	Local	Ação	Resultado - juiz
1ª TRF	Boa Vista/Roraima	Paulo César <sup>5</sup> veiculou publicação na seção “animais” – classificados da Folha de Boa Vista, de venda de “filhotes de Ianomamis”.	Leão Aparecido Alves produz voto para condenação por racismo com detalhes das violências pelos indígenas sofridas
2ª TRF	Vitória/ES	Gutman veiculou publicação de três reportagens incitando a população contra indígenas no jornal a Gazeta. “O réu, colunista do Jornal publicou durante o primeiro semestre do ano 2000, três artigos nos quais imputou aos índios adjetivos claramente discriminatórios, tais como, “indolentes”, “preguiçosos”, “ociosos”, “inúteis” e “arredios”, ofendendo, também, a cultura indígena ao qualificá-la como “burra”, “estúpida”, “predatória”” (TRF 2, 2016: 05).	André Fontes produz voto de condenação por racismo, pois o direito à liberdade de expressão não pode ser exercido de modo absoluto.
4ª TRF	Novo Hamburgo/RS	Paulo escreveu coluna no Jornal NH – “Raposa do Sol e outras raposas” no dia 15/10/2008, com juízo discriminatório contra os indígenas.	Salise Monteiro Sanchotene redigiu o voto da condenação por racismo face às agressões por escrito.

<sup>5</sup> Todos esses documentos são documentos públicos e disponibilizados na internet.

4ª TRF	Região Oeste de SC – cidade de Chapecó	Amarildo e Alex Carlos no dia 31/01/2001 no Jornal O Iguaçu, produzem, respectivamente, entrevista e charge com tons ríspidos em relação aos indígenas.	Absolvição sob o argumento (também) da prevalência da liberdade de expressão, tomando-a com ares de princípio absoluto no Direito Brasileiro. Voto produzido pelo relator Tadaaqui Hirose.
4ª TRF	Biguaçu - Região da Grande Florianópolis/SC	Danilo escreve a coluna “Ecologia e Coerência” para o jornal de circulação na Grande Florianópolis, o Biguaçu. Em setembro de 2007 grafa termos agressivos e discriminatórios contra os indígenas.	Condenação por racismo de agressões grafadas, no voto do relator Paulo Afonso Brum Vaz.

Acompanhemos como no caso envolvendo insultos contra a comunidade indígena do Toldo Chimbangue/SC, da Sede Trentin/SC próximo à Chapecó<sup>6</sup>, o citado desembargador relator<sup>7</sup> conduz a questão do racismo, num cultivo da memória em *terras brasilis* com acento no holocausto e não na escravidão:

Com efeito, não obstante o avanço simbolizado pela positivação dos direitos e garantias à proteção dos direitos humanos, a questão infelizmente faz emergir a problemática – persistente, ainda no século XXI -, do preconceito, da discriminação e da intolerância que ensejaram a consolidação da Declaração Internacional dos Direitos Humanos a partir do pós-guerra. Como bem ressalta Flavia Piovesan (...): a barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação da pessoa humana como valor fonte do direito. (...). Nesse cenário, o maior direito passa a ser, adotando a terminologia de Hannah Arendt, o direito a ter direitos, ou seja, o direito a ser sujeito de direitos. (TRF4, 2016: 05).

A pendenga nesse processo residiu na veiculação em jornal de circulação na cidade, o Iguaçu, no dia 31 de janeiro de 2001 da entrevista por parte do vereador<sup>8</sup> Amarildo, bem como de charge do artista/chargista Alex Carlos. Ambas as ações, entrevista e charge, foram consideradas pelo representante do MPF (Ministério Público Federal<sup>9</sup>) como propagadoras de racismos.

<sup>6</sup> Cidade do Estado de Santa Catarina, no sul do país.

<sup>7</sup> Como explorado em Simone Becker (2008), os desembargadores relatores são juízes que compõem a estrutura recursal do Poder Judiciário brasileiro, sendo os responsáveis primeiros por conduzirem a leitura de todo o processo e a respectiva feitura do voto (ou de seu convencimento no litígio em questão). O voto do relator, no dia da sessão do julgamento, é lido para os demais desembargadores/juízes presentes. Em regra, os juízes outros que compõem juntamente com o relator as sessões recursais no Brasil, seguem o seu voto. As exceções se tratam, geralmente, de casos com repercussão midiática.

<sup>8</sup> Vereador é um dos representantes do Poder Legislativo na estrutura política/legal brasileira que representa os habitantes de um município na Câmara Legislativa Municipal.

<sup>9</sup> Inspirada nas discussões realizadas por Simone Becker e Déborah G de Oliveira (2013), bem como, em Cátia Aida da Silva (2001), o MPF é uma função/carreira estatal (ou pública) de defesa dos direitos da sociedade, em especial, das minorias de acesso a direitos como os indígenas. Trata-se de uma instituição autônoma do Poder Judiciário e com orçamento próprio.

Ao produzir seu voto que na estrutura da sentença sucede ao relatório (BECKER, 2008), o juiz elegeu como verdade deste contexto de absolvição, os enunciados de inexistência de prática racista por parte do denunciado vereador Amarildo. De forma descontextualizada pela prevalência do direito à livre expressão, a meu ver, o magistrado explicitou que a ação do político Amarildo se constituiria crime, caso ele não fosse vereador. Então, parece-me que a fundamentação preponderante da absolvição, foi o de interpretar que os dizeres do vereador caracterizam-se como liberdade de expressão e não como racismo. Os dizeres de Amarildo como “representante do povo” foram de que os índios ao quererem ainda mais terra seria um absurdo, já que não produzem.

Leiamos a literalidade do raciocínio do desembargador relator:

Tendo o réu expressado sua opinião na condição de vereador, há de se atentar para a inviolabilidade material constitucionalmente prevista no art.29, VIII, a qual se circunscreve ao exercício do mandato e, bem assim, encontra-se em estreita relação com o desempenho da função do cargo, devendo tais limitações ser aferidas caso a caso. Na espécie, como já salientado, a existência de um contexto fático marcado por conflito social entre agricultores e integrantes de comunidade indígena em torno de demarcação de terras constitui-se no mote da matéria veiculada, buscando, exclusivamente, enfatizar o posicionamento dos políticos locais sobre a questão. Inquestionável, portanto, que a potencial prática de crime contra a honra, *in casu*, restaria vinculada ao exercício da vereança pelo acusado, pelo que deve ser mantida a sentença absolutória. (TRF 4, 2016, p.01-02).

Em síntese, o magistrado se pautou na supremacia isolada do princípio da liberdade de expressão posta em legislação, para sustentar o agir do vereador que, sob sua qualidade de representante político depreciou a comunidade indígena de Toldo Chimbangue, por meio da coluna no jornal “O Iguazu”.

Ao remarcar o jornal de circulação na cidade de Chapecó, destaco também a recorrência da mídia nos casos envolvendo racismo contra os indígenas, diferentemente dos casos analisados de práticas racistas contra pessoas negras. Em relação a esses, parece-me que as ofensas, nos dias atuais, por parte de colunistas ou jornalistas dificilmente se fazem sob o *modus operandi* tão comum como ocorre contra as pessoas e sociedades indígenas. Retenhamos a hipótese sugestiva da maneira como o “humor e/ou a brincadeira” se tornam os veículos das ações racistas através de uma dada mídia brasileira, quando em cena estão os indígenas.

### III. QUANDO O HUMOR/BRINCADEIRA ENTRA EM CENA E ACENA NA CENA

Na etnografia sobre futebol e relações jocosas, Édison Gastaldo (2010) traz a noção de “economia das trocas jocosas” (GASTALDO, 2010: 319) para abordar como as brincadeiras em tom de humor (ferino ou não) nesse contexto desportivo e político o (re)produzem. Humor ferino e/ou brincadeiras que movimentam sentidos distintos em dois dos julgamentos por mim analisados envolvendo racismo contra indígenas.

Retornemos a Chapecó. Paralelamente à entrevista concedida pelo vereador Amarildo ao jornal O Iguazu, Alex Carlos na condição de chargista do mesmo veículo, creio que a fim de ilustrar a situação de conflito entre ruralistas e indígenas, desenhou a situação abaixo descrita<sup>10</sup>. Sigamos como o juiz relator descreve a charge:

---

<sup>10</sup> Não acessei a referida charge.

um agricultor/colono, munido de armas brancas<sup>11</sup>, dirigindo-se furiosamente em direção a um indígena – completamente desfigurado, com os olhos fora da órbita ocular e em pânico-, acentuando que, em sua fuga, o índio deixa cair o seu telefone celular. Tudo isso, com a pessoa caracterizada como colono/agricultor proferindo a seguinte expressão: “já que Índio quer terra, vô dá Sete Palmos de terra pra Índio”. (TRF 4, 2016: 03).

Por tal ação, Alex foi absolvido pelo juiz quanto ao crime de racismo. Nas palavras do magistrado:

De outra parte, a charge apontada como incitatória à prática de crime tão somente elucida – por meio do exagero peculiar a tal expressão artística – o momento de tensão preponderante na localidade, não se visualizando, sob qualquer aspecto, o induzimento à discriminação e ao preconceito étnico contra os indígenas (TRF 4, 2016: 02). (Destaques meus).

O humor e a brincadeira na sentença de Toldo Chimbangue rimam com a consequência da essência da arte de uma charge. Os exageros do humor e da brincadeira são essenciais à existência da charge, segundo o relator, mesmo que ela traga consigo o sentido de incitar ao extermínio de indígenas. Isso porque “sete palmos abaixo da terra” é a simbolização corriqueira como nos referimos no Brasil ao caixão enterrado. O riso e a jocosidade são construções sociais atinentes à proeminência das relações de brincadeira em nossa trajetória brasileira. A construção do humor brasileiro também se mostra com essa característica racista, quiçá convergente ao projeto de construção de uma “identidade brasileira”, à medida que a jocosidade minimiza e invisibiliza o preconceito e a discriminação, tornando-os, “aceitáveis”. Especialmente, quando se tem dentro da estrutura do judiciário a solidificação da desclassificação do racismo para a injúria, essa como de menor gravidade simbólica, quando em cena estão as pessoas negras<sup>12</sup>.

Alfred Radcliffe-Brown marca (também) as relações de parentesco e sua importância na e para a antropologia social, especialmente quando traz as relações jocosas e o quanto elas sinalizam para a (in)formalidade nas trocas envolvendo parentes consanguíneos e afins, pai e filho, tio materno e sobrinho. Se a dualidade “direito e afeto” emerge como engessamentos não correlacionáveis com a realidade dos sujeitos de carne e osso, suas produções trouxeram à tona via tradição inglesa, o quão os sentimentos são da ordem dos constructos sociais. Nos dizeres de Eduardo Viveiros de Castro e Ricardo Benzaquen de Araújo (1977: 137) ao explicitarem a problematização do amor (em Romeu e Julieta) sociologicamente, tomam como uma das influências antropológicas, os escritos do “funcional-estruturalista” Radcliffe-Brown:

O objetivo aqui não é explicar a causação social de sentimentos individuais, mas verificar qual a função e o significado que a manifestação socialmente prescrita de sentimentos pode tomar. O “direito” e o “afeto”, aqui, não mais se acham em perfeita relação complementar, uma vez que a manifestação de afeto, a análise de relações sociais onde o afeto é socialmente incorporado, não implica ausência de regras. As relações jocosas e de evitação são consideradas, por Radcliffe-Brown, como formas de exprimir a *aliança* entre grupos ou indivíduos que pertencem a grupos diferentes. São relações que mesclam elementos de hostilidade e cordialidade, procurando resolver assim a tensão inerente a toda relação com o Outro (ou seja, o não-grupo). (...).(VIVEIROS DE CASTRO e BENZAQUEN DE ARAÚJO, 1977: 137).

Esse “outro” é na obra de Louis Dumont (1997) tomado de maneira a explicitar também, quiçá, o etnocentrismo da própria antropologia social, à medida que a noção de indivíduo é destrinchada como um valor da sociedade moderna ocidental. O indivíduo é uma noção-valor

---

<sup>11</sup> As armas brancas são assim comumente conhecidas tanto como facas quanto como sendo de uso dos indígenas, no cotidiano de discriminações diárias e constantes, por exemplo, em Dourados/MS.

<sup>12</sup> Sugiro a leitura da obra clássica de Antônio Sérgio Alfredo Guimarães (2004), a partir da qual o sociólogo trará como o racismo é tratado pelo nosso Judiciário, sobretudo, quando desqualifica o crime da lei Caó para o de injúria pelo teor racial.

destrinchada por Dumont em sua imersão no sistema de castas na Índia, e então, responsável pela emergência dos valores da hierarquia e do holismo para essa sociedade<sup>13</sup>. Portanto, o amor como valor no e do indivíduo moderno toma o centro (também) na intensa análise de Viveiros de Castro e Benzaquen de Araújo (1977), em especial para mostrar como há a autonomização do domínio afetivo, presente em *Romeu e Julieta*. Amor e ódio, brincadeira e hostilidade, facetas de uma (provável) mesma moeda e de algumas tantas toadas teóricas que estreitam tais sentimentos e suas expressões. Ou ainda, facetas que talvez movimentem o que Édison Gastaldo (2010) chamará - como antes expus - de “economia das trocas jocosas” no universo futebolístico brasileiro. Gastaldo destaca como se dá o manejo dos códigos morais (sociais) a partir e através do futebol, permeado por transgressões e reiterações das normatividades que atribuem sentidos às segmentações sociais em terras *brasílis*. Para tanto, o antropólogo bebe também em clássicos como Robert Lowie e Radcliffe-Brown, quem, em síntese, definirá em 1952 as relações jocosas como:

O termo “relação jocosa” significa uma relação entre duas pessoas na qual uma delas tem permissão, pelos costumes, e em alguns casos a obrigação, de zombar ou fazer graça de outra que, por seu turno, não pode se ofender. É importante distinguir duas variedades principais. Em uma delas, a relação é simétrica; cada uma das pessoas provoca ou faz gozação da outra. Na outra variedade, a relação é assimétrica; A faz graça à custa de B e B aceita a provocação com bom humor, mas sem retaliação; ou A provoca B tanto quanto queira e B, em troca, provoca A apenas um pouquinho (Radcliffe-Brown *apud* GASTALDO, 2010: 313).

Quando retomamos o caso envolvendo os dizeres em tom jocoso e ferino contra os indígenas Kaingang de Toldo Chimbangue/SC, não percebo na sentença judicial<sup>14</sup> o destaque por parte do juiz recursal, das vozes dos próprios indígenas. Eles são silentes porque não portam vozes no processo em questão. Portanto, a “qualificação dos participantes” tão remarcada por Gastaldo no universo futebolístico, nesse contexto conflitante de Toldo inexistiu. Ao contrário, do que ocorreu em Boa Vista, Roraima, no caso envolvendo os Yanomami.

O que aconteceu no caso do Estado de Roraima? Paulo César<sup>15</sup> assume que pagou por um anúncio em jornal de grande circulação, Folha de Boa Vista, para vender “filhotes de Ianomamis” num valor de mil reais cada, deixando telefone de contato.

Vende-se filhotes de Ianomamis c/ 1 anos e 6 meses R\$ 1.000,00 Tratar 9971.3287 Cód. 106.063SE.

O telefone que ele deixou para contato no anúncio dos classificados, foi do amigo Josimar, quem desconhecia a “brincadeira”. Paulo César, por meio de seu advogado, argumentou que quis zombar do amigo, para que ele recebesse telefonemas impertinentes. Tratou-se de uma brincadeira, segundo sua versão, tão constitutiva da brasilidade.

De outro canto, argumenta o apelante que, quando provocou a inserção de texto alusivo à venda de filhotes de *Yanomami*, pretendia apenas fazer uma “brincadeira” com seu amigo Josimar, a fim de que este recebesse ligações impertinentes. Ao fim, tal ato se conformaria em pilhéria típica da cultura do brasileiro, sempre afeito às gozações.

No entanto, admitir uma suposta usualidade da prática desse tipo de “brincadeira de mau gosto” corresponderia a aceitar que juízos negativos de valor direcionados a toda uma comunidade

---

<sup>13</sup> Essa questão pode dar pistas ao reconhecimento dos indígenas somente sob o registro dos “direitos coletivos”, como sugeri nas hipóteses antes ventiladas.

<sup>14</sup> Aqui usado como sinônimo de “acórdão” que é a decisão recursal, responsável por colocar fim provisório na lide.

<sup>15</sup> Em data não posta no documento judicial analisado, cujo ano de início de trâmite é 2003.

fossem tomados como atitude tolerável. Porém, tal conduta não tem acolhida na sociedade, sendo inclusive objeto de tipificação pelo legislador. (TRF 1ª, 2016: 02).

Essa foi uma das duas articulações da brincadeira em sua defesa processual, pois antes de gozar com o amigo, Paulo César afirma que em momento algum se referiu à etnia indígena Yanomami, pois a grafia dos classificados foi a de Ianomami com “I” ao invés de sê-lo com “Y”. Brincadeiras que costuram na defesa de Paulo César sua inocência. O desembargador que julgou o recurso de Paulo César, Saulo Casali Bahia, destacou o quanto a brincadeira foi de “mau gosto”, bem como:

Não é tolerável que um indivíduo se valha de sua concepção depreciativa de um grupo étnico para zombar uma outra pessoa, reportando-se a uma alegada habitualidade para tentar justificar seu ato ignominioso. Ao dar vazão à publicação de uma fictícia venda de filhotes de índios da etnia *Yanomami* na seção de “Animais” dos “Classificados”, o recorrente demonstrou o desvalor que atribui à comunidade indígena em comento. Resta claro que, com tal gesto, ainda que pretensamente envolto por ares de simples troca, o acusado pressupõe uma condição subumana – animalésca mesmo – com relação aos *Yanomami*. Infere-se desse ato o desdém, o menoscabo, a atribuição de inferioridade, a saber, elementos próprios do crime de racismo. (TRF 1ª, 2016: 02).

A caracterização da “brincadeira” de Paulo César como racismo também há que ser apreendida e compreendida sob o registro da articulação do deboche (ou humor ferino), como ferramenta que liga insulto à (categoria da) animalidade. Lembremos como Simone Becker (2002) articula o clássico trabalho de Edmund Leach (1983), dos insultos verbais e das categorias animais, ao contexto do Bairro das Flores e das diferentes formas de ser mulher - com suas segmentações e/ou hierarquizações. Essas eram geralmente xingadas de “cadelas”, e então reduzidas em dados momentos à animalidade não humana. De maneira diversa e com violência e perversidade particulares, a etnia Yanomami nesse julgamento do TRF da 1ª região, é em si a expressão da animalidade não humana<sup>16</sup>.

Inclusive esse mesmo juiz Saulo destaca que por essa atitude de Paulo César flertar com o deboche de nosso passado genocida/etnocida, torna-se imprescindível que produzamos memória ao recordar de tais atrocidades que não estão apenas no passado.

Ao falarmos de memória e de seu cultivo, quiçá seja vital não perdermos de vista que a “qualificação do participante” (GASTALDO, 2010) nas relações jocosas que rimam com racismo, não prescinde da obviedade (não tão óbvia no cotidiano) de que os indígenas podem e devem falar de si, por si e sobre si mesmos. Das cinco decisões focos dessa pesquisa, é a de Boa Vista/Roraima, especialmente, que porta as vozes dos indígenas sem ser “porta voz” deles.

O ódio destilado no fel da brincadeira de Paulo César é bem descrito pelos professores indígenas que foram chamados pelo juiz, no voto recursal do processo de Boa Vista/Roraima, para falarem sobre o anúncio publicado no jornal de Boa Vista, vendendo filhotes de Yanomamis.

Nós, professores Yanomami, vimos o jornal de vocês. Os habitantes de Boa Vista nos chamam de animais: por que eles querem maltratar nosso nome assim?

Por causa disso, ficamos realmente furiosos. Assim, cada um de nós escreveu o seu pensamento.

---

<sup>16</sup> No caso do julgamento de Novo Hamburgo, também do TRF da 4ª Região, há remissão à animalidade da raposa, quando o denunciado Ivar escreve a coluna midiática “Raposa do Sol e outras raposas”. Aqui, percebam que há a remissão a um animal, a raposa, com característica eminentemente estigmatizante da ordem da malandragem do “humano” (TRF 4, 2016b). Algo, aliás, que explorarei em outro escrito.



Vocês, chefes dos brancos, devem estar do nosso lado. Vocês devem falar duro para o pessoal do Jornal de Boa vista, porque eles ficam nos ofendendo. Só assim então nós ficaremos satisfeitos.

Estamos muito zangados e preocupados com as palavras ruins que nos insultaram.

É isto que temos a dizer (...). (TRF1, 2016: 03).

#### IV. RETICÊNCIAS FINAIS (...)

Afinal de contas ou no final das contas com reticências, lembremos que o Brasil aboliu tardiamente – em lei - a escravidão, abrindo as porteiras dos latifúndios para que negrxs saíssem sem lenços e sem documentos, onde muitos indígenas lá também estiveram invisibilizadxs, bem como cercados nas reservas<sup>17</sup>. Se muito ainda temos o que avançar no tocante ao tratamento do racismo junto ao Judiciário brasileiro, não esqueçamos que fora desse contexto, a lei que vige é a dos constantes genocídios cometidos literal e/ou metaforicamente contra pessoas negras e indígenas (VIVEIROS DE CASTRO, 2016).

A produção de memória sobre essas relações de violência que nos estruturam é indispensável para o reconhecimento de nossa “subjativação” sobre os pilares da raça e da classe. Escravidão de outrora transmutada no encarceramento, por exemplo, em massa, atualmente, de negros e/ou de indígenas no Brasil e fora dele. Assim, nos contextualizar é compartilhar com o outro em forma de texto, nossas mazelas de hoje que há muito eram sementes.

Talvez o reconhecimento das pessoas indígenas sob o registro dos direitos coletivos traga com os documentos judiciais, a depender de como são articulados, uma sutil estratégia (perversa) de os destituírem da condição de portarem voz por serem indivíduos dessa mesma sociedade onde vivemos. Não ter voz é também ser colocado na condição de incapaz e/ou de animal não humano. Então, se as desclassificações de crime de racismo para o de injúria acompanham a trajetória de luta por justiça no tocante às pessoas negras, nas situações dos indígenas o reconhecimento dos racismos contra eles praticados, quiçá esteja desarticulado do reconhecimento deles enquanto sujeitos individuais e coletivos de direitos.

#### V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Simone (2002). Honras & Estratégias: formas de ser mulher no bairro das Flores. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Curitiba: UFPR, 2002.

BECKER, Simone (2008). “Dormientibus Non Socurrit Jus!” (o direito não socorre os que dormem!): um olhar antropológico sobre ritos processuais judiciais (envolvendo o pátrio poder/poder familiar) e a produção de suas verdades. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – PPGAS/UFSC, Florianópolis.

BECKER, Simone e OLIVEIRA, Déborah G. (2013). Análise sobre a (não) caracterização do crime de racismo no Tribunal de Justiça de São Paulo. Estudos Históricos (Rio de Janeiro), v. 26, p. 451-470. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewFile/9187/15723>. Acesso em: mar.2014.

---

<sup>17</sup> O processo de retirada dos indígenas das terras tradicionalmente por eles ocupadas no Brasil se deu com a criação pelo governo nacional de lugares chamados de reservas, para onde se mandavam e se confinavam os indígenas. As reservas ainda existem e de maneira ainda mais precarizada do que há cem anos.

BUTLER, Judith. (2015). *Quadros de Guerra: Quando a Vida é Passível de Luto?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARNEIRO, Sueli (2017). Entrevista. Revista Cult, n.223, ano 20. São Paulo: Editora Bregantini.

CARNEIRO, Sueli (2018). Epistemicídio. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/epistemicidio/>. Acesso em: mai.2018.

DUMONT, Louis (1997). HOMO HIERARCHICUS. O sistema das castas e suas implicações. São Paulo: Edusp.

FOUCAULT, Michel (2001). A microfísica do poder. RJ: Edições Graal.

GASTALDO, Édison. (2010). “As relações jocosas futebolísticas. Futebol, sociabilidade e conflito no Brasil”. Revista Mana, volume 16, número 2. Rio de Janeiro: UFRJ, pp. 311-325.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. (2004). Preconceito e Discriminação. São Paulo: Editora 34.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. A queda do céu. Palavras de um Xamã Yanomami. SP: Cia das Letras, 2015.

LEACH, Edmund. Aspectos Antropológicos da Linguagem: categorias animais e insulto verbal. In: DA MATTA, R. (org). LEACH, Edmund. São Paulo: Ática, 1983.

MAUSS, Marcel (2003). “Uma Categoria do espírito humano: a *noção de pessoa*, a *noção de eu*”. In: *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac & Naify, pp.367-399.

SCHWARCZ, Lilia. (1993). O Espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870-1930). São Paulo: Companhia das Letras.

SCHWARCZ, Lilia. (2012). *Nem preto nem branco, muito pelo contrário : cor e raça na sociabilidade brasileira*. — 1ª- ed. — São Paulo : Claro Enigma.

SILVA, Cátia Aida da. *Justiça em jogo*. São Paulo: Edusp, 2001.

TRF 4, 2016. Processo criminal n. 200172020046715. Disponível em: [http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200172020046715&dataPublicacao=27/09/2006](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200172020046715&dataPublicacao=27/09/2006). Acesso em: ago.2016.

\_\_\_\_\_. 2016b. Caso "Raposa do Sol e outras raposas". APELAÇÃO CRIMINAL Nº 000494315.2009.404.7108/RS, Mímeo.

TRF 2, 2016. Artigos publicados no jornal A Gazeta. APELAÇÃO CRIMINAL Nº 200050010031876/ES, Mímeo.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo (2016). *Sobre a noção de etnocídio, com especial atenção ao caso brasileiro*, em: [https://www.academia.edu/25782893/Sobre\\_a\\_no%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_etnoc%C3%ADdio\\_com\\_especial\\_aten%C3%A7%C3%A3o\\_ao\\_caso\\_brasileiro](https://www.academia.edu/25782893/Sobre_a_no%C3%A7%C3%A3o_de_etnoc%C3%ADdio_com_especial_aten%C3%A7%C3%A3o_ao_caso_brasileiro). Acesso em: jan.2016.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo & BENZAQUEN DE ARAÚJO, Ricardo (1977). Romeu e Julieta e a Origem do Estado. In: VELHO, Gilberto. ARTE E SOCIEDADE. Ensaios de Sociologia da Arte. Rio de Janeiro: Zahar Editores, pp.130-169.

# **IMAGINÁRIO DO MEDO E DA VIOLÊNCIA: RITUAIS DO CORPO EM FACE À VIOLÊNCIA**

SARTORIO, LARA

# IMAGINÁRIO DO MEDO E DA VIOLÊNCIA: RITUAIS DO CORPO EM FACE À VIOLÊNCIA

Do rio que tudo arrasta se diz violento. Mas ninguém  
diz violentas as margens que o comprimem.

Bertold Brecht

A relação recíproca e dialética entre o medo e a violência tem sido atravessada pela superficialidade dos discursos de plataformas políticas eleitorais, restringindo a temática à esfera do poder. Há um tratamento da matéria em relação linear de causa e efeito em que a violência cria o medo e, logo, demanda segurança de responsabilidade do Estado. Veremos, entretanto, que esse discurso não representa mais do que um enquadramento possível que, em si, possui função de poder na reprodução das condições concretas.

Segundo Mikhail Bakhtin<sup>1</sup>, o "momento constitutivo" de todos os poderes terrenos é a "violência, a repressão e a falsidade", assim como o "tremor e o medo dos subjulgados". A conexão íntima entre medo e violência se cria em uma relação de retroalimentação de uma política voltada a produzir e conter ameaças. Na modernidade, a violência tem sido considerada como uma das figuras reveladoras da desordem e da diferença que ela ameaça introduzir.

Esse estudo se propõe a, e um primeiro momento, refletir o uso racional e sistemático da violência por parte das estruturas de poder, em sua relação imbricada com a gestão e produção do medo enquanto afeto colonizador. Posteriormente, em posição de contraste vertical, proponho relacionar o recurso emocional à violência nas ações políticas contestatórias e o impedimento moral para seu uso racional como efeito retroalimentado do medo. Essa relação de contraste das instituições de poder, por um lado, e das ações de resistência, por outro, manifesta as potências e limites do medo na violência, como tentaremos apontar no desenvolvimento do artigo.

## I. O MEDO ENQUANTO AFETO POLÍTICO

Em uma sociedade de tendência crescente à racionalização e despolarização como a nossa, faz-se necessário retomar a atenção para nossos afetos - na esfera da coletividade - não como uma dimensão primária, constituição a priori, mas como construção a partir de uma subjetividade fortemente ancorada no poder político no modo de produção capitalista. Ou seja, os afetos se referem a circunstâncias objetivas da realidade. A ideologia predominante, a política do Estado e o poder militar, organizam e disciplinam o complexo de sentimentos e *respostas emocionais*<sup>2</sup> de modo a serem apropriados a seus propósitos, constituindo, nesse sentido, um imaginário coletivo útil.

A violência, em sua dimensão prática, conforma uma narrativa capaz de engendrar uma concatenação de imagens. Um episódio de violência narrado ou uma imagem de violência publicada modela discursos de essência similar, que despertam identificação, reconhecimento do outro e de si e alteridade. A reprodução do mesmo, repetidas vezes, conforma imagens, ou representações, do

1 Citado de Ken Hirschkop, "Fear and democracy: an essay on Bakhtin's theory of carnival", *Associations*, 1 (1997), p. 209-34.

2 BUTLER, Judith (2016). *Quadros de guerra: Quando a vida é passível de luto?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

que determina violência e quem dela é portadora, em ameaça. Assim, cria estigmas e conforma uma espacialização apartadora, confinadora e disjuntiva, de um "nós" e "eles", constitutiva da lógica de um padrão de normalidade e o que dele desvia. Assim temos os loucos, infratores, favelados, negros, dentre outros, como expressão de uma cisão da totalidade, um exclusão dependente, ou o que chamaremos mais à frente de foraclusão. Nos campos que a psicanálise faz distinção, o imaginário trata de nossa relação com a imagem. O estranhamento à nós, diferente do nosso mundo, causa uma reação violenta, agressiva. Isso porque as marcas simbólicas cortam as relações imaginárias.

A conformação de imagens com uma narrativa vinculada a elas mobiliza o que a psicanálise vai compreender como uma antecipação. Em Jacques Lacan, a antecipação é assumida como uma tendência que tem a característica de ser a priori, no sentido kantiano, de que o próprio pensamento vem com esse acessório embutido (para pensar, tenho que fazer juízos de que quando falo em A já estou falando em B); e a priori no sentido comum, ver um sentido onde não está, construir uma imagem onde ela não se completou. A imagem que tem concatenação na memória, pela forma com que foi repetidamente apresentada, não possui correspondência real. É uma imagem pseudo-concreta, que alude a uma representação consolidada no imaginário em relação a algo, mas que não está formada na realidade.

Essa constituição do imaginário pela via de determinado modelo de sociedade, assentado na dominação, é a expressão do poder hegemônico de uma ideologia com correspondência em suas relações sociais de produção. É assim que a ideologia capitalista aponta para outras ideologias como não-ideologia. Na mesma lógica, a violência monopolizada pretende ser sua própria negação. Quando um processo é identificado como "ideológico por excelência", o inverso é não menos ideológico. O mesmo é aplicável à violência.

Slavoj Žižek (2014) desenvolve um trabalho chamado "Violência" que pode nos auxiliar nessa abordagem. Segundo ele, vivemos um paradoxo da violência. Diante dos sinais mais evidentes da violência, é preciso dar um passo atrás, desembaraçar-nos do engodo fascinante da violência "subjéctiva" diretamente visível, exercida por um agente identificável. Nas palavras do autor, é preciso "perceber os contornos". O filósofo esloveno nota que a violência subjéctiva é somente a parte mais visível de um triunvirato que inclui outros dois tipos de violência objéctiva. O primeiro, a violência simbólica, encarnada na linguagem e em suas formas, impondo um certo universo de sentido. E a violência sistémica, que trata das "consequências catastróficas do funcionamento regular do nosso sistema econômico e político".

O interessante de notar nessa relação é que a violência subjéctiva é experimentada enquanto tal contra o pano de fundo de um *grau zero* de não violência. É a perturbação de um estado de coisas "normal". Contudo, a violência objéctiva é inerente a esse estado normal de coisas, sendo ela invisível, sustentadora dessa percepção de nível zero de violência. Essa é a relação que se pretende quando a "nossa" violência propõe ser a negação da violência, através de políticas autoritárias de controle social e, por um olhar oblíquo à sua manifestação, através da gestão do medo.

O medo enquanto imaginário predominante explica uma séria de relações próprias da sociedade capitalista. Ele é ironicamente o *afeto* racionalizador das relações. Aponta para uma deformação moral de nossa sociedade que necessita da incidência da razão e do controle normativo, bem como despolitiza a exclusão social e a relação de "inimigo" a ser combatido, tratando-os como aspectos naturais.

A relação íntima entre medo e política não é ignorada pela tradição do pensamento social, constituindo a base argumentativa de alguns estudiosos de teoria política. Na esteira do pensamento de Thomas Hobbes, por exemplo, o medo assume um papel político tão relevante que é considerado o princípio fundador e mantenedor do Estado. Para ele, a saída do chamado "estado

de natureza”, que é o estado de medo constante da morte violenta, a um estado de direito com relativa segurança e paz se dá pela transferência contratual que legitima a soberania absoluta do monarca.

Outros campos teóricos abarcam o medo como uma dimensão argumentativa importante, dentre os quais se destaca a filosofia de Spinoza. O autor, em a *Ética*, aponta que todos os entes e seres esforçam-se para perseverar em seu ser. Espinosa entende que esse esforço, que ele chama de *conatus*, subjaz nossas emoções (amor, ódio, alegria, tristeza, etc.). Segundo ele, “o esforço (conatus) pelo qual cada coisa se esforça por perseverar em seu ser é a essência atual desta própria coisa” (*Ética* III, Prop. VII). Dois desdobramentos são possíveis através da mente a partir dessa compreensão. De um lado, e na maior parte das vezes, de maneira passiva, e em alguns casos ativa: na medida em que tem ideias que se adéquam, a mente é necessariamente ativa, e na medida em que tem ideias inadequadas, ela é necessariamente passiva. Nisso consiste uma relação dialética de conformação da atividade e passividade dos afetos em que, por exemplo, *metis* e *sper* se complementam, ou seja, uma relação de equilíbrio se constrói de forma que “não há esperança sem medo, nem medo sem esperança”<sup>3</sup>. Isso constitui potencialidades e limites dentro de uma mesma ideia do que pensamos através do medo.

Vladimir Safatle (2016) foi perspicaz ao apontar que Espinosa se distingue de Hobbes precisamente no papel que a temporalidade desempenha em sua teoria ético-política:

“Na medida em que não se trata apenas de aludir ao papel do Estado hobbesiano como “gestor da insegurança social”, mas de resgatar a ideia espinosana de liberdade sub specie aeternitatis: ‘quanto mais nos esforçamos por viver sob a condição da razão, tanto mais nos esforçamos por depender menos da esperança e por nos livrar do medo, por dominar, o quanto pudermos, o acaso (fortuna), e por dirigir nossas ações de acordo com o conselho seguro da razão’ (*Ética* IV, Prop. XLVII Esc.)”

Nas sociedades de democracia liberal o medo se institui enquanto afeto sempre latente. O liberalismo pensa o indivíduo como aquele que tem por horizonte a busca pela realização de seus interesses, os quais são constituídos pelo “jogo social de identificações e concorrências, pelo desejo do desejo do outro”<sup>4</sup>. O que nos sinaliza para uma compreensão de liberdade, própria das sociedades cujo modelo determina sujeitos sob a forma de indivíduos, subscrita pela competição em que o outro aparece como uma espécie de “invasor potencial”<sup>5</sup> do espaço conquistado, seja daquele que o indivíduo com a competição, seja do próprio espaço em que usufrui de sua liberdade, propriedade. As relações entre indivíduos, portanto, é marcada por regulamentações que definem limitações e obrigações mútuas, julgadas por um terceiro. Dessa forma, o medo daquele outro transgredir o contrato estabelecido, impulsiona a demanda por esse terceiro que vem resolver o conflito, valendo-se inclusive da violência, se preciso for.

É através do desenvolvimento desse caminho de argumentação que, na esteira dos teóricos que tomamos por referência teórica até agora, trataremos como pressuposto de nosso estudo que os sistemas políticos que se fundamentam na “institucionalização de liberdades individuais são indissociáveis da gestão e produção social do medo”<sup>6</sup>. As sociedades liberais, que inscrevem sujeitos sob a forma de indivíduos, tensionam um modelo tal de liberdade que é indissociável da criação de

3 SPINOZA, B. *Ética*, trad. Tomaz Tadeu. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, p. 221.

4 SAFATLE, Vladimir. *O circuito dos afetos: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016. P.17.

5 Termo utilizado por Lacan no texto “A agressividade em psicanálise”.

6 SAFATLE, Vladimir. *O circuito dos afetos: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016. P.17.

uma cultura da segurança, do risco iminente de ser violentado e que, portanto, localizam o medo como fenômeno constituinte da subjetividade coletiva.

“O medo como afeto político, por exemplo, tende a construir a imagem da sociedade como corpo tendencialmente paranoico, preso à lógica securitária do que deve se imunizar contra toda violência que coloca em risco o princípio unitário da vida social. Imunidade que precisa da perpetuação funcional de um estado potencial de insegurança absoluta vinda não apenas do risco exterior, mas da violência imanente da relação entre indivíduos”. (SAFATLE, 2016: 20)

Para a pesquisadora porto-riquenha Maria Milagros Lopes (1988), o imaginário do medo opera como mediação simbólica entre o indivíduo e a sociedade, consolidando crenças, dúvidas, fantasmas, articulando-os em uma totalidade que guarda significações coletivas acumuladas e serve de guia para interpretar experiências. O medo, a insegurança, o risco são a instabilidade em um sistema que tudo tenta prever, são a crise na ordem, ou seja, a harmonia de contrários que correspondem ao impasse de que o sistema capitalista precisa para sobreviver.<sup>7</sup> O sistema produz o medo para consumi-lo.

Michael Foucault, a partir de sua obra *História da Loucura*, nos incita a refletir grande medo do caótico, desordeiro, daquilo que é incontrolável, através do tratamento da loucura no contexto do século XVIII na Europa. Com as políticas de internamento, de apartação, o mal que se tinha tentado excluir, reaparece no público sob um aspecto fantástico. E é no terreno desse fantástico que a loucura se propagaria na reativação imaginária. Segundo Foucault, as políticas violentas de internação despertaram essas fantasias do imaginário.

“Esses são os sonhos nos quais a moral em cumplicidade com a medicina tenta defender-se contra os perigos contidos, mas muito mal encerrados no internamento. Esses mesmos perigos, ao mesmo tempo, fascinam a imaginação e os desejos. A moral tenta conjurá-los, mas algo existe no homem que se obstina em sonhar vivê-los, ou pelo menos aproximar-se deles e libertar seus fantasmas”. (FOUCAULT, 1978: 357)

Essa abordagem de Foucault relaciona, de uma outra perspectiva, o sintoma que o muro metaforiza. Ou seja, reproduz-se, para dentro, a lógica do que se aparta para fora. Ou seja, o muro existe podendo ser visto de ambos os lados. Um restringe o local do “nós”, o outro, o local “d’eles”. Para ambos, entretanto, é encarado o gozo do confinamento- violência cindida da segurança. O que é o dentro e o fora de um muro?

A reflexão em torno do muro ganha ainda mais relevância quando ele é também espaço tradicionalmente utilizado para formas de protesto e contestação, por meio de pichações e ações diretas de resistência.

## II. RESISTÊNCIA: VIOLÊNCIA OU NÃO VIOLÊNCIA?

Na conformação de uma sociedade marcada pela luta de classes, entre os socialistas, libertários, estadistas e comunistas, o tradicional debate quanto ao uso ou não da força para a transformação societária foi sempre alvo de polêmica. Para Balandier, a violência sempre foi fenômeno presente nas sociedades, o que pode ser confirmado nas sociedades tradicionais. Para o autor, é nesse sentido que deve ser tomado por pressuposto a impossibilidade da anulação da violência, devendo ela ser administrada. Dada sua potencialidade, a violência pede um certo grau de socialização, que nas sociedades primitivas se dava, segundo ele, por mecanismos de ritualização, permitindo que, de algum modo, ela fosse exteriorizada.

<sup>7</sup> Sabemos que o capitalismo necessita se consumir para se realizar, essa relação pode ser aprofundada com a leitura do capítulo XXIII d'O Capital, que trata da Tendência Decrescente da Taxa de Lucro (IDTL).

Ao recorrermos à marcante obra de Franz Fanon, *Os condenados da terra*, a questão da violência ganha centralidade. O livro é escrito na conjuntura do processo de luta pela descolonização da Argélia. A primeira parte do livro é titulada "Sobre a violência", em que o autor trabalha a violência como única linguagem utilizada em territórios colonizados contra os autóctones, em que o medo cumpre um papel de legitimação do ser pelo olhar do Outro, conformando uma identidade social e simbólica que estigmatiza. Ou seja, uma imagem de inferioridade é reiteradamente produzida, que apresenta o ser colonizado como portador do mal, o impenetrável à ética, razão de todo atraso social.

Fanon, ao pensar a absorção identitária dos colonizados, observa que as "sociedades ditas ante-históricas" atribuem grande relevância ao inconsciente. Nesse sentido,

"A atmosfera de mito e de magia, provocando medo, se comporta como uma realidade indubitável. Ao me aterrorizar, ela me integra nas tradições, na história da minha região ou da minha tribo mas, ao mesmo tempo que me garante, ela me confere um status, uma carteira de identidade. O plano do secreto, nos países subdesenvolvidos, é um plano coletivo, ligado à magia. Confinando-me nesse emaranhado inextricável em que os atos se repetem com uma permanência cristalina, é a perenidade de um mundo meu, de um mundo nosso que é assim afirmada. *Os zumbis, acreditem, são mais terríveis do que os colonos.*" (Grifo nosso) (FANON, 2013: 72-3)

As forças em disputa, para o autor, ganham uma dimensão surpreendentemente egoicas, em um confronto permanente no "plano fantasmático". Na luta pela libertação, entretanto, há um deslocamento dessa espécie de aprisionamento em círculos irrealis e um enfrentamento do povo colonizado com questão imediatas e cruelmente reais; as respostas, nesses casos, se limitam à temporalidade imposta e à linguagem pela qual os colonizadores se expressam: a violência.

Fanon aponta que

"No mundo colonial, a afetividade do colonizado é mantida a flor da pele, como uma chaga viva que foge do agente cáustico. E o psiquismo se retrai, oblitera-se, descarrega-se em demonstrações musculares [...]" Essa é a marca da turbulência histórica da crise permanente, que aponta o colonizado como o problema de si mesmo, ao passo que cria marcas na própria apresentação do corpo. Fanon chama a atenção para a manifestação da afetividade do colonizado em uma canalização através das danças. Segundo ele, "um estudo do mundo colonial deve, obrigatoriamente, dedicar-se à compreensão do fenômeno da dança e da possessão."

É através da dança que uma gramática do corpo se evidencia em um círculo permissivo que revela o íntimo que não se traduz em palavras.

Lacan, ao tratar dessa espécie de ponto cego da expressividade de nós mesmos através da linguagem pronunciada, formulou as concepções de "Ato de passagem" e *acting-out*. O autor afirma que "o momento da passagem ao ato é o do embaraço maior do sujeito, com o acréscimo comportamental da emoção como distúrbio do movimento" (LANAN, 1962-63:129). Seria justamente a emoção, o afeto, a impulsionar o sujeito para fora da cena que vinha sustentando, ou representando, para dialogar com Goffman.

Segundo a psiquiatra brasileira Maria Cristina Bechelany Dutra, a passagem ao ato representaria "uma tentativa de cura realizada pelo sujeito que, diante de um encontro dessa ordem e não estando em condições de mobilizar um significante para temperar a perplexidade angustiante que o assalta, lança mão do ato como uma saída possível" (DUTRA, 2000, p. 55). O termo ganha sentido na medida em que o compreendemos o afeto inserido em um sistema de ideologia

8 Um aprofundamento do assunto pode ser conferido no link: [http://www.psicopatologiafundamental.org/uploads/files/v\\_congresso/mr\\_69\\_-\\_francisco\\_gomes\\_garzon.pdf](http://www.psicopatologiafundamental.org/uploads/files/v_congresso/mr_69_-_francisco_gomes_garzon.pdf)



predominante que impede o uso dos símbolos. Assim, aquilo que não possui marca simbólica nessa sociedade, não pode ser expresso em palavra, é desembaraçado pelo sujeito na passagem ao ato.

O *acting out*, por outro lado, conforma algo que se mostra na própria conduta do sujeito, dotado de ênfase demonstrativa e orientado para o Outro (LACAN, 1962-63). Essa postura, que tem um direcionamento à publicidade, clama por um expectador capaz de interpretá-lo, ou nele se reconhecer. Tem um grau de intencionalidade, ainda que seja inconsciente. O *acting out* demonstra um desejo desconhecido pelo sujeito, afirmando-o como sintoma. Essas duas categorias psicanalíticas orientarão nossa análise das ações de resistência, sejam elas uma expressão emotiva de desembaraço, como grande parte das ações espontâneas e de uma resposta à violência sem mediações, ou seja, passagem ao ato; sejam ações contestatórias organizadas em partidos, movimentos e sindicatos, que muitas vezes se assemelham ao *acting out*.

### III. CORPO E RITUAL: UMA REFLEXÃO SOBRE A DANÇA

Fanon (2013) observa que a manifestação da dança "é precisamente essa orgia muscular, durante a qual a agressividade mais aguda, a violência mais imediata são canalizadas, transformadas, escamoteadas. E o círculo de dança é um círculo permissivo. Ele protege e autoriza." Em uma existência de impedimentos, castrações e permissões, o círculo ritualístico permissivo realiza um encontro íntimo de si, manifesto em agressividade. Transitaremos pela reflexão relativa à dança desde uma perspectiva social e política.

A dança, nos países africanos, tem um direcionamento para a terra, em passos que se aprofundam para o chão, buscam a raiz e firmam lugar. Uma certa dimensão de territorialidade se revela através da dança, em que se empunha o corpo com o peso para o chão, ao passo que se afirma e controla o espaço de movimento. Os movimentos sempre catárticos, com força abdominal e extensão do próprio corpo. Contrário, por exemplo, à dança clássica europeia, a qual os movimentos básicos direcionam o corpo para o ar, com uma alta exploração de saltos e prolongamento do corpo. Arriscaríamos dizer que a dança africana é uma síntese dramaturgicamente importante da história de opressão, exploração e também resistência no continente.

Outro exemplo interessante, também com um marcante caráter político, é a dança japonesa Butoh, expressão filosófica do corpo pós Segunda Guerra Mundial, construída dentro de um movimento amplo de reação artística no Japão. A dança é atravessada pelos impactos na subjetividade após os criminosos bombardeios atômicos em Hiroshima e Nagasaki, promovido pelos Estados Unidos. Butoh<sup>9</sup> é caracterizada pela apresentação de corpos nus ou semi-nus, com uma maquiagem branco-acizentada que cobre todo o corpo, fazendo referência ao pó dos escombros dos territórios destruídos.

Os movimentos do Butoh são produto de uma mistura de influências, desde a representação de um mundo maniqueísta de oposição entre dominantes e dominados, bem como uma relação dialética entre oriente e ocidente. A cultura de grande parte dos países asiáticos possuem o ponto em comum de conter a raiva, desespero e o medo em espaços públicos. A própria dança, na tradição milenar, é marcada pela utilização de máscaras, maquiagens reforçadas em faces cobertas. Entretanto, butoh se espelha na lógica da filosofia budista que remete à transitoriedade das relações, em que o "corpo morto" possui grande relevância em nossa história, constituindo base de nosso futuro.

A ideia é que o corpo morto é invocada de modo a permitir o desprendimento de uma apresentação de si nominal e específica, própria do mundo "civilizado". Assim, o dançarino permite

9 Cf: <https://www.youtube.com/watch?v=N9GtoKGLA6o>

que seus processos mais íntimos sejam revelados em cena, trazendo à tona os afetos castrados "das trevas", tradicionalmente tabulizados na cultura. Medo, desespero, terror e agressividade compõem a expressão do Butoh, que canaliza em violência e erotismo a brutalidade que não foi possível extrair do íntimo em forma de palavras.



Foto de uma apresentação de Butoh, no Japão. Cf: <http://www.contemporary-dance.org/butoh.html>

Se, por um lado, o Butoh funciona como forma de conjurar os fantasmas, lidar com as trevas de si e processos traumáticos, podemos dizer que também representa uma aliança harmônica com os processos cotidianos de violência. Fanon (2013) aponta para essa questão no caso mais específico da colonização. Para ele, a manifestação da dança e da ablução, da lavagem, da purificação é o lugar comum do sagrado. Nesses círculos "Tudo é permitido, pois na realidade, as pessoas só se reúnem para deixar que a libido acumulada e a agressividade impedida, jorrem vulcanicamente."<sup>10</sup> É o funcionamento no nível do expurgo, onde é preciso que tudo saia em prol da manutenção da ordem violenta tal como existe. "Os maus humores escorre, ruidosos como correntes de lava"<sup>11</sup>.

Toda essa relação que apontamos na dança Butoh, de desagregação da personalidade, desdobramentos e dissoluções "[...] cumprem uma função econômica primordial na estabilidade do mundo colonizado." É por isso que, segundo Fanon, nos processos das lutas de libertação "[...] veremos um desinteresse singular por essas práticas." É o próprio momento de desencanto, em que o colonizado deixa de contar fábulas a si mesmo e a magia cai por terra. O sagrado é substituído pela descoberta do real. O colonizado é lançado ao seu movimento do projeto de libertação que dele exige o exercício da violência de confronto com a realidade. O autor aponta que "[...] o colonialismo não é uma máquina de pensar, não é um corpo dotado de razão. Ele é a violência em estado natural, e só pode se inclinar diante de uma violência maior."

Fanon resolve ainda o suposto dilema de um processo de luta pela libertação que usa ou não a violência. Para ele, a burguesia colonialista "[...] introduz uma nova noção, que verdadeiramente é uma criação da situação colonial: a não-violência". A polidez da ação de resistência ou mesmo a classificação da luta como um processo histórico das vítimas é, em si, a

10 FANON, Frantz (2005). Os condenados da terra. Juiz de Fora: Ed. UFJF. p.74-75.

11 Idem, p. 75.

expressão da regularidade de uma violência com fortes efeitos psíquicos. Ou seja, podemos dizer que é a violência opressora constituindo imaginários que referenciam o ser violentado como culpado de sua própria condição. A importância do trabalho de Fanon, aliás, está fortemente ancorada em seu trabalho em campo enquanto psiquiatra, entendendo os efeitos da violência colonial sobre a população colonizada. O decorrer de seu estudo demonstra, de maneira visceral, as ressonâncias da violência em sua dimensão invisível.

Com o auxílio da psicanálise, podemos recuperar o pesquisador Dunker, que aponta, na linha de nossa argumentação, outro efeito da passagem ao ato, de certa maneira oposto à ideia de conjurar um fantasma, mas que dela se aproxima no que diz respeito à sua função: “Aqui poderíamos localizar os efeitos da passagem ao ato. Ela exprime a realização positiva do objeto em um ato paradoxal, tal qual o suicídio. Não se trata de purificar o excesso, mas de uma identificação com o elemento perturbador.” (DUNKER, 2006: 48)

Nesse sentido, a não violência pode representar uma absorção e reprodução das normas de conduta apresentadas pelo opressor. O “ser” das identidades deterioradas é um ser social e simbólico. A isso corresponde uma eficácia performativa capaz de tornar o estigma dos indesejáveis mais do que uma interpretação do que eles são, mas uma interpretação que determina o ser e a existência social dos sujeitos estigmatizados (ZIZEK, 2014). Esse efeito, que pode ser pensado como ideológico, como desenvolve Althusser em “Aparelhos Ideológicos do Estado”, que diz: “(...) a estrutura de qualquer ideologia, ao interpelar os indivíduos como sujeitos em nome de um Sujeito Único e Absoluto, é *especular* [...]”. Nesse sentido, em uma relação de dominação, o sujeito dominado se relaciona refletindo e reproduzindo seu dominador, em uma relação de espelho.

Dito isto, podemos avançar na reflexão quanto aos processos de resistência, da dimensão estética e não-violenta, ao recurso da violência. Retomando as categorias psicanalíticas, o autor Manoel Berlinck reflete no sentido de que

“o recurso ao acting out, atrelado à passagem ao ato teria a função de criação de uma cena em que o Outro é convocado a implicar-se na tentativa de controle dos elementos de sujeição e afetação. Sua tentativa de passagem é para a cena do Outro, “onde o homem como sujeito tem de se constituir, tem de assumir um lugar como portador da fala, mas só pode portá-la numa estrutura que, por mais verídica que se afirme, é uma estrutura de ficção” (LACAN, 1962-63:130).<sup>12</sup>”

A dança como ritualização da violência, ou da expressividade de população vítimas de um alto grau de violência, foi recurso utilizado nos contextos históricos mais marcados pela opressão e violência. Já falamos da dança como reação artística no pós Segunda Guerra e na colonização. Tendemos, entretanto, a concordar com a perspectiva de Fanon e o recurso psicanalítico para pensar os paradigmas de “boa conduta” como reprodução da ideologia predominante.

Para pensar um movimento em práxis, podemos recuperar a própria história brasileira. A luta dos negros contra sua condição de escravizados no século XIX no Brasil, em especial na Bahia, foi marcada pelo encontro entre artes marciais, dança, filosofia de vida e música: a capoeira. Sua origem é um ritual africano chamado N'golo, que marca a passagem para a fase adulta. Assim ela se exercia também no Brasil, quando de enfrentamentos nas capoeiras dos canaviais, muitos escravizados logravam fugir pela única arma da capoeira. Foi assim que os quilombos ao redor do país foram se preenchendo e ampliando.

O caráter duvidoso da capoeira, sendo manifestação artística ou arma de luta, garantiu que mesmo sob a violência e controle branco sobre os negros, eles lograssem realizar as rodas e treinarem sua ação. Servindo também como o momento cartático e terapêutico que Fanon observa

12 Cf: [http://www.psicopatologiafundamental.org/uploads/files/v\\_congresso/mr\\_69\\_-\\_francisco\\_gomes\\_garzon.pdf](http://www.psicopatologiafundamental.org/uploads/files/v_congresso/mr_69_-_francisco_gomes_garzon.pdf)

nas práticas rituais africanas, mas como forma de organização dos afetos, muitas vezes contendo lutas pequenas e individuais em prol de um avanço coletivo e planejado de futuros avanços concretos pela libertação.

A dança, como espaço de expressão do corpo por excelência, nos faz conectar com uma dimensão outra que questiona o quem ou quem fala através dele. O corpo enquanto ontologia do ser permite pensar as marcas da violência na sociedade e também o conflito simbiótico entre o externo e o interno. Sobre isso, Judith Butler trabalha em "Quadros de Guerra" da seguinte forma:

"Podemos pensar em demarcar o corpo humano mediante a identificação de seus limites, ou da forma como está delimitado, mas isso significa ignorar o fato crucial de que o corpo é, de algum modo, e mesmo inevitavelmente, não limitado- em sua atuação, em sua receptividade, em seu discurso, seu desejo e sua mobilidade. O corpo está fora de si mesmo, no mundo dos outros, em um tempo e um espaço que não controla, e ele não apenas existe no vetor dessas relações, mas também é esse próprio vetor. o corpo não pertence a si mesmo". (BUTLER, 2016: 84-5).

O trabalho corporal ritualizado como processo de "expurgo" desenvolveu variações e métodos ao longo do tempo, em especial no atual contexto de violência rotinizada, como elemento de sustentação - ou vetorização, nos termos de Butler- "invisibilizado" da democracia liberal. As aspás quanto à caracterização do invisível se justifica por alguns aspectos. A magia em torno da questão da violência nas sociedades contemporâneas está marcada por sua regularidade que, aos poucos, a transforma em aspecto imperceptível no sentido de inlocalizável. Não há uma narrativa em repetição palpável à identificação das pessoas como uma violência pontual, a subjetiva que tratamos anteriormente, é capaz de incitar. Um sistema que oprime, explora, e responsabiliza a miséria de quase metade da população mundial à um fracasso mundial logra diluir a agência de sua violência. Os efeitos de psicose, neurose e paranoia, elementos manifestos na subjetividade próprio do modo de produção capitalista, são abstratos demais para serem levados em conta no mundo que se propõe voltado à razão, eficiência, racionalização das relações.

#### IV. CORPOS PASSÍVEIS OU NÃO DE LUTO

Mesmo a violência que alcança o campo do visível e palpável, como os inúmeros casos de violência policial - e dos aparatos repressivos do Estado no geral -, repousam na invisibilização que permite a disjunção societária entre "nós" e "eles" e a justificativa de controle moral, fortemente calcada no imaginário do medo- não apenas na gestão do medo, mas também o próprio medo como gestor. A população não passível de luto, como aponta Judith Butler, é a parcela vulnerável da sociedade, portadora do perigo, e que demanda um controle de sua degradação moral em prol da segurança do "nós". Em suas palavras, "Esses enquadramentos normativos estabelecem de antemão que tipo de vida será digna de ser vivida, que vida será digna de ser preservada e que vida será digna de ser lamentada" (BUTLER, 2016:85).

São "eles", perturbadores da ordem, a justificativa necessária para o círculo de permissividade da violência institucional. Segundo a autora:

"As vidas estão divididas entre aquelas que representam determinados tipos de Estado e aquelas que representam ameaças à democracia liberal centrada no Estado, de tal modo que a guerra possa então ser travada de forma legítima em nome de algumas vidas, ao mesmo tempo que se pode defender de forma legítima a destruição de outras vidas." (BUTLER, 2016: 85-6)

É notável, portanto, a produção desses portadores do medo e o nível em que os apontamentos se dão na sociedade. A essência não difere do momento da colonização e da escravidão, o grande diferencial, contudo, se concentra na perversividade ideológica que filtra o real de modo a encaixá-lo no desejo e legitimação geral. A violência é espetacularizada, assistida a uma distância confortável em que é cômodo desumanizar o outro e entender o território através de uma

disputa fatal: ou "nós" ou "eles". São inúmeros os exemplos que podemos abordar, seja o mundo aplaudindo em gozo a tortura e assassinato filmado e viralizado de Saddam Hussein, em que uma narrativa vendida pelos Estados Unidos foi amplamente comprada pelo mundo de que a encarnação do terror eram eles e não nós, grupo politicamente colonizado pelos EUA. Também quanto ao escândalo das fotos de Abu Ghraib, em que pareceu normal e divertido para os militares estadunidenses fazer chacota dos corpos das dos prisioneiros assassinados, registrando os momentos e compartilhando entre amigos e familiares (fig. 2)



(Figura 2- Foto) Retirada do site: <http://www.revistaforum.com.br/2014/05/09/o-que-imagens-de-abu-ghraib-realmente-nos-dizem-sobre-guerra/>

Um exemplo ainda mais recente e simbólico, foi a dos colonos israelenses, em julho de 2014, levando cadeiras e fazendo piquiniques para assistir os bombardeios realizados contra a Faixa de Gaza (fig.3). Neste momento, em que realizávamos pesquisa em campo na Cisjordânia<sup>13</sup>, foi possível notar a ritualização em uma outra dimensão, ainda que também abarcasse o "esforço muscular", "círculos permissivos" e, como expressa Fanon:

"Em horas fixas, em datas fixas, homens e mulheres se encontram em lugar determinado e, sob o olhar sério da tribo, se lançam numa pantomima de aparência desordenada, mas na verdade muito sistematizada, na qual, por múltiplas vias, denegações da cabeça, curvaturas da coluna, movimento para trás do corpo, decifra-se facilmente o esforço grandioso de uma coletividade para exorcizar-se, libertar-se, expressar-se. Tudo é permitido...nesse círculo." (p. 74).

13 A autora deste artigo vivenciou, pesquisou, participou e escreveu durante o início dos bombardeios de 2014 até o último cessar-fogo, transitando por e habitando campos de Refugiados e também cidades, de Belém, Ramallah, Wadi Fukin, Bil'in, Hebron, etc no período de Junho a setembro de 2014, como registra dissertação de mestrado, defendida em 2017, no IESP-UERJ.



(Figura 3- Foto) Retirada do site: <http://sia.az/en/news/world/420811-israelis-eat-popcorn-while-watching-israel-bombing-gaza>

Interessa observar que na Palestina, Cisjordânia e Gaza, toda sexta-feira, às 14h, é dia de enfrentamento diante dos "muros do Apartheid", nos campos de refugiados, vilas, assentamentos de colonos, prisões israelenses de palestinos e etc. O ritual chama a atenção, pois inicialmente o questionamento surge: como podem os palestinos permanecerem nesse nível de desgaste emocional, mantendo-se semanalmente em um enfrentamento materialmente muito desproporcional? Eles organizam barricadas com lixeiras, lançam pedras, gritam palavras de ordem, ateião fogo em pneus contra o maior armamento do mundo, o israelense, que não economiza em lançamento de gás lacrimogêneo, tanques de guerra, armamento letal, bombas de efeito moral e etc. Os cordões humanos de segurança, os esquemas de segurança e dispersão dos palestinos exigem preparo físico e algum nível de organização. Ainda assim, mulheres e homens, jovens, adultos, idosos e crianças participam desses rituais.

Passamos a compreender as *massiras* (do árabe, enfrentamento) como ritual por essa determinação da repetição e, talvez, com um objetivo em si mesma. Tal como os rituais indígenas em zonas urbanas, que reafirmam sua cultura através de rituais tradicionais, manifestando sua (re) existência ou quando os colonizados se manifestavam culturalmente afirmando seu território e identidade diante dos colonos. De certo modo, ocorre o mesmo com os palestinos, os quais vivem um tipo de atualização da colonização, quando repetidamente se reúnem nesses rituais de enfrentamento. Eles agem como quem diz "Olhem aqui! Eu existo e resisto" e colocando à prova que, como articula Butler, "Já estou me opondo a um mundo que nunca escolhi quando exerço minha agência" (BUTLER, 2016:85).

## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUTLER, Judith (2016). *Quadros de guerra: Quando a vida é passível de luto?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

DUNKER, Christian (2015). *Mal-estar, sofrimento e sintoma: uma psicopatologia do Brasil entre muros*. São Paulo: Boitempo.

EAGLETON, Terry (2013). *Doce violência: A ideia do trágico*. São Paulo: Editora Unesp.

FANON, Frantz (2013). *Os condenados da terra*. Juiz de Fora: Ed. UFJF

FOUCAULT, Michel (1978). *História da Loucura*. São Paulo: Perspectiva.

\_\_\_\_\_ (1988). *História da sexualidade 1: Vontade de saber*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

FREUD, Sigmund (2011). *O mal-estar na civilização*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras.

SAFATLE, Vladimir (2016). *O circuito dos afetos: Corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

SPINOZA, Benedictus de (2016). *Ética*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

ZIZEK, Slavoj (2014). *Violência: seis reflexões laterais*. São Paulo: Boitempo.

**DE LA CIUDADANÍA FORMAL A LAS CIUDADANÍAS  
SITUADAS: ACCESO A DERECHOS Y MEMBRESÍA  
ENTRE HABITANTES DE UN EDIFICIO RECUPERADO  
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

*ANA GRETTEL THOMASZ*



# DE LA CIUDADANÍA FORMAL A LAS CIUDADANÍAS SITUADAS: ACCESO A DERECHOS Y MEMBRESÍA ENTRE HABITANTES DE UN EDIFICIO RECUPERADO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

Aunque la delimitación de un subcampo del saber denominado “antropología de la ciudadanía” es reciente, las investigaciones enmarcadas bajo esa denominación se encuentran en expansión (Holston y Appadurai, 1996; Kymlicka y Norman, 1994; Lazar, 2013; Neveu, 2005; Neveu et. al. 1998). Dichas investigaciones ponen de manifiesto la notable distancia que suele mediar entre los principios jurídicos formales y su aplicación práctica. Recalcan el modo en que diversos aspectos tales como la pertenencia de clase, la edad, el género, la orientación socio-sexual, la adscripción étnico-racial, las características corporales, la pertenencia nacional y otros, inciden fuertemente ampliando y/o restringiendo el acceso y ejercicio de derechos de ciudadanía de distinta índole (Agra Romero, 2002; Arbona, 2008; Fraser y Gordon, 1992; Leyva Solano, 2013; Maffia, 2013; Grey Postero, 2009; Thomasz y Girola, 2016).

Otros trabajos exploran los fundamentos y lenguajes en base a los cuales ciertos sectores sociales subalternizados reclaman y demandan por el acceso a derechos (Holston, 2008; Wanderley, 2009). Un tercer conjunto de pesquisas examinan los desplazamientos experimentados por la noción moderna y liberal de ciudadanía gestada al calor de las revoluciones burguesas y durante el período de consolidación del Estado Nación moderno: ahondan en las diversas escalas en las que se dirime hoy su ejercicio (Benhabib, 2005; Fenster, 2010; Neveu, 2005; Lazar, 2013; Purcell, 2003).

A su vez, todos esos trabajos dan cuenta de una creciente preocupación por indagar el modo en que la ciudadanía se construye y ejercita en contextos sociales situados, superando la anterior visión estatutaria y estática que tendía a concebirla como un atributo más o menos fijo o constante (Assies, Calderón y Salman, 2002).

El presente artículo se divide en dos partes. La primera, cuyo objetivo es destacar las premisas teóricas y los procesos históricos que sustentan este escrito. Tomando los casos de la Revolución francesa y la Revolución de Mayo respectivamente, se remarca la distancia que se observó inicialmente entre la igualdad formal declarada discursivamente por las revoluciones burguesas y los cambios que efectivamente se llevaban a la práctica. Una segunda parte articula dichas reflexiones con el trabajo etnográfico desarrollado desde 2015 en un edificio recuperado localizado en un barrio semi-periférico de la ciudad de Buenos Aires, en el que residen alrededor de cien familias pertenecientes a los sectores populares. Se trata de grupos de familias que carecen de recursos para acceder a ciertos derechos (vivienda, salud, educación) a través de los mecanismos de mercado. Entrever cómo construyen y disputan el acceso a derechos, identificar

---

<sup>1</sup> La labor de investigación que retoma este artículo contó con el apoyo de un subsidio UBACyT con sede en la Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires titulado “*De la ciudadanía universal a las ciudadanía locales: procesos de ciudadanía, descuidadización, recuidadización en contextos urbanos de la ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva etnográfica*” dirigido por María Florencia Girola y co-dirigido por Ana Gretel Thomasz (Código UBACyT 20020150200025BA). En el curso del último año (entre mayo 2017 y mayo 2018) dicha labor se benefició con el apoyo adicional de un subsidio UBANEX extendido por la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires en el marco del Proyecto titulado “*Documentos para la gestión por un derecho a la vivienda. La Casa Santa Cruz*” con sede en el Instituto Superior de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, dirigido por Sandra Inés Sanchez y co-dirigido por Ana Gretel Thomasz.

los lenguajes y las lógicas que subyacen a su accionar colocando el acento en la lucha entablada por reafirmar su derecho a la vivienda, es el propósito de la segunda parte.

## II. DE LA SOCIEDAD DE ESTAMENTOS A LA SOCIEDAD DE CIUDADANÍA: LA REVOLUCIÓN FRANCESA

La conformación de la noción moderna de ciudadanía fue un proceso indisoluble de la gestación de esa otra gran institución política moderna que es el Estado Nación. Tras la Revolución Francesa, se inició en Europa un largo período de tensiones y pujas entre la nueva *sociedad de ciudadanía* que se abría paso al fragor de los valores igualitarios y universalistas proclamados por los *philosophes* de la Ilustración por un lado, y los ideales jerárquicos, verticalistas y particularistas propios del Antiguo Régimen y la *sociedad de estamentos* que se le asociaba, por el otro. A diferencia de lo que acontecía en el seno de la sociedad monárquica o de la antigua Grecia en donde únicamente un pequeño porcentaje de la población gozaba de los derechos de ciudadanía, tras las revoluciones burguesas se proclamaba la igualdad ante la ley y la igualdad de derechos.

Como lo señala Renato Ortiz, la Revolución Francesa fue pensada por sus impulsores como el “marco cero de la Historia de la Humanidad”, el anuncio de una edad que se abría bajo el signo de los derechos del hombre y del ciudadano (Ortiz, 2000:16). Todos los hombres nacen libres e iguales ante la ley; libertad, igualdad y fraternidad *o la muerte*, fue el *dictum* de la Revolución Francesa. Igualdad, libertad, seguridad y propiedad fueron los principales derechos civiles consagrados en la Constitución de 1793. Así, los revolucionarios repudiaban los privilegios de la sociedad de estamentos y las jerarquías tradicionales. El nuevo orden ya no se fundaba en Dios sino en la razón y en un conjunto de derechos *naturales* y universales.

Sin embargo, muy tempranamente resultó evidente que se abría una brecha entre la igualdad proclamada discursivamente y los nuevos derechos que se reconocían *de jure*: el ejercicio de algunos derechos civiles alcanzaba también a los ciudadanos “pasivos” pero el de los derechos políticos se restringía a los ciudadanos “activos”. Vale decir, a los propietarios u hombres que pagaran como mínimo tres días de sueldo en impuestos directos (Wallerstein, 2002:2). Las mujeres, los trabajadores, y sectores subalternos quedaban también excluidos del ejercicio de los derechos políticos. Sólo en 1848 se instauró el voto universal masculino, y sólo un siglo después, en abril de 1944, el voto femenino.

La nueva comunidad conformada por los ciudadanos excluía además a los extranjeros. Luego de un fugaz e inicial momento inmediatamente posterior a julio de 1789 durante el cual se reconoció la ciudadanía a personas no nacidas en Francia, se impuso finalmente otra concepción que la equiparaba con el origen nacional. La noción moderna de ciudadanía iría así confundándose y yuxtaponiéndose cada vez más con la de nacionalidad.

No es posible ahondar en el sinuoso y complejo proceso de acceso a derechos políticos, civiles y sociales por parte de los sectores sociales que diferían del sujeto hegemónico de ciudadanía: el varón, blanco, adulto, propietario, capaz e ilustrado (Maffia, 2013:1). Basta con remarcar que durante el siglo XIX se observó una tensión casi constante entre ampliación y contracción de los derechos de ciudadanía. Movimiento que a grandes rasgos, se vinculó con la alternancia entre los sistemas monárquico-conservadores y liberal-republicanos que caracterizó al convulsionado siglo XIX. Desde luego, tuvo que ver también con los reclamos de aquellos sectores sociales por el acceso a derechos. Como lo demuestra Wallerstein, toda la historia política del siglo XIX puede ser leída en términos de una lucha de ciertos grupos excluidos en torno a la ampliación y el reconocimiento de sus derechos de ciudadanía (Wallerstein, 2002:2).

### III. DE LA SOCIEDAD DE CASTAS Y ESTAMENTOS A LA SOCIEDAD DE CIUDADANÍA: LA REVOLUCIÓN DE MAYO.

La doctrina del derecho natural y los ideales del Iluminismo se expandieron y llegaron al continente americano, en donde fueron recogidos y reivindicados por la élite criolla e ilustrada local. En el Río de la Plata, la Revolución de Mayo de 1810 fue concebida también como un hiato que establecería una ruptura profunda con el pasado -en este caso hispánico y colonial- así como el inicio de una nueva era fundada en una serie de valores encadenados tales como libertad, igualdad, soberanía popular, emancipación, patria y por supuesto, ciudadanía. El influjo del vocabulario político de la Revolución Francesa fue evidente en Buenos Aires, en donde el concepto de ciudadano se incorporó al imaginario revolucionario como término de combate (Oieni, 2004: 315).

Empero, también en esta región se observó desde el inicio una brecha entre el nuevo orden que se proclamaba y las innovaciones que efectivamente se introducían en la práctica. Además, en el continente americano no se trataba simplemente de cortar amarras con la monarquía hispánica y el orden político asociado con ella, suplantando así a la vieja *sociedad de estamentos* por una nueva *sociedad de ciudadanía*: en tierras americanas. La *sociedad de estamentos* coexistía con una *sociedad de castas* y se superponía con ella: la población mestiza, indígena y negra se diferenciaba claramente de la criolla y la española.

Como lo afirma Oieni, el Cabildo y la condición de vecino fueron dos importantes instituciones que España transfirió a América, y que se encontraban estrechamente asociadas con el ejercicio de derechos políticos en la esfera de lo local. Pero ¿quiénes gozaban de la condición de vecino antes de la Revolución de Mayo? : “...el vecino era español, hombre, y debía poder demostrar su pureza de sangre, es decir que no estaba mezclado con las castas, ni era moro ni judío. Debía ser propietario o ganarse la vida con un trabajo no manual, habitar en una ciudad y pagar sus impuestos. La condición de vecino era un rango social delimitado, constituía un cuerpo político cuya pertenencia estaba determinada por la posición en la jerarquía social” (Oieni, 2004: 314).

Agrega Oieni que en el Río de la Plata, la institución del concepto de ciudadano no fue el producto de un lento desarrollo desde la forma colonial hacia la moderna, “sino que fue implantado por las elites, desde arriba, a comunidades aun ancladas en el imaginario colonial de la vecindad que mantenía la participación en los asuntos públicos dentro de los marcos de un orden corporativo y jerárquico. El concepto de vecino coexistió con el de ciudadano hasta bien entrado el siglo XIX” (Oieni 2004:326).

A semejanza de lo acontecido en Francia, la glorificación de la figura del ciudadano por los hombres de Mayo no dio lugar en forma automática a la igualación de todos ante la ley ni mucho menos a la extensión de los derechos políticos a otros sectores sociales o a la población que conformaba las castas. Se reprodujeron de algún modo las exclusiones anteriormente asociadas a la categoría vecino. Como lo consigna Maffia, el pacto social originario de nuestra República fue explícitamente excluyente: nuestra revolución emancipadora decidió en algunas de sus primeras resoluciones que no serían considerados vecinos ni los negros, ni los indígenas, ni los mestizos ni las mujeres (Maffia, 2013:8).

Sin embargo, excluyendo el ejercicio de los derechos políticos, una noción abstracta y universalizante de ciudadanía que equiparaba formalmente a todos los individuos ante la ley, fue imponiéndose de a poco en el curso del siglo XIX, alcanzando formalmente incluso a los elementos que conformaban las castas. Así, a mediados del siglo XIX, con la sanción de la Constitución de 1853 se consagraban los derechos civiles al tiempo que la nación argentina se

convertía en una tierra abierta “a todos los hombres del mundo” que quisieran habitar en suelo argentino según lo establecía el Preámbulo de dicha Constitución. Más tarde, en 1876, se sancionaba la Ley 817 de Fomento a la Inmigración y Colonización, conocida como Ley Avellaneda. La nación en ciernes desdeñaba así a la población nativa representada por las castas y pretendía conformarse a imagen y semejanza de ciertas potencias europeas.

La relativa paradoja derivada de la decisión de la elite local de conformar una nueva nación con ciudadanos provenientes de otras naciones preferentemente europeas, se compensaba con la facilidad con la que la Ley 346, “de Nacionalidad y Naturalización” permitía a inmigrantes extranjeros acceder a derechos y naturalizarse o nacionalizarse, aunque debían para ello renunciar a su nacionalidad de origen (Pavone, Sander y Thomasz, 2017).

En cuanto a los derechos políticos, la Ley Sáenz Peña (1912) estableció el voto universal masculino mientras que tan sólo casi cuatro décadas después (en 1951) las mujeres accedieron por primera vez al sufragio en una elección presidencial. Por aquella época, la instauración del peronismo en el poder consagraba los derechos de los trabajadores y daba paso al reconocimiento de múltiples derechos sociales asociados al bienestar, los que se plasmaron en la Constitución de 1949.

De este modo, en el transcurso del siglo XX, terminaba de operarse el pasaje desde una *sociedad de estamentos y de castas* hacia una *sociedad de ciudadanía*, basada en la igualdad de derechos de todos ante la ley. Sin embargo, tampoco aquí el proceso de construcción de ciudadanía fue lineal. A la construcción de un Estado de Bienestar y el intervencionismo que caracterizó a la etapa peronista siguieron regímenes dictatoriales, liberales o moderados que eliminaron múltiples derechos consagrados durante la etapa peronista, comenzando por la derogación de la propia Constitución de 1949<sup>2</sup>.

Otra peculiaridad del proceso de construcción de ciudadanía local remite a “colonialidad originaria” (Oieni 2004: 326). Si durante los siglos de dominación colonial española los criollos habían sido parte, aunque subordinada, del poder imperial, después del estallido de las revoluciones emancipadoras se abrió una nueva etapa que transformó a la “colonialidad monárquica” en una “modernidad/colonialidad criolla” (Oieni, 2004:328).

Como lo argumentara Quijano (2000), el fin de la dominación colonial en América y la conformación de Estados Nacionales durante el siglo XIX no significó el final de la dominación de la raza blanca europea ni del sometimiento de las restantes etnias: las viejas formas de opresión étnico-racial se perpetuaron bajo nuevos ropajes. Así, no es casual que en 1876 se promulgara la Ley Avellaneda, la que a la par que idealizaba a los europeos, denostaba a la población mestiza y nativa que antes conformaba las castas.

En síntesis, pese al ensalzamiento de la figura del ciudadano que se erigió como un grito de guerra durante la revolución independentista y a la igualdad jurídica proclamada en la Constitución Nacional de 1853; hoy en día la pertenencia de clase y étnico-racial sigue condicionando la capacidad de ser reconocido simbólicamente como miembro de la comunidad nacional, acceder a derechos y ejercerlos.

---

<sup>2</sup> Fue nuevamente puesta en vigencia la Constitución de 1853 contemplando las reformas de 1860, 1863 y 1898 e incorporando el Artículo 14 *bis* de protección de los derechos sociales.

#### IV. DE LAS “BASES NACIONALES” DE LA CIUDADANÍA A LAS CIUDADANÍAS MÚLTIPLES EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Como lo indicamos, en el proceso de transición a las nuevas sociedades de ciudadanía, ser ciudadano pasó a ser igual a ser miembro de un Estado-Nación particular y poseer determinados deberes y derechos en ese marco. En el caso de la Argentina, para acceder a determinados derechos debía realizarse previamente el trámite de la naturalización.

Pero en el actual contexto de globalización el Estado-Nación coexiste con otras comunidades de referencia subnacionales y transnacionales (Unión Europea, Mercosur, la metrópolis de residencia u otras). El tema de las diversas escalas de construcción y ejercicio de la ciudadanía ha pasado entonces a un primer plano. Hoy es posible ser miembro de diversas comunidades políticas y ejercer derechos en distintos marcos. En algunos Estados-Nacionales, es posible incluso acceder a un conjunto de derechos sin poseer la nacionalidad de referencia o la ciudadanía formal.

En tal sentido, Holston y Appadurai (1996) introducen la distinción entre la *ciudadanía formal*, que alude a la membresía a un Estado Nación dado, y la *ciudadanía sustantiva*, que remite a la posesión y el ejercicio efectivo de derechos (Holston y Appadurai, 1996:190). Remarcan así el hecho de que en algunos Estados-Nación se puede acceder a la ciudadanía sustantiva, esto es a ciertos derechos civiles, sociales y políticos y ejercitarlos, sin ser miembro de la comunidad nacional. E inversamente, en otros es posible gozar del status de ciudadanía en un plano jurídico formal o ser considerado miembro sin tener garantizado al mismo tiempo el acceso a ciertos derechos básicos.

En la Argentina, esta distinción se materializó *de jure*<sup>3</sup> con la puesta en práctica de la Ley 25.871/03. Las innovaciones que introdujo son significativas: se basa en una novedosa concepción de los derechos, los que se sustentan ahora en la habitancia o residencialidad y ya no en la nacionalidad (Pavone, Sander y Thomasz, 2017). Si antes los extranjeros debían naturalizarse y renunciar a su nacionalidad de origen para acceder a derechos de diversa índole, la nueva norma debilita la fuerte equiparación de la categorías de ciudadanía y nacionalidad, garantizando el acceso a distintos derechos sociales y políticos a los no nacionales.

En lo que resta, las reflexiones vertidas hasta aquí se articulan con el trabajo etnográfico desarrollado con las familias que habitan en el edificio Santa Cruz desde 2015 hasta hoy, basado en la realización de observación con y sin participación, entrevistas abiertas y semi-estructuradas y otras técnicas cualitativas convencionales.

#### V. EL EDIFICIO SANTA CRUZ: ADQUISICIÓN Y ACCESO A DERECHOS EN UNA SOCIEDAD DE CIUDADANÍA

Las aproximadamente 100 familias que residen en el edificio Santa Cruz fueron llegando al inmueble desde 2004. Una parte considerable son inmigrantes de nacionalidad peruana, quienes después de residir por un tiempo en casa de algún pariente o conocido, en viviendas o habitaciones alquiladas o bajo otras modalidades, debieron enfrentarse al desafío de hallar un lugar definitivo para establecerse. La carencia de recursos económicos pero también de políticas públicas accesibles para su condición socio-económica, los llevó a recurrir a una estrategia informal y alternativa como lo es la recuperación de inmuebles ociosos.

---

<sup>3</sup> Se retoma de Wanderley (2009) la distinción derechos *de jure/ de facto* para realzar las discrepancias que suelen observarse entre los derechos formales y su aplicación práctica.

Movidas por la *lógica de la necesidad*, las primeras familias que se instalaron en el edificio debieron realizar un arduo trabajo para transformarlo en un lugar habitable. Allí había funcionado hasta finales de la década de 1990 una fábrica textil, que cerró sus puertas después de que se produjera la quiebra de la firma. El edificio permaneció varios años abandonado hasta que dichas familias lo recuperaron, dotaron de infraestructura y transformaron en su hogar (Thomasz *et. al.* 2018). Así, se auto-procuraron el derecho a la vivienda y el hábitat de manera autogestiva, creativa y solitaria, sin mayores apoyos ni asistencia por parte del Estado. Por lo general, no efectuaron mayores reclamos o demandas ante organismos públicos en ese sentido. Simplemente, ante la ausencia de apoyos externos y movidos por la *lógica de la necesidad*, resolvieron de facto y en forma independiente sus necesidades habitacionales. Ciertamente, no se registra en los relatos de los pobladores referidos a ese momento inicial, *el lenguaje de los derechos* ni un encuadramiento de su problemática en términos de un derecho que debe ser de algún modo resguardado por el Estado.

Algo semejante ocurre en el plano del derecho al trabajo. Gran parte de la población que reside en el edificio recurre a estrategias informales de supervivencia (venta ambulante, empleo doméstico o en el ramo de la construcción). La cantidad de personas que poseen empleo registrado y por ende acceso a todos (o casi todos) los derechos de seguridad social consagrados en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional (vacaciones, aportes jubilatorios, protección o compensación a la familia y otros) es ínfima. Pero en este caso existen operatorias públicas que asisten a las familias encabezadas por desempleados o trabajadores precarizados, y que complementan los ingresos que obtienen de manera informal. Nos referimos a un subsidio puesto en marcha por el Estado Nacional es el denominado Asignación Universal por Hijo (AUH) que extiende la cobertura social percibida por trabajadores formales con niños a cargo, a desempleados y trabajadores precarizados (Hintze, 2015), a quienes se reconoce como nuevo sujeto de derecho de la seguridad social (Lo Vuolo, 2009). Y otro denominado Ciudadanía Porteña con Todo Derecho, implementado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (creado por la **Ley 1878 GCBA**) que brinda un subsidio mensual a hogares en situación de pobreza o indigencia para adquirir alimentos, productos de limpieza y útiles escolares.

En el plano del derecho a la salud y a la educación, en cambio, sí se registran dispositivos públicos que posibilitan cubrir las demandas de los sectores populares de manera relativamente satisfactoria. Todos los habitantes del edificio recurren a los hospitales o centros de salud del entorno inmediato y la gran mayoría de los niños, niñas, y adolescentes asisten a las escuelas públicas de la zona.

En cuanto al derecho a la vivienda, el Estado, a través del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC de aquí en adelante), no activa mecanismos que posibiliten a los sectores de la población más empobrecidos acceder a ese derecho. Las condiciones impuestas por los programas públicos de viviendas de interés social suelen ser excluyentes para los sectores más vulnerables. La única política activa del Estado ante tales sectores parece ser el “dejar hacer”: vale decir, dejar que resuelvan por su cuenta sus necesidades de hábitat.

En suma, el Estado local garantiza en forma activa el acceso al derecho a la salud y a la educación pero no a la vivienda. En el plano del derecho al trabajo y derechos de seguridad social asociados, se verifica una situación intermedia, en tanto existen mecanismos que compensan parcialmente la imposibilidad de acceder a puestos laborales registrados y derechos de seguridad social derivados (Thomasz, 2018).

## VI. LA SUBASTA Y EL JUICIO DE DESALOJO

En julio de 2010, de manera repentina, el edificio Santa Cruz fue rematado en subasta pública y adquirido por un especulador con la población misma viviendo adentro, quien inició el

juicio de desalojo que se encuentra hoy en día en curso. Entraron en escena desde ese momento distintos actores sociales: una institución de Derechos Humanos a la que pertenece la jurista que ejerce la defensa de los pobladores, y una organización social de Hábitat y Vivienda (la Liga Argentina por los Derechos del Hombre y la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires -CIBA de aquí en adelante- respectivamente).

El desafío que se impuso a partir de ese momento a los pobladores del edificio, fue el auto-construirse y auto-presentarse como ciudadanos y por ende como *sujetos de derecho* ante el resto de la sociedad y/o los diversos interlocutores vinculados con las burocracias estatales ante los que se vieron obligados a interactuar en el marco del juicio de desalojo. Cabe recordar que lejos de registrarse entre los pobladores del inmueble el *lenguaje de los derechos*, predominaba entre ellos el discurso y la lógica de la necesidad.

Incorporar dicho lenguaje, pensarse a sí mismo como sujeto de derecho en una nación diferente de la propia y una ciudad como la de Buenos Aires que pretendió forjarse a imagen y semejanza de naciones europeas -que posee por ende una fortísima carga de colonialidad- era y es una tarea nada sencilla para un sector social en situación de vulnerabilidad, cuyos miembros llegaron de otras naciones latinoamericanas acuciados por la necesidad. Para reafirmar el derecho a la vivienda de los pobladores y resistir el desalojo, era menester, en efecto, que el *lenguaje de la necesidad* fuera gradualmente desplazado por el *lenguaje de los derechos*, y que aquellos asumieran un comportamiento más activo de auto-defensa de su derecho a la vivienda.

A ese propósito se orientó el trabajo desarrollado por las organizaciones nombradas. También prestaron su apoyo y asesoramiento para que los pobladores del edificio pudieran conformarse como Cooperativa de Vivienda a fin de ingresar en la única operatoria que en teoría, posibilita a sectores sociales en situación de emergencia habitacional acceder a una vivienda definitiva: la Ley 341/00, dependiente del IVC, que insta a grupos sociales sometidos a juicios de desalojo a conformar Cooperativas de Vivienda. Es una norma que fue propuesta hace casi dos décadas por organizaciones sociales de la ciudad de Buenos Aires con el propósito de que los sectores populares organizados pudieran acceder a la vivienda a través de la obtención de un crédito. Pero su implementación efectiva por parte del IVC ha resultado en los últimos años muy pobre y errática, y el presupuesto asignado a esta operatoria por parte del Estado es ínfimo. Al respecto, cabe remarcar que la ciudad de Buenos Aires es gobernada desde 2008 por un partido de derecha (que fue opositor a la gestión que condujo los destinos de la Nación entre 2003-2015) cuyas políticas propician la mercantilización del suelo urbano y resultan claramente expulsivas para los sectores de menores recursos.

Paralelamente, el trabajo de la jurista y los miembros de CIBA transparentaba ante los pobladores del edificio una situación incontestable: que en lo que a los sectores populares y el derecho a la vivienda respecta, en Buenos Aires no basta con poseer derechos formales ni con estar cooperativizados como lo prescribe la Ley 341. Es menester además organizarse políticamente y tener capacidad de presión sobre los organismos públicos encargados de implementar *de facto* los derechos que se poseen *de jure*, tales como el IVC. Una capacidad que por el momento, los pobladores del edificio Santa Cruz no han adquirido y/o desplegado.

## VII. DEL CONTEXTO DE AMPLIACIÓN AL CONTEXTO RESTRICTIVO: DEL KIRCHNERISMO A CAMBIEMOS

Hasta finales de 2015 aproximadamente, el contexto en términos de acceso a derechos era el que se describió: excluyendo el derecho a la vivienda, el acceso a los restantes derechos sociales tales como salud, educación y subsistencia, era en cierta medida garantizado a los sectores populares por el Estado.

En efecto, a lo largo período 2003-2015, durante el cual se sucedieron tres gobiernos peronistas, fue notable la ampliación y el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores y de grupos sociales marginalizados y oprimidos, lo que se expresó en la aprobación de un grueso corpus de legislación nacional. La puesta en práctica de la Ley 25.871 a la que nos referimos antes y la creación de la Asignación Universal por Hijo son solo dos ejemplos de una larga lista de acciones que tendieron a introducir cambios cualitativos.

Por el contrario, al nivel local, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, gobierna desde 2008 Propuesta Republicana, el partido de derecha que luego de aliarse con un histórico partido de centro (la Unión Cívica Radical) se impuso en las elecciones presidenciales a finales de 2015 a través de la Alianza Cambiemos, encabezada por el actual presidente Mauricio Macri. El lenguaje predominante entre los funcionarios de Cambiemos no se basa en los derechos del ciudadano sino en la reivindicación de la figura del *vecino*. Los resabios de la figura de vecino colonial son evidentes, en tanto gran parte de las iniciativas oficiales interpelan a sectores medios con poder adquisitivo (a modo de ejemplo, tienen que ver mayormente con el área de seguridad, la puesta en valor del espacio público y de espacios “verdes” e incluso con el cuidado de mascotas y su acceso a dichos espacios). Los derechos de ciudadanía, cuando se reconocen, suelen estar fundamentados en la meritocracia antes que en la Constitución Nacional.

No es extraño entonces que con la asunción del candidato de Cambiemos a la primera magistratura en 2016, se produjera un desplazamiento vertiginoso desde un contexto de fortalecimiento de derechos de ciudadanía a otro fuertemente restrictivo. Gran cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) firmados por el presidente de la Nación derogan y desarticulan derechos adquiridos por trabajadores, sectores vulnerables y grupos marginalizados. Uno de esos decretos, el DNU N° 70/2017 introducía sustanciales modificaciones a la Ley de Migraciones N° 25.871. Entre otras cosas, simplificaba notablemente la posibilidad de expulsar extranjeros, fundando dicha acción en la comisión de delitos menores y sin que los implicados poseyeran condena firme. Aunque finalmente fue declarado inconstitucional, la elaboración de ese decreto por parte del oficialismo no fue inocente. Tuvo como efecto reavivar la xenofobia y prejuicios hondamente arraigados en el sentido común de la “buena” ciudadanía porteña vinculados a la modernidad/colonialidad criolla (Oieni, 2004:328).

Este contexto restrictivo se ve agravado por el robustecimiento del poder de las fuerzas de seguridad, el alarmante aumento de hechos de violencia institucional, la persecución y el hostigamiento a jóvenes de sectores populares e inmigrantes. Son múltiples los ciudadanos residentes en el edificio Santa Cruz que no pueden continuar desarrollando sus actividades laborales informales por haber sufrido operativos represivos. El principal referente del edificio fue detenido bajo dudosas acusaciones cuando se encontraba realizando una protesta para mantener su puesto de trabajo en un Paseo de Compras estilo feria ubicado en el barrio porteño de Constitución, antes de que se declarara la inconstitucionalidad del DNU. Ya no puede sostener la lucha por preservar el derecho a la vivienda en el edificio porque se encuentra a la búsqueda de opciones para garantizarse su subsistencia y la de su familia.

En esta coyuntura, no es casual que el mismo Juez que resguardó el derecho a la vivienda de los pobladores desde 2010, haya precipitado entre fines de 2017 y hoy los pasos que conducen a la materialización del desalojo.

## VIII. CONCLUSIONES

El trabajo etnográfico realizado pone de relieve que la transición desde las sociedades de estamentos y castas a la república moderna o la nueva *sociedad de ciudadanía* no dio lugar al reino de la igualdad de derechos. Demuestran que aun en el contexto de globalización y con una



legislación de vanguardia como lo es la Ley 25.871, los derechos de ciudadanía se adquieren, disputan y demandan en el marco de relaciones sociales situadas y la mayor parte de las veces, jerárquicas y desiguales. Al mismo tiempo, manifiesta como la aplicación efectiva de los derechos existentes de jure es, en América Latina y más exactamente en la Argentina, sumamente permeable a los designios de los poderes políticos de turno y sus intereses.

Efectivamente, pese al tiempo transcurrido y los notables cambios introducidos en la legislación, persiste en la Argentina algo así como un “núcleo duro” de la ciudadanía colonial, una ideología que liga a éste último a la figura del vecino: es decir el hombre, propietario, titular de derechos políticos.

Aun hoy en día, a los sectores subalternos que difieren de ese ciudadano ideal, sigue resultándoles complicado hacer valer sus derechos, máxime cuando entran en tensión con otros derechos de los que gozan sectores sociales acomodados, como el que analizamos aquí.

Aunque la igualdad jurídica nunca se realizó completamente en la práctica, por momentos sí pareció funcionar como un espejismo o meta a alcanzar. Al menos en esa dirección parecían encaminarse las políticas públicas implementadas hasta 2015. Hoy en día, es eso lo que al parecer se ha desarticulado: la igualdad de derechos no aparece como un ideal. Los cambios que se vislumbran desde 2016 parecen ir en dirección retrógrada, predicar una vuelta a la *sociedad de estamentos*, basado en los privilegios de algunos -los “vecinos”- y en la opresión de otros, antes que en la igualdad de todos ante la ley, como lo pregonaría cualquier sociedad de ciudadanía que se precie de tal ...

## IX. BIBLIOGRAFÍA

Assies W., Calderón M. A., Salman T. (2002): “Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina”. En Marco Antonio Calderón, Willem Assies y Ton Salman (Eds.) Ciudadanía cultural, política y reforma del Estado en América Latina. El Colegio de Michoacán y el Instituto Federal Electoral de Michoacán, Zamora, Michoacán pp. 17-58.

Agra Romero, M. X. (2002): “Ciudadanía. El debate feminista”. En Quesada, F. (ed). Naturaleza y sentido de la ciudadanía hoy. Publicaciones UNED, Madrid.

Arbona, J. M. (2008): Ciudadanía política callejera: Apropiación de espacios y construcción de horizontes políticos. En A. Ziccardi. *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*, Siglo del Hombre Editores, CLACSO, Bogotá.

Benhabib, S. (2005). *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Gedisa Editorial, Barcelona.

Fenster, T. (2010). “El derecho a la Ciudad y la Vida Cotidiana basada en el Género”. En Ana Sugranyes & Charlot Mathivet (Eds.), *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Habitat International Coalition, Santiago de Chile.

Fraser, N. y Gordon, L. (1992 ): “Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social”. *Isegoría* N°6. 65-82.

Grey Postero, N. (2009). *Ahora somos ciudadanos*. Muela del Diablo Editores, La Paz.

Hintze, S. (2015) “La Asignación Universal por Hijo en el marco de la política y la seguridad social en Argentina” *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 5, Nro. 9. [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/08\\_Hintze\\_9.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/08_Hintze_9.pdf)

Holston J y Appadurai, A. (1996): “Cities and citizenship”. *Public Culture* Vol. 8, Chicago, The Universtiy of Chicago.

Hoston, J. (2008). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton University Press, Princeton-New Jersey.

Kymlicka, W y Norman, W. (1994): "Return of the Citizen: a survey of recent work on citizenship theory." En *Ethics*, 104: 257-289 *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Oxford University Press, Oxford.

Lazar, S. (2013). Introduction. En *The Anthropology of Citizenship: A Reader*. Sian Lazar Editor. Wiley Blackwell.

Leyva Solano, X. (2013): "Antropología de la ciudadanía?...étnica. En construcción desde América Latina". *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*. Vol. V, Nro 001. San Cristóbal de las Casas, México. Disponible en: [liminar.cesmeqa.mx/index.php/r1/article/view/235](http://liminar.cesmeqa.mx/index.php/r1/article/view/235)

Lo Vuolo, R. (2009). "Asignación por hijo" Serie Análisis de Coyuntura N°21, CIEPP, Buenos Aires.

Maffia, D. (2013): "Ciudadanía sexual: derechos, cuerpos, géneros e identidades". En <http://bibliotecalms.blogspot.com.ar/2013/01/ciudadania-sexual-derechos-cuerpos.html>

Neveu, C. (2005). *Anthropologie de la citoyenneté. Anthropologie sociale et ethnologie*. Université de Provence - Aix-Marseille I.

Neveu, C, B. Bernard, Roudet, B. (1998): *Pour une anthropologie de la citoyenneté, une approche comparative France-Grand Bretagne*. In : *Agora débats/ Jeunes en Europe, politique et citoyenneté*. Pp. 43-51.

Oieni, V. (2004). "Ciudadanía y Revolución en el Río de la Plata 1806-1815". En *Historia Contemporánea* Nro. 28 pp- 311-334

Ortiz, R. (2000). *Modernidad y espacio: Benjamin en París*. Editorial Norma, Buenos Aires.

Pavone, A., Sander J. y A. G Thomasz. (2017). "Ciudadanía y nacionalidad en la Argentina moderna y contemporánea. Los derechos de los pueblos indígenas y de migrantes". Ponencia presentada al II CONGRESO INTERNACIONAL DE GEOGRAFÍA URBANA. Universidad Nacional de Lujan. 6, 7 y 8 de septiembre de 2017.

Purcell, Mark (2003). "Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order." *International Journal of Urban and Regional Research* 27, no. 3 pp.564-590.

Quijano, Aníbal (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina* (selección). En Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>

Thomasz, A. G y Girola, M. F. (2016): "Ciudadanía, perspectiva antropológica y enfoque etnográfico. Algunos aportes para su exploración". *Revista de Antropología del Museo de Entre Ríos*. Vol. 2 (1). Museo de Cs. Antropológicas Prof. Antonio Serrano y Caycit-Conicet.

Thomasz, A. G (2018) "Sociedades sin ciudadanía y sociedades con ciudadanía" Inédito.

Thomasz, A. G; Girola, M. F; Laborde, S.; Sander, J.; Garibotti, M. B; Borocionni, L.; Pavone, A. "El Edificio Santa Cruz. Informe Cualitativo". Informe Técnico presentado a la Liga Argentina por los Derechos del Hombre y la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires.

Wanderley, F. (2009): *Prácticas estatales y ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia*. Íconos, *Revista de Ciencias Sociales* N°34, pp. 67-79. FLACSO-Sede Académica de Ecuador-Quito.

Wallerstein, I (2002). Citizens all? Citizens some! The Making of the Citizen. *Comparative Studies in Society and History*, 45(4): 650-679. Disponible en <http://www2.binghamton.edu/fbc/archive/iwepthomp.htm>

**DISPERSÃO URBANA NA ÁREA METROPOLITANA  
DE FORTALEZA-CE (BRASIL):  
A EXPANSÃO NO EIXO SUDESTE**

NOGUEIRA DIÓGENES, BEATRIZ HELENA

# DISPERSÃO URBANA NA ÁREA METROPOLITANA DE FORTALEZA-CE (BRASIL): A EXPANSÃO NO EIXO SUDESTE

## I. INTRODUÇÃO

Fortaleza - capital do estado do Ceará (Brasil) - manifesta forma de crescimento segundo determinados vetores que direcionam sua expansão urbana e metropolitana. Trata-se de eixos viários que compõem um sistema radioconcêntrico e desempenham importante papel na estruturação do território.

O artigo tem como objetivo apresentar alguns aspectos do crescimento urbano da metrópole e uma análise das formas mais recentes de expansão na área metropolitana, que produzem mudanças significativas, apontando para a configuração de um novo modelo urbanístico, em consonância com os processos de urbanização contemporânea.

Após algumas considerações iniciais sobre o processo de urbanização contemporânea e a caracterização da metrópole, será focado com mais detalhes um dos eixos de crescimento urbano, o eixo sudeste, de expansão mais recente, que apresenta mudanças mais significativas e tendências à dispersão em determinados trechos.

Pretende-se identificar e analisar os fatores que determinaram tal configuração, uma vez que o desenvolvimento dessa área está ligado, sobretudo, a mudanças nos padrões de habitação e aos equipamentos turísticos localizados no litoral leste, o que resulta em novas formas de tecido urbano.

## II. SOBRE A URBANIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA

Atualmente, em todo o mundo, áreas urbanas de diferentes tamanhos e diversidade de papéis vêm conhecendo transformações intensas. Trata-se de novas maneiras de produzir e se apropriar do espaço, que resultam no surgimento de sistemas urbanos com formas mais complexas e no crescimento de áreas metropolitanas, com o aparecimento de periferias novas e diversificadas.

O desenvolvimento dessas aglomerações urbanas contemporâneas tem suscitado investigações esclarecedoras acerca dos tipos e naturezas das novas espacialidades. Esses espaços revelam formas de distribuição territorial diferenciadas, bastante distintas daquelas pré-existentes.

Os estudos sobre urbanização contemporânea e os processos dela decorrentes são vistos cada vez mais como socialmente relevantes, pois como se observa em diferentes partes do mundo, a urbanização assume formas ainda mais complexas e ritmos surpreendentes, em escala planetária. (REIS & BENTES, 2017: 668)

Uma estrutura conceitual baseada na dicotomia centro-periferia, campo-cidade ou rural-urbano já não se mostra suficiente, pois, para descrever de maneira eficaz a realidade urbana atual. Essa dicotomia parece diluir-se a partir das transformações tecnológicas e sociais (econômicas, políticas e culturais) que marcaram as últimas décadas do século XX.

Com o intuito de melhor compreender como ocorre o processo de urbanização em curso na área metropolitana de Fortaleza, pretende-se desenvolver aqui algumas considerações de caráter teórico-metodológico sobre as tendências da urbanização atual.

O fenômeno que dá início a esse processo de transformações, para muitos autores que se dedicam a estudar as formas urbanas contemporâneas, está ligado às intensas mudanças

econômicas ocorridas que, por sua vez estão relacionadas com o processo de globalização econômico-cultural.

A preponderância dos fluxos<sup>1</sup> de informações, de pessoas ou mercadorias em rede não coincide mais com a lógica tradicional dos lugares. Observa-se uma expansão intensa do caráter metropolitano, revelando transformações diferentes do que ocorria anteriormente. Estudiosos das questões urbanas tentam apreender as complexas dinâmicas que afetam a urbanização recente, buscando definir suas causas e efeitos, bem como identificar as diversas tendências. Pesquisadores têm se dedicado a observar e analisar o tema, em seus diferentes locais de origem, em seus respectivos países.

Arquitetos, sociólogos e urbanistas europeus têm elaborado estudos importantes de interpretação da metrópole europeia e desenvolvido análises e trabalhos relevantes sobre os novos fenômenos urbanos. Javier Monclús, urbanista catalão que investiga a realidade metropolitana de Barcelona, assinala que, de fato, nos últimos anos, “a eventual transformação da cidade compacta tradicional em um novo tipo de cidade, cada vez mais dispersa e fragmentada, como consequência dos processos de suburbanização recentes.” (1998:5)

Antonio Font, em sua obra *La construcció del territori metropolità – morfogènesi de la regió urbana de Barcelona* (1999), identifica naquela área um crescimento por dispersão, que caracteriza a metrópole dos anos 1980. Para o autor, “a descontinuidade física e a fragmentação territorial têm sido a expressão formal e funcional mais clara deste processo de difusão da atividade e da população sobre o território.” (FONT, 1999:2)

De acordo com Bernardo Secchi, arquiteto italiano, entre os anos 1960 e 1980 do século XX, a cidade europeia “sai definitivamente de um período moderno para entrar noutra cujas linhas não estão ainda totalmente e nem sequer em boa parte definidas”. (SECCHI, 2004:145)

O sociólogo francês François Ascher, em sua obra *Metapolis ou l'avenir des villes* (1995), afirma que está surgindo uma nova forma urbana que parece ultrapassar e englobar, de diversos pontos de vista, as metrópoles que conhecemos até o presente. Ascher cunhou o termo *metápolis* para designar essas aglomerações:

Uma *metápolis* é o conjunto de espaços onde todos ou parte dos habitantes, das atividades econômicas ou do território estão integradas no funcionamento cotidiano de uma metrópole. (...). Os espaços que compõem uma *metápolis* são profundamente heterogêneos e não necessariamente contíguos. (ASCHER, 1995:34) (tradução nossa)

Já o italiano Giuseppe Dematteis utiliza as expressões periurbanização e difusão reticular para se referir às novas morfologias urbanas observadas nas cidades europeias:

Os recentes processos de periurbanização e de difusão reticular da cidade estão dando origem a periferias urbanas de um tipo muito distinto daquelas que haviam se formado na Europa desde a revolução industrial até a década de 1960. Estas novas periferias são o resultado de profundas mudanças nas estruturas territoriais urbanas, nas tecnologias da comunicação e da informação, na organização e na regulação social, pelas quais têm passado os países industrializados. (DEMATTEIS, 1998:17) (tradução nossa)

Nos Estados Unidos, diversos pesquisadores vêm se dedicando a estudar as novas formas de organização física e funcional adquiridas pela urbanização contemporânea, todos empenhados em investigar as transformações por que passam as metrópoles desde as últimas décadas. Edward

1 O conceito de “espaço de fluxos” foi introduzido por Castells (1999) para designar a organização material urbana da sociedade contemporânea, na qual os fluxos (de capital, de informação, de tecnologia, etc.) são a forma predominante de relação.

Soja, em sua obra “Geografias Pós-modernas” (1993) traz o debate da pós-modernidade no exame da aglomeração de Los Angeles:

um processo espraiado e polinuclear de descentralização caracterizou a geografia histórica das cidades capitalistas desde o século XX. Sob muitos aspectos, Los Angeles foi e continua sendo um caso exemplar desse crescimento urbano/suburbano descentralizado. (SOJA, 1993:252)

Já Joel Garreau lançou o conceito de *edge cities* no final dos anos 1980, consideradas por ele como a “terceira onda” de suburbanização americana e como núcleos do novo processo de urbanização, que se caracterizam pela presença de grandes áreas destinadas a escritórios, além de serviços, ao redor das quais quilômetros e quilômetros de unidades residenciais.

E Manuel Castells, em seu livro “A sociedade em rede” (1999) introduz o conceito de espaço de fluxos para entender a metrópole na atualidade. Para o autor, os fluxos de intercâmbio são os componentes essenciais da *edge city* norte-americanas.

No que se refere à América Latina, esse tipo de expansão adquire manifestações específicas nas cidades de economias emergentes, onde diversos núcleos urbanos são absorvidos pela mancha urbana em expansão ou, simplesmente, incorporados à dinâmica metropolitana.

No Chile, o arquiteto Carlos de Mattos coordena um grupo de estudos que abrange pesquisadores de toda a América Latina, voltado para a investigação dos fenômenos urbanos recentes percebidos nas metrópoles latino-americanas. O autor cunhou a expressão “metrópole expandida” para designar essa modalidade de expansão urbana:

Talvez o traço mais relevante para caracterizar as áreas metropolitanas da época da globalização e desregulamentação seja uma incontável tendência à suburbanização e/ou periurbanização a partir dos núcleos urbanos originais, em um processo no qual a mancha metropolitana se expande de forma incessante, ocupando as áreas rurais que encontra, transbordando os limites urbanos definidos no momento anterior. (DE MATTOS, 1999:13)

Ainda de acordo com o autor, “a cidade da globalização ocupa um território que continua se dilatando de forma dispersa e descontínua, ultrapassando e acabando com os limites e a morfologia pré-existentes, o que leva à formação de uma estrutura policêntrica de fronteiras móveis”. (2004:190)

Na busca de respostas sobre a compreensão desse fenômeno, surge uma nova nomenclatura, conforme foi visto, em função do objeto de estudo ou da interpretação individual de cada pesquisador.

São tentadas explicações diversas, que não esgotam, todavia, a compreensão do fenômeno, visto cada uma delas mostrar-se insuficiente para dar conta, de forma eficaz, dos novos processos de urbanização. Características gerais importantes são comuns, entretanto, a esses espaços, como a produção de novas formas de centralização, gerando uma policentralidade; a fragmentação do território; a desconcentração e formação de áreas de urbanização dispersa, separadas no espaço, mas mantendo estreitos vínculos entre si, como partes de um único sistema urbano, o surgimento de áreas residenciais com baixas densidades, etc.

No Brasil, a exemplo do que ocorre em outras regiões do mundo, a urbanização recente também tem assumido feições e características diferentes em relação a períodos anteriores e tem sido marcada, sobretudo nas áreas metropolitanas, pelo surgimento de novas periferias urbanas, bem mais complexas e diferenciadas das periferias que caracterizaram décadas anteriores.

Desde os anos 1980 algumas mudanças se fizeram observar e, atualmente, a extensão do tecido urbano assume formas diferenciadas, especialmente dispersas, com crescente diversidade.

Identificam-se, além das manchas contínuas urbanizadas, formas e processos descontínuos de urbanização dos espaços.

Vários pesquisadores têm se dedicado a estudar a problemática urbana atual brasileira, investigando as novas formas de crescimento e os novos padrões físico-espaciais, verificados e discutidos em várias escalas, com o que contribuem para “a reflexão teórico-conceitual sobre o processo de extensão e espraiamento do tecido urbano.” (SPOSITO, 2009:38)

O professor Nestor Goulart Reis, conhecedor e estudioso do processo de urbanização brasileira, tem analisado as mudanças recentes, verificadas desde as últimas décadas do século XX, tomando como base o sistema urbano do estado de São Paulo e suas áreas metropolitanas.

Reis utiliza preferencialmente a expressão “dispersão urbana” para tratar do fenômeno, pois lhe parece mais adequada para denominar os processos resultantes das transformações em curso, uma vez que “permite evidenciar as tendências à distribuição de pontos urbanizados sobre a totalidade dos territórios atingidos pelo processo, em meio a áreas tipicamente rurais, em direção a uma relativa homogeneização desses territórios.” (REIS, 2006:51)

De acordo com o autor, a dispersão urbana pode ser caracterizada: pelo esgarçamento crescente do tecido dos principais centros urbanos; pela formação de constelações ou nebulosas de núcleos urbanos e bairros, de diferentes dimensões, integradas em uma área metropolitana ou em um conjunto ou sistema de áreas metropolitanas; pelas mudanças nos transportes diários intra-metropolitanos de passageiros e finalmente, pela difusão ampla de modos metropolitanos de vida e de consumo.

Outros pesquisadores também investigam processos semelhantes em seus locais de origem. A geógrafa Maria Encarnação Sposito (2007), que estuda a expansão e dispersão urbana em cidades do interior de São Paulo, assinala que se verificam, atualmente, novas formas de crescimento territorial urbano e acrescenta outras características que definem a urbanização dispersa, ou seja, a tendência à constituição de uma morfologia urbana descontínua, à formação de novos núcleos concentrados, que promovem uma estruturação polinucleada e a relação do processo com a metropolização.

A arquiteta Heloisa Soares de Moura Costa estuda a expansão recente do tecido urbano na Região Metropolitana de Belo Horizonte. No seu entender, os processos de reprodução contemporânea da metrópole, em toda a sua complexidade, têm se verificado com características simultâneas de dispersão e fragmentação, resultando em “novas periferias metropolitanas.” (COSTA, 2006)

Em Minas também se destacam os estudos do arquiteto Roberto Luís Monte-Mór, que introduziu o conceito de urbanização extensiva para caracterizar as formas urbanas que nascem nas cidades e se estendem além delas, sobre os campos e regiões, conforme salienta o autor. (MONTE-MÓR, 2006)

Todos esses estudos e muitos outros, que surgem a cada dia, constituem trabalhos de investigação sob distintos enfoques disciplinares, que buscam compreender as dimensões e os desafios do território urbano contemporâneo.

Diante do exposto, fica a certeza que a urbanização contemporânea manifesta relações distintas entre processo social e forma espacial, as quais resultam cada vez mais diferentes das que se observava há cerca de quarenta anos. Há que se considerar, entretanto, as especificidades próprias de cada região, pois, se as generalizações são importantes para conhecer e identificar o fenômeno em curso, já que há traços comuns nas áreas urbanas em todo o mundo, é preciso avançar e destacar as particularidades e distinções de cada lugar.



Neste sentido, apesar de se ressaltar que o fenômeno verificado em Fortaleza se insere num processo mais amplo, que abrange a maioria das áreas metropolitanas contemporâneas, faz-se necessário investigar e analisar as características das atuais dinâmicas urbanas que ora se verificam no território cearense. Os próximos itens serão dedicados, portanto, aos resultados da pesquisa empírica realizada, que enfoca o objeto de estudo, isto é, as mudanças verificadas no processo de urbanização recente da área metropolitana de Fortaleza, especificamente aquele observado no eixo sudeste de expansão.

### III. FORTALEZA METRÓPOLE: DINÂMICAS URBANAS RECENTES

A capital cearense, considerada metrópole regional, tem-se caracterizado desde as últimas décadas, por uma forte dinâmica demográfica, econômica e política. É atualmente a quinta cidade do País em população, a qual se multiplicou quase por dez nos últimos 50 anos, passando o município de Fortaleza de 270.000 hab. em 1950 para mais de 2.600.000 em 2017, conforme estimativa do último censo do IBGE. A Região Metropolitana de Fortaleza – RMF abrange uma população de 4.051.744 habitantes.

No âmbito estadual, a capital cearense mantém primazia sobre os demais centros urbanos, concentrando-se nela quase 30% da população do estado<sup>2</sup>. Sua importância não se reflete só no incremento populacional, mas também numa cidade que adquiriu, em termos econômicos, um destaque especial na região Nordeste.

Por sua posição de importante entreposto comercial, associada à sua condição de sede político-administrativa do Estado, Fortaleza assume um papel hegemônico na rede urbana cearense. No contexto da economia fortalezense, a atividade terciária (comércio, turismo e a prestação de serviços públicos e privados) representa a maior participação no PIB (73%), independentemente do avanço da industrialização recente.

Com relação à Região Metropolitana, a atividade econômica, sobretudo os setores de indústria e turismo, tem acarretado transformações significativas do espaço, alterando a relação entre áreas rurais e urbanizadas. Desse modo, percebe-se que existe uma relação direta entre o crescimento urbano de metrópole e as mudanças ocorridas na economia e nos investimentos em infraestrutura.

Neste sentido, o Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP, implantado no município São Gonçalo do Amarante, contribuiu para o desenvolvimento da região. É significativo também o vertiginoso crescimento populacional no Município de Maracanaú, motivado principalmente pela construção de vários conjuntos habitacionais, situados na periferia do Distrito Industrial, ali localizado. O turismo, principal atividade dos municípios com litoral, atrai significativo fluxo de turistas, em decorrência da construção de *resorts* e complexos turísticos.

Além disso, constata-se a grande incidência de condomínios residenciais horizontais no município do Eusébio e a formação de novas áreas de centralidade em outros pontos da metrópole, que têm resultado na produção de novos padrões de organização territorial metropolitana.

A metrópole cearense passa, pois, por um processo de adaptação da sua estrutura aos novos tempos e apresenta especificidades que devem ser apreciadas com mais detalhes, levando em conta as mudanças que estão ocorrendo em seu processo de urbanização.

2 A população do estado do Ceará é de 8.963.663 habitantes (2017).

#### IV. DISPERSÃO URBANA NO EIXO SUDESTE DE EXPANSÃO METROPOLITANA

Fortaleza manifesta forma de crescimento segundo determinados vetores (Figura 1) que direcionam sua expansão urbana e metropolitana. Trata-se de eixos viários que compõem um sistema radioconcêntrico e desempenham importante papel na estruturação do território.

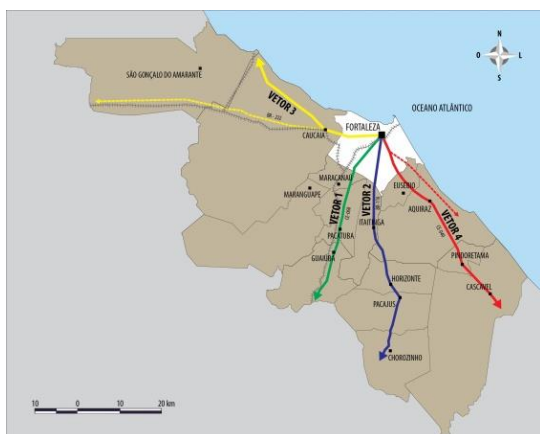


Figura 1- Região Metropolitana de Fortaleza e os vetores de crescimento urbano  
Fonte: elaborado pela autora

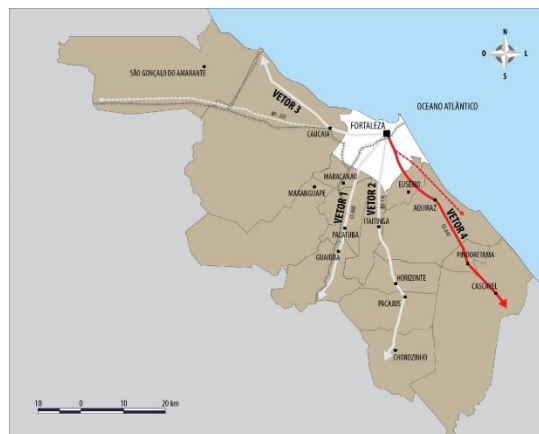


Figura 1 - Região Metropolitana de Fortaleza - Vetor 4  
Fonte: elaborado pela autora

Um desses vetores, o chamado vetor 4 (Figura 2), situa-se no quadrante sudeste, em direção aos municípios de Eusébio e Aquiraz e constitui o eixo imobiliário mais valorizado da metrópole. Corresponde ao mais recente vetor de expansão, marcado pela implantação de inúmeros condomínios residenciais horizontais e pela construção de megaempreendimentos de turismo na faixa litorânea, onde surgem núcleos voltados inteiramente para o turismo e lazer, gerando formas diferenciadas de tecido urbano.

Desde as últimas décadas do século passado, o Poder Público, conjuntamente com a iniciativa privada (proprietários de terras e empresários) começou a promover e dirigir o desenvolvimento da Cidade para a zona sudeste, implantando infraestrutura e serviços, construindo grandes obras, shoppings, equipamentos públicos e abrindo grandes vias, como a Av. Washington Soares, fazendo dessa área um novo centro de interesses da Cidade.

Vale destacar ainda nessa região, no prolongamento da via, na direção do litoral leste do estado e já nos municípios de Aquiraz e Eusébio, o surgimento de inúmeros condomínios residenciais unifamiliares, revelando uma tendência de ocupação diferenciada.

Todo esse setor sudeste abrange rico patrimônio ambiental, sendo permeado por importantes recursos naturais, como o rio (e o parque) Cocó, que percorre grande extensão na área, vegetação diversificada e abundante, a lagoa Redonda e lagoa da Precabura, o rio Pacoti, além das dunas e toda a faixa litorânea leste.

A área configura-se também como de grande potencial turístico, sobretudo junto ao litoral, onde têm se implantado empreendimentos de vulto, o que tem alterado sua fisionomia e atraído novos investimentos.

A inauguração do *shopping* Iguatemi, na Avenida Washington Soares em 1982 (e sua ampliação em 1992) e o posterior alargamento da avenida fez com que se iniciasse um intenso

processo de uso e ocupação do solo em seu entorno, desencadeando um aumento acentuado da atividade terciária ao longo da via, que é considerada atualmente um dos mais dinâmicos eixos imobiliários da Cidade. Assim, seguindo a tendência do surgimento de novos centros na direção das camadas de alta renda (VILLAÇA, 2001), tem-se observado nos últimos anos a formação de uma nova área de centralidade nesta região de Fortaleza.

#### IV.1 Os condomínios fechados na periferia sudeste

O trecho seguinte desse vetor de expansão corresponde à CE 040, que segue em direção ao litoral leste do estado. A via dá acesso a inúmeros condomínios horizontais que se concentram nessa área, entre Messejana e o município de Eusébio.

São condomínios de várias formas e dimensões, em maioria destinada à classe média e média-alta, que revelam processos contemporâneos de produção do espaço da metrópole. Trata-se de territórios fechados dentro do tecido urbano, que se multiplicam velozmente.

O fato é que esse setor vem se configurando como área preferencial de expansão habitacional da classe média fortalezense, que busca áreas mais afastadas (embora nas proximidades da Capital) e tranquilas, com segurança e maior contato com a natureza, o que oferece esse tipo de moradia. Os condomínios se localizaram principalmente no percurso da trajetória de ocupação (Figura 3) do vetor sudeste pelas classes médias e altas e na consequente expansão urbana e/ou metropolitana a ela associada. (Villaça, 2001).



Figura 3 - Loteamentos e condomínios fechados na CE 040  
Fonte: Google Earth



Figura 4- Condomínio Alphaville Eusébio  
Fonte: [investfortaleza.com/index.php?id=-1&id\\_prd=12](http://investfortaleza.com/index.php?id=-1&id_prd=12)

São inúmeros os anúncios veiculados na internet sobre condomínios horizontais na zona sudeste de Fortaleza, os quais exploram, sobretudo, a segurança, o planejamento, o contato com a natureza e a área verde, a melhor qualidade de vida, o acesso a equipamentos coletivos de lazer e a infraestrutura, que atuam como atrativos para este tipo de empreendimento.

A moradia nos condomínios fechados, se, por um lado, permite uma maior “proximidade da natureza” e um relativo isolamento dos “incômodos” da cidade, por outro lado reforça os valores da auto segregação espacial. Segundo Caldeira (2000), o surgimento desses condomínios e loteamentos faz parte de um novo padrão de segregação espacial e desigualdade social na cidade, substituindo aos poucos o modelo dicotômico centro-periferia.

Além disso, sua implantação tem impacto marcante no território, na medida em que provoca uma radical transformação da paisagem natural, com a supressão da vegetação original e, muitas vezes resultam em espaços construídos monótonos, com ruas vazias, muros altos e cercas

elétricas, com rígido sistema de vigilância. Implicam ainda na perda da interação social, da vida urbana, com a ausência total das pessoas nas ruas, confinadas em seus “guetos”, além de evidenciar grande descontinuidade no tecido urbano.

Por outro lado, mantêm total dependência com a capital, pois as pessoas precisam se deslocar diariamente para o trabalho, escolas, lazer, comércio e serviços, atividades que não existem ali. Reforça-se assim a estreita dependência do automóvel particular. O que se pode afirmar é que a construção de condomínios fechados, como núcleos autônomos nessa região, contribuiu para o espraiamento da área urbanizada metropolitana.

#### IV.2 *A atividade turística na faixa litorânea*

O vetor sudeste apresenta uma ramificação, que acompanha a faixa litorânea leste do estado, onde grandes extensões de faixa de praia antes desabitadas ou ocupadas por comunidades nativas e colônias de pescadores transformam-se aos poucos, dando lugar aos grandes *resorts* e cadeias hoteleiras, residências de férias, parques temáticos, restaurantes e outros equipamentos ligados ao turismo e lazer.

Por meio da rodovia CE 025 se tem acesso às primeiras praias situadas a leste de Fortaleza. A via constitui o principal acesso a essa zona destinada ao turismo e percorre uma zona com abundante vegetação e recursos naturais: mangue, rios, lagoas e dunas e grandes extensões de praia, que compõem a paisagem da região, fator bastante explorado pelo setor imobiliário quando da comercialização do loteamento Porto das Dunas, na década de 1980. A atividade turística aí desenvolvida tem como um dos principais atrativos a paisagem e o lazer litorâneo.

O Porto das Dunas é a região situada próximo à foz do rio Pacoti, que abrange a faixa litorânea e cerca de 1 km ao sul, incluindo as dunas (Figura 5). Toda essa área passou a ser ocupada no início dos anos 1980, quando foi criado um grande loteamento voltado para as classes média e alta, valorizado sobretudo pelas qualidades paisagísticas.

O loteamento foi rapidamente comercializado, transformando-se em pouco tempo numa espécie de bairro de perfil turístico e residencial. Logo foram construídas inúmeras residências de veraneio e condomínios voltados para o lazer e, em 1985 foi inaugurado o complexo do Beach Park, considerado como a principal âncora da região.

O Beach Park foi o primeiro empreendimento de grandes dimensões voltado para o turismo, lazer e entretenimento construído no Ceará, tido como o maior e mais completo do País. Situado junto à zona de praia, tem sido continuamente ampliado e fez surgir nas vizinhanças todo um complexo voltado para o turismo, como hotéis, restaurantes, condomínios de lazer e apart-hotéis, formando uma aglomeração significativa.

É expressiva a ocorrência de inúmeros condomínios fechados, de lazer, construídos nas proximidades do empreendimento, junto à orla. Alguns fazem parte do próprio complexo e todos obedecem à mesma tipologia: edifícios residenciais de até quatro pavimentos em torno de ampla área de lazer, composta de quadras esportivas, clube, restaurante, piscinas, *play ground*, etc. Todos são cercados por muros e possuem controle rígido e acesso restrito, configurando a noção de “enclausuramento”, comum a esse tipo de equipamento, os quais exemplificam a emergência de um novo padrão de organização do espaço urbano.

Outros empreendimentos de grande porte, também ligados a turismo, hotelaria de lazer e férias, estão programados no espaço litorâneo, como o Aquiraz Riviera (Figura 6), um megaempreendimento já parcialmente construído na praia de Marambaia, a cerca de 25 km da Capital, ocupando uma área de 300 ha. O *resort*, em seu conjunto, prevê a construção de oito hotéis

de grande porte, seis pousadas, um campo de golfe, lojas comerciais, unidades de residência turística e um *Village Mall* com centro de convenções, área comercial, restaurantes e bares.



Figura 5 – Porto das Dunas  
Fonte: <http://www.skyscrapercity.com/>



Figura 6 – Aquiraz Riviera  
Fonte: Acervo Rodrigo Ponce de Leon

Recentemente, outros *resorts* e condomínios de lazer de luxo também foram construídos no litoral de Aquiraz, como o Carmel Charme Resort e o Catu Residence.

A atividade turística, pois, tal como se manifesta nessa região, ou seja, na faixa litorânea leste do estado, tem resultado em transformações significativas no espaço, ocupando trechos ainda não urbanizados, agindo também na remodelação da paisagem. Os novos equipamentos que surgem não se utilizam apenas do espaço natural, mas passam a recriá-lo, resultando em novas formas de tecido urbano.

Percebe-se, assim, que a configuração e visibilidade espacial do turismo se insere, como se observa, nas tendências da urbanização contemporânea, manifestando áreas de dispersão urbana. Conforme Reis (2006:135), “os padrões de urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano difundem-se também com facilidade nas áreas turísticas do litoral e do planalto, ocupadas pelas faixas de renda média e alta”.

A ocupação da faixa litorânea leste da RMF, obedece, pois, à tendência da dispersão urbana verificada atualmente, induzindo formas de urbanização diferenciadas, evidenciadas nos grandes equipamentos de lazer e turismo, além de parques temáticos e condomínios fechados, manifestando o fenômeno da dispersão urbana, como também resultando em processos de fragmentação e segregação socioespacial.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões e reflexões expostas neste artigo provêm das investigações sobre a compreensão da urbanização contemporânea e sobre a dinâmica urbana atual da Metrópole cearense, que manifesta novas formas de tecido urbano, especialmente aquelas que se configuram no setor sudeste. Essa dinâmica, que compõe o ciclo metropolitano atual, está diretamente relacionada às transformações que vêm ocorrendo, com maior ou menor intensidade, no interior da Metrópole.

O eixo sudeste de expansão metropolitana, pelo que foi analisado, apresenta um processo de ocupação intensa e acelerada, conformando uma periferia diferenciada, na qual coexistem fragmentos de vários tipos de urbanização: uma nova área de centralidade; pequenos núcleos urbanos tradicionais; grandes áreas desocupadas e, mais recentemente, empreendimentos

imobiliários na forma de loteamentos fechados e equipamentos ligados ao turismo e lazer na faixa litorânea.

A apropriação e produção do espaço no setor sudeste se insere na dinâmica geral da expansão metropolitana de Fortaleza, apresentando algumas peculiaridades próprias. No que se refere ao tecido urbano, evidenciam-se núcleos ou polos mais dispersos formados por condomínios residenciais fechados, loteamentos e grandes equipamentos de turismo e lazer demonstrando geralmente baixa densidade, distinguindo-se de áreas periféricas que caracterizaram a expansão urbana em décadas anteriores, ocupadas em geral pela população de mais baixa renda e em continuidade com o tecido urbano da cidade dita tradicional.

As transformações em curso no setor sudeste estão associadas aos novos processos de urbanização, que conduzem à conformação de áreas metropolitanas cada vez mais amplas e dispersas. Trata-se, de fato, de um processo novo, apontando para a configuração de um novo modelo urbanístico e territorial, em consonância com os processos de urbanização contemporânea.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCHER, François. (1995): *Metapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. (2000): *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp e Editora 34.

CASTELLS, Manuel. (1999): *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo, Paz e Terra.

COSTA, Heloisa Soares M. et al. (2006): *Novas periferias metropolitanas*. Belo Horizonte: C/Arte.

DEMATTEIS, Giuseppe. (1998): “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas”. In: Monclús, F.J. *La ciudad dispersa – suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: C. C. Contemporânea de Barcelona.

DE MATTOS, Carlos A. (1999): “Santiago de Chile: globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo.” In: *Revista Eure - Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*. Santiago do Chile: nº 76, p. 29-56.

\_\_\_\_\_. (2004): “Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro, Fase.

DIÓGENES, Beatriz Helena Nogueira. (2005): *A centralidade da Aldeota com expressão da dinâmica intra-urbana de Fortaleza*. (Dissertação) Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, FAUUSP.

\_\_\_\_\_. (2012): *Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza*. (Tese). Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: FAUUSP.

FONT, Antóniu. (1999): *La construcció del territori metropolità – morfogenesi de la regió urbana de Barcelona*. Barcelona: Mancomunitat de municipis de l'area metropolitana de Barcelona.

GARREAU, Joel. (1991): *Edge Cities*. New York, Anchor Books.

MEYER, Regina & GROSTEIN, Marta Dora. (2010): *A leste do centro*. São Paulo, Imprensa Oficial.

MONCLÚS, Francisco Javier. (1998): La ciudad dispersa – suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona.

MONTE-MOR, Roberto Luís. & BHERING, I. (2006): Dinâmica do crescimento das cidades brasileiras: pobres periferias ricas, in: COSTA, Heloisa. & MONTE-MOR, Roberto Luís. Novas periferias metropolitanas. Belo Horizonte: C/Arte.

REIS, Nestor Goulart. (2006): Notas sobre urbanização dispersa e mudanças no tecido urbano. São Paulo: Via das Artes.

REIS, N.G. & BENTES, J.C.G. (2017): Dez anos de diálogos sobre dispersão urbana. São Paulo: FAUUSP.

SECCHI, Bernardo. (2004): Ciudad Moderna, ciudad contemporanea y sus futuros. In: RAMOS, Angel Martin. Lo urbano en 20 autores contemporâneos. Barcelona: Edicions UPC.

SOJA, Edward. (1993): Geografias Pós-Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (2009): “Urbanização difusa e cidades dispersas: perspectivas espaço-temporais contemporâneas”. In: REIS, Nestor Goulart. Sobre Dispersão urbana. São Paulo: Via das Artes.

VILLAÇA, Flávio. (2001): Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel.

**EL HABITAD INFORMAL EN LOS INTERSTICIOS  
URBANOS DE MEDELLÍN. FORMAS ESPACIALES  
Y ESTRATEGIAS INTERCOMUNITARIAS DE ACCESO  
AL HABITAD POR FAMILIAS DE DESPLAZADOS  
INTERNOS**

ESPEJO ZEBALLOS, STEPHANIE  
DUMONT, MARC



## EL HABITAD INFORMAL EN LOS INTERSTICIOS URBANOS DE MEDELLÍN. FORMAS ESPACIALES Y ESTRATEGIAS INTERCOMUNITARIAS DE ACCESO AL HABITAD POR FAMILIAS DE DESPLAZADOS INTERNOS

El hábitat informal hace parte de la historia de las ciudades Suramericanas, donde muchos barrios son antiguos tugurios. Con el transcurso de los años, con el crecimiento de las ciudades, las metrópolis han integrado a su perímetro los tugurios contiguos, con la practica de la regularización continuamente expeditivas (Prévot-Shapira, 1996). EL caso particular de Medellín, metrópoli de mas de 3 millones de habitantes, que ha conocido varias olas migratorias habiendo implicado una gran extensión de la superficie de la ciudad. La rapidez de crecimiento de la ciudad sobrepase los esfuerzos de planeamiento del espacio público. Así mismo, vemos el fortalecimiento de la marginalidad urbana (Patiño Villa, 2015 :80). En este contexto, muchos espacios de superficies y características diferentes surgen en la escena urbana. Los intersticios urbanos, antiguamente denominados , espacios residuales, *terrains vagues*, entre otros; comenzaron a ser ocupados por poblaciones precarias. Medellín, en los años 1945, muchas familias de la región de Antioquia y luego a partir de 1966 familias de afro-descendientes del Chocó (ciudad cercana al océano Pacífico), ocuparon un gran terreno entre el cerro el « Volador » et la quebrada « la Iguaná » (García Correa, 2017). Las familias de la primera ola migratoria, construyeron su barrio en “materiales nobles”, desde 1985, a pesar de que la alcaldía, propietaria del terreno, a intentado durante decenas de años los obligaba con procedimientos de expulsión dirigidos a controlar toda la invasión (García Correa, 2017). Al comienzo de los años 2000, la ultima ola migratoria comienza a ocupar los « inquilinato » (casas con habitaciones pequeñas para alquilar a familias, espacios poco confortables). Debido a la falta de recursos, los ocupantes se han instalando progresivamente en la rivera de la quebrada « la Iguaná ». Este intersticio urbano forma parte de un terreno dirigido a largo tiempo para la realización de proyectos urbanos, como « parques del Rio Medellín » y la construcción de la estación de monitoreo del canal la Iguaná ([www.metropol.gov.co](http://www.metropol.gov.co)).

El presente artículo es parte de una tesis doctoral en curso. Utilizando una metodología empirica inspirada en metodos en sociologia, *l'engagement ethnographique* (la intervención etnográfica)(Cefaï D. 2010). La investigación a sido realizada a partir de una serie de entrevistas semi-directivas a los ocupantes, siendo parte del grupo de estudiantes y profesores de la Universidad Nacional de Colombia, que brindaron ayuda humanitaria a las familias, aportando una ayuda logística y legal, antes, durante, y luego de la expulsión. Momentos de gran implicación que han permitido confrontar las violencias impuestas a las familias y a los estudiantes, mediante una situación de observación, que ha sido precedida por una fase de encuesta de naturaleza más reflexiva, con el objetivo de cruzar estas observaciones con otras fuentes de naturaleza diferente.

El análisis del caso de estudio es realizado en un contexto particular de Medellín que vemos necesario precisar en un primer lugar. Tres etapas van a construir la escena del caso de estudio. En primer lugar, Medellín es conocida por el desarrollo urbano y por proyectos de planificación urbana en los barrios con dificultades con el enfoque del Urbanismo social. Este enfoque busca promover en la población, el bienestar, la equidad, las oportunidades y el desarrollo social a través de una intervención integral de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2011 : 17). A pesar de que « el Urbanismo social en Medellín es más una práctica discursiva que disciplinar y hace alusión a un programa de gobierno nacido en la administración de Sergio Fajardo (2004-2007), continuado en la administración de Alonso Salazar (2008-2011). » (Arteaga Rosero, 2016 :125). En segundo lugar, la búsqueda del desarrollo de la ciudad de Medellín a desplazado centenas de familias para la

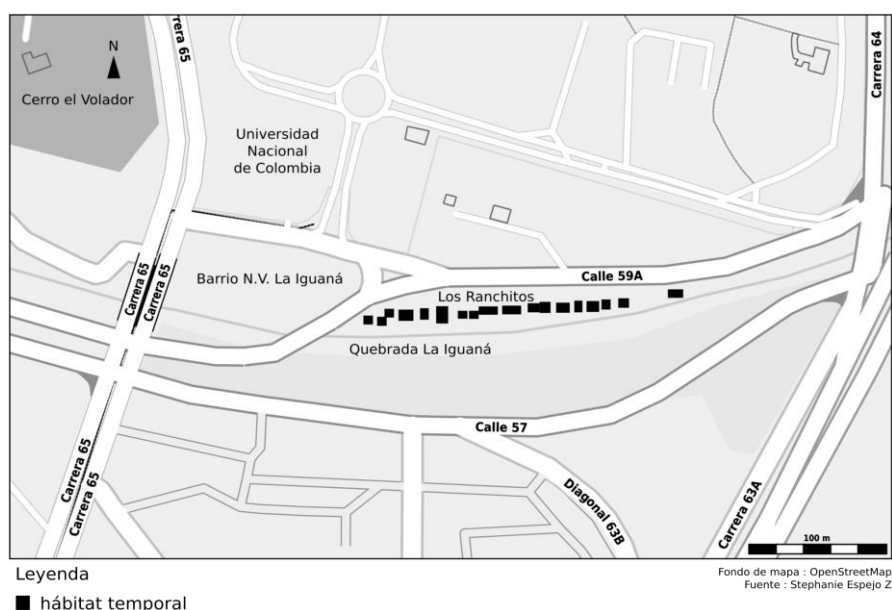
realización de macro-proyectos. Hemos observado el desarrollo de proyectos de desarrollo territorial del POT ( Plan de Ordenamiento Territorial) que influencia la cuenca de la quebrada la Iguaná. En tercer lugar, le POT tiene como objetivo « Desarrollar el modelo de ocupación compacta y policéntrica [...], la consolidación del borde urbano-rural » (Alcaldía de Medellín, 2014 :11), es decir, el incremento de la densidad urbana y la prohibición de creación de nuevos barrios. Es necesario precisar que los barrios localizados en las zonas marginales, son los principales puntos de llegada de los desplazados internos. Estos barrios están sobre-poblados y algunos han sido construidos en zonas de riesgo. Una parte de las personas que llegan en la última década se localizan en los intersticios.

Luego, es necesario precisar el concepto de intersticio urbano que no es un concepto claro. El es objeto de muchas imprecisiones, en particular por los arquitectos en la medida donde el tiene una semántica emancipadora. Diferentes términos son cercanos : intervalo (Roulleau-Berger L.), nudosidades geográficas (Di Meo G.), *terrain vague* (Solà-Morale I.), *entre-ville* (Gal N.), entre-dos, terreno abandonado y paramos industriales. A partir de algunas investigaciones (Hatzfeld H. & al., Petcou C. y Petrescu D, Tonnelat S.), nosotros definimos el intersticio urbano como : un espacio en transición, dinámico, de transformación constante, efímero e innovador. Su uso evoluciona según el desarrollo de los espacios próximos. Así mismo, alberga desigualdades, y actividades frecuentemente informales. El intersticio rompe el orden predefinido de la ciudad, la ausencia de su planeamiento es la prueba de su oposición, de su ignorancia o de su resistencia a las políticas de planeamiento urbano. Si los habitantes de los intersticios intervienen estos espacios en condiciones desfavorables, ellos tejen también posibilidades de formas de sociabilidad establecidas, ya sea con los otros residentes del lugar, o ya sea con los residentes de espacios contiguos (vecindad), creando una red de apoyo (Espejo Zeballos, 2018).

Antes de describir el hábitat informal, nosotros tomamos en consideración que habitar es *vouloir prendre place* (querer ocupar un lugar) (Lussault, M., 2009: 204), querer instalarse y querer quedarse o « *s'installer sans racines et faire une vie là où l'on se trouve provisoirement* » (instalarse sin raíces y hacer su vida allá donde uno se encuentra provisoriamente) (Besse, J-M. 2013 : 208). Contrariamente a la idea clásica que habitar esta ligado a un solo hábitat, el esta esencialmente ligado a las personas, ligado a sus desplazamientos, y a sus deseos de habitar un lugar escogido en su recorrido, ligado también a las oportunidades que ellos tienen de quedarse. (Espejo Zeballos, 2018). El hábitat informal es, ante todo, un hábitat espontánea y temporal. Tamiatto expone que un hábitat espontánea es un hábitat en transición (Tamiatto M., 1979). Esta transición puede conducir a un hábitat duradera, como en el caso de los tugurios. El presente caso de estudio esta confrontado a la temporalidad, a causa de condiciones particulares de informalidad y a los proyectos de desarrollo de la ciudad de Medellín.

El hábitat informal en Medellín esta sobretodo instalada en zonas de riesgo, en la periferia de la ciudad. En 2005, la cantidad de habitantes en pobreza extrema en las zonas de riesgo alcanza el numero de 27771 (Encuesta SIMPAD, 2005). Nosotros hablamos sobretodo de familias, debido a que existe otro grupo de personas, los “habitante de calle”, en condiciones precarias. Estos últimos se instalan en los intersticios urbanos en solitario donde las relaciones sociales y la forme de ocupar el espacio son también precarias, y estos lugares para vivir son llamados “cambuche”. Se trata de pequeñas carpas hechas a partir de troncos de madera y de lonas de plástico. Al contrario, el hábitat de las familias, llamada “ranchito”, es más amplia y construida con placas de madera recubiertas también de lonas de plástico para intentar aislar las cabañas de la lluvia. Las familias encuestadas han exprimido el deso de tener un habitad digna, pero, al no tener recursos estables, ellos deciden de instalarse en la rivera de la quebrada La Iguaná, donde se autodenominan la “Comunidad de Los Ranchitos”.

FIGURA 1: LOCALIZACIÓN DE LA COMUNIDAD LOS RANCHITOS



El sector estudiado está localizado en la comuna 7, en la rivera de la quebrada “la Iguaná”. La instalación se realizó al costado del barrio “Nueva villa la Iguaná”, donde existen dos sectores. El primero entre la autopista sur, y la calle 54, expulsados el 28 de marzo del 2017 sobre el cual hablaremos en este artículo y el segundo sector entre la calle 54 y la carrera 65, en situación inestable.

El 80 % de la población encuestada procede del desplazamiento interno, con orígenes diferentes: varias ciudades del departamento de Antioquia como Medellín, Cauca o Urabá, o del departamento de Córdoba o también del departamento del Chocó. Algunas están registradas en el Registro Único de víctimas, y otras la solicitud está en curso. La solicitud de algunas familias ha sido rechazada a pesar de que en el pasado fueron víctimas y recibieron amenazas de la parte de “bandas” o “combos” (grupos armados) en su lugar de origen o fueron víctimas de violencias intra-urbanas, para aquellos originarios de Medellín. Estos grupos armados son ligados a la historia de la violencia de Medellín (ver más en Patiño Villa, 2015). La comunidad está compuesta por minorías. La mayoría de las familias tienen como cabeza de familia a mujeres solas. Además, observamos un 40 % de afro-descendientes.

Hemos observado en las familias ocupantes de los Ranchitos una gran capacidad de adaptación frente a condiciones de desigualdades sociales y espaciales. Es a partir del análisis del hábitat, que desarrollaremos las estrategias y la capacidad de adaptación de una población en condiciones de marginalidad urbana, para luego analizar la evolución de las dinámicas espaciales y sociales luego de la expulsión.

### I. ¿UN ESPACIO HABITABLE? LAS ESTRATEGIAS Y LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE UNA POBLACIÓN EN CONDICIONES DE MARGINALIDAD URBANA.

Las familias presentes en el intersticio de la Iguaná, incluso desde la creación del barrio, han convertido los espacios en habitables. Ellos han transformado el terreno que ha sido utilizado anteriormente para la búsqueda de arena y otros materiales para la construcción. En el caso de « los Ranchitos », el espacio ocupado era originalmente un terreno inclinado. Con la ayuda de picos y palas ellos han logrado aplanar el espacio. Se constata que las familias tienen una gran capacidad de adaptación para afrontar las limitaciones encontradas en el territorio ocupado.

Los habitantes en sus ciudades de origen, tenían un hábitat, tenían relaciones con el territorio, así mismo como relaciones sociales. De un día al otro, ellos han tenido que dejar sus territorios a causa de la violencia, amenazas y asesinatos realizados a miembros de sus familias. Ellos han tenido que buscar rápidamente una nueva ciudad. Es en ese que las redes de apoyo se activaron. La primera ola de migración funda el barrio la Iguaná qui se convierte en el centro de acogida de desplazados. También se convierte para estas personas en un lugar seguro donde habitan otras personas que han confrontado como ellos a la violencia. Ellos primero se instalaron en casas alquiladas, muchas veces un espacio único para una familia. Varias familias encuestadas son numerosas, de uno a siete hijos. Ciertas familias son desintegradas, o tienen hijos con problemas psicológicos (un caso de esquizofrenia y bipolaridad). Luego de algunos meses, ellos tuvieron que dejar las habitaciones alquiladas por falta de recursos económicos. Los hombres viven gracias a pequeños contratos en la construcción, o trabajos informales como soldadores, o pequeños trabajos en bricolaje. Las mujeres en cuanto a ellas, encuentran trabajos de azafatas, asistentes de cocina o la venta informal de comida cerca del mercado La Minorista ubicado en el centro. Estas personas viven el día a día.

Los encuestados se instalaron en la ribera izquierda de la quebrada. La instalación fue realizada por etapas. La primera etapa, en 2002 por una pareja de personas de la tercera edad que habitaban en diferentes intersticios de la ciudad antes de encontrar este espacio. Hemos observado un grado mayor de intervención y de pertenencia de personas por su espacio de vida como la modificación del paisaje creando un jardín con un cultivo de algunas verduras y de arboles frutales. La segunda etapa comenzó a partir de 2012, 107 personas se instalaron, constituyendo en total 24 familias. Pero más tarde, en el momento de la expulsión, solo quedarán 18 familias, las familias faltantes perdieron su "ranchito" durante una tormenta o abandonaron el terreno.

### *I.1 EL HÁBITAT COMME PRUEBA DE LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN DE PERSONAS MARGINALIZADAS*

Incluso si es difícil medir la capacidad de adaptación de las personas, describiremos cómo han intentado adaptarse a las dificultades del terreno, por ejemplo la búsqueda de recursos, que son básicos (comida, agua, refugio, etc.) o económicos. La forma física que prueba la gran capacidad de adaptación de las personas fueron sus cabañas. La búsqueda de la ubicación y la ocupación lineal a lo largo del canal, representa la relación de proximidad con el barrio "la Nueva Villa la Iguana". Esta proximidad con el barrio permite un acceso más fácil al agua y a la electricidad.

Describiremos más específicamente este hábitat, que prueba la capacidad de adaptación de las personas. Cómo, gracias a las diversas estrategias, logran construir un pequeño barrio improvisado.

#### *I.1.1 EL HÁBITAT*

El hábitat es una imagen de las características personales, las costumbres, el pasado en los lugares de origen, y la identidad (Segaud, 2007: 12). Las casas de madera sobrevuelan la quebrada con columnas de madera (Figura 2). Constatamos una estructura compleja de los hábitats. La habilidad de su red de apoyo seguramente también proviene de la costa. La mayoría de las familias están descompuestas. Por lo tanto, las mujeres jefas de familia construyeron su lugar de vida, con la ayuda de su red de apoyo. Como dijimos, las personas que viven en el barrio de Iguaná eran de Chocó (departamento de la Costa del Pacífico) y habían construido cabañas similares cuando llegaron en 1960 (García Correa, 2017). Entonces usaron sus conocimientos para ayudar a las familias a establecerse en el terreno.

FIGURA 2 : VISTA DE LA COMUNIDAD "LOS RANCHITOS" (IZQUIERDA) Y UNA UNIDAD DE HÁBITAT: RANCHITO.(DERECHA).



El terreno al principio era inclinado, primero tuvieron que aplanar el terreno y luego construir las cabañas. Los hábitats, llamados ranchito, se construyeron con materiales recuperados del vertedero. Principalmente, tablas o puertas de madera. Otros materiales fueron donados por los vecinos. Solo ciertas familias han invertido un poco más en la construcción de cabañas comprando tablones de madera con el paso de los años.

Las cabañas se realizaron con columnas de madera, que llegaban en ciertos casos hasta el borde del canal. Se construyeron casas sobreelevadas para protegerse de los crecientes niveles de agua de la quebrada durante la temporada de invierno, la temporada de lluvias o durante las inundaciones.

El techo estaba hecho principalmente con calaminas a las que se les añadieron lonas para impermeabilizar las cabañas. En algunos casos, la unidad de vivienda está constituida por una sola habitación grande, con una pequeña pared para separar el dormitorio y una cortina que sirve como puerta para el baño. El espacio cocina y el fregadero estaban ubicados en algunos casos fuera de la cabaña. Las cocinas se improvisan con piedras y una parrilla, las familias cocinan con madera.

El acceso al agua y a la electricidad era irregular. Los vecinos de "Nueva Villa la Iguana" estaban dando agua dos días a la semana usando mangueras a cambio de un precio moderado. Todos tenían instalaciones para inodoros y en algunos casos para el lavabo. Las grandes tuberías fueron directamente al canal, ya contaminadas río arriba.

De acuerdo con las características descritas, observamos que el hábitat es complejo y está adaptado a los peligros del terreno. La búsqueda del mejoramiento de la vivienda también está representada por los métodos utilizados para tener los recursos básicos (agua, electricidad). La evolución del hábitat fue interrumpida por la expulsión. Las diferentes acciones que se construyen en urgencia y los conocimientos adquiridos son notables. Notamos que todas las personas con o sin red de apoyo superaron los diversos riesgos para construir su espacio de vida. La red de apoyo permitirá que el proceso de construcción de los hábitats sea más corto, y posiblemente esté mejor construida desde el principio. Serán los recién llegados los que aprenderán las habilidades de los antiguos ocupantes o imitarán las diferentes técnicas de construcción.

## II. LA EVOLUCIÓN DE LAS DINÁMICAS ESPACIALES Y SOCIALES DESPUÉS DE LA EXPULSIÓN.

Las dinámicas espaciales y sociales evolucionaron en los días posteriores a la expulsión y las mismas se estabilizaron unos meses después. Para una mejor comprensión de los hechos, es necesario resumir los hechos antes y durante el desalojo.

### II.1 LA EXPULSIÓN

Meses antes una primera expulsión fue realizada, pero las personas se habían quedado en sus casas sin planear un traslado. Fue gracias a la presencia de los niños y otros vecinos del barrio que la policía y el juez detuvieron el desalojo.

Se emitió un segundo aviso de desalojo que fue enviado a la comunidad el 21 de marzo de 2017. Las familias estaban bien informadas de la situación y presentaron una Acción de Tutela presentada el 28 de julio de 2016 por la representante de la instalación. La gran mayoría de las familias provienen de desplazamientos internos e intraurbanos, y estaban protegidas por la Ley de víctimas 1448 de 2011, que establece que toda persona que ha sufrido un desplazamiento interno tiene derecho a vivienda y la ayuda del estado. Esta primera apelación fue rechazada.

Otra "Acción popular" (mecanismo de protección de derechos e intereses de un grupo de más de 20 personas) se presentó el 3 de marzo de 2017. La respuesta fue favorable. La sentencia fue dada el 20 de junio de 2017 y obliga a la alcaldía a dar un hogar confortable a todas las familias.

Las familias han tratado de contar con el apoyo del barrio y la escuela de sus hijos. El empeño de las familias era vital en ese momento porque tenían que encontrar ayuda rápidamente. Su red de apoyo ayudó a proteger a algunos niños durante el desalojo y también a proteger los objetos voluminosos o valiosos.

Durante el proceso judicial, el profesor Rafael Rueda y un grupo de estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, estuvieron en contacto con las familias a través del curso "desplazamiento forzado". Decidieron ayudar a las familias y acompañarlas durante el desalojo. Al principio, la meta de los estudiantes era detener la expulsión y/o desplazar la fecha. Durante el campamento, los estudiantes planearon como segunda opción la ocupación del coliseo de la universidad para ofrecerles refugio durante la noche. Por lo tanto, la idea de crear una "mesa de concertación" para llegar a un acuerdo se creó unas horas antes de la expulsión. Esta "mesa de concertación" fue importante para familias y estudiantes, ya que representaba un espacio neutral, fuera del proceso legal ya realizado. Esta imagen de una mesa blanca, también muestra la esperanza de una solución diferente a la expulsión.

Durante la expulsión, la policía estaba integrada por 400 agentes de la Séptima División del Ejército, el ESMAD (policía antidisturbios) o la policía municipal. Estas fuerzas rodearon toda la instalación y cerraron el tráfico en ambos sentidos. Con respecto a la gran cantidad de oficiales de policía, las familias temían un final violento.

Al principio, la fiscal no estuvo de acuerdo con la creación de la mesa de concertación. Unos minutos más tarde se sentó con los representantes de la alcaldía, un representante de los estudiantes pertenecientes a la asociación para la defensa de los derechos humanos, el profesor Rafael Rueda, que había seguido la situación de las familias durante varios años, el abogado de las familias, César Bustamante Huertas, y la representante de las familias. Alrededor de esta mesa, como observadores, todas las familias, estudiantes y otros agentes de la alcaldía trataron de encontrar una solución. La defensa de las familias descansaba sobre el derecho a un hábitat digno como víctimas del desplazamiento interno. Pero finalmente, la decisión final de la fiscal fue la

realización de la expulsión, pero dando posibles soluciones a las familias. Las soluciones propuestas fueron: el plan retorno (regreso a las ciudades de origen), improbable para la mayoría, ya que algunas personas fueron amenazadas si regresaban allí; el apoyo de la Oficina de Inclusión Social (Oficina de Asistencia al "Habitante de calle"), una solución improbable para las familias, porque las personas que llegan allí son las personas sin hogar que a menudo son alcohólicas o drogadictas. Es obvio que las soluciones propuestas fueron mal consideradas. Solo una familia aceptó el regreso a la ciudad de origen y otra pareja que antes era habitante de calle fue con el servicio de inclusión social. Estas decisiones fueron mal percibidas por las familias, porque desestabilizaron la unión del grupo. La alcaldía también prestó camiones para llevar los objetos voluminosos a un lugar de almacenamiento de la alcaldía.

La segunda opción se puso en marcha, la ocupación del coliseo se llevó a cabo en pequeños grupos. Las familias confiaron en la decisión de los estudiantes de ocupar el coliseo. En primer lugar, ingresaron niños que fueron supervisados por un grupo de estudiantes. Luego pequeños grupos de familias ingresaron con algunos objetos personales. Algunas familias permanecieron fuera de la universidad. Los estudiantes se organizaron para tener comida dentro del coliseo, gracias a las donaciones de los estudiantes. Otros estudiantes, que formaban parte de la oficina estudiantil se quedaron en el coliseo y con otros estudiantes de derecho, se reúnen para redactar una petición al alcalde de Medellín, Federico Gutiérrez Zuluaga, para solicitar un hábitat sostenible para las familias. Pocas horas después de la ocupación, llegan dos personas para buscar una solución, los estudiantes exponen su solicitud y también solicitan la protección de la identidad de los estudiantes presentes en el coliseo para evitar sobre todo las interrupciones en los estudios.

Durante la noche, alrededor de las 20 pm, el alcalde de Medellín pide reunirse en la oficina del presidente de la universidad con los representantes de las familias y los representantes de los estudiantes. Después de la reunión, las soluciones fueron:

- La acogida de las familias el mismo día en "los hogares de paso" reservados a la acogida de los desplazados internos.

- Tres meses de alquiler como solución temporal.

- Ayuda alimentaria, almacenamiento de objetos voluminosos.

- Asistencia especial para niños, alimentación y facilitar el transporte a la escuela.

- Comenzar el proceso de acuerdo de reubicación de acuerdo con los protocolos legales.

La noche del desalojo las familias que estaban en el coliseo durmieron en los hogares de paso para desplazados internos.

## *II.2 DINÁMICAS ESPACIALES Y SOCIALES DESPUÉS DE LA EXPULSIÓN.*

Durante las semanas posteriores al desalojo, las familias buscaron departamentos para recibir de la alcaldía el arriendo temporal de tres meses. Las primeras semanas, algunas permanecieron en el centro de recepción para el desplazado interno. Las familias que no estaban en el coliseo se quedaron con su red de apoyo. Solo desde la segunda semana, cuatro familias encontraron una vivienda adecuada en relación con el tamaño de la familia. Las otras familias permanecieron en pequeñas viviendas, con la ayuda de los propietarios que aceptaron de ellos que permanecen sin pagar el mes adelantado.

Durante las entrevistas realizadas por los estudiantes unos días después de la expulsión, una mujer expresa que el "en tanto era el lugar en el que mantuve en condiciones de dignidad a mi familia y considero a la población que habitaba sobre el margen izquierdo de la quebrada como mis vecinos y vecinas. Las personas con las que me entiendo como parte de una comunidad y mi red

de protección y supervivencia” (Mujer afrodescendiente) (Fajardo, 2017). Observamos la toma de conciencia de la importancia de la red de apoyo, que ayudará a superar las deficiencias de las propuestas hechas por la alcaldía y las dificultades encontradas a posteriori.

La expulsión también ha causado problemas de salud. En las mujeres, observamos ansiedad y trastornos del sueño. El desalojo perturbó el embarazo de una de las mujeres de la comunidad la cual tuvo un parto prematuro. Con respecto a los niños, los problemas se materializaron en la escuela, con una pérdida de concentración y cursos de recuperación necesarios.

La ayuda prometida por la alcaldía sobre las canastas de alimentos no se proporcionó a todas las familias. También fue insuficiente en relación con el tamaño de las familias.

La comunicación entre las familias se llevó a cabo por teléfono móvil (aplicación WhatsApp) o de boca en boca. Es importante destacar que algunas cabezas de familia eran analfabetas. Siempre estuvieron buscando información oral sobre el proceso. La representante de las familias siempre fue solicitada.

La dinámica espacial de las familias cambio completamente. Encontramos la presencia de 8 familias en el barrio "La Nueva Villa la Iguana". Cinco familias alquilaron pequeños apartamentos o habitaciones en el barrio. Las otras tres familias estaban con su red de apoyo, también en el barrio. Una familia había alquilado un pequeño apartamento en otro barrio, esta decisión fue inicialmente difícil porque la mujer cabeza de familia había expresado que temía por su familia, debido a la peligrosidad del barrio. Esta familia cortó parcialmente el enlace con su red de apoyo y no se sintió segura.

Tres parejas, una pareja homosexual y otras dos personas mayores de 60 años on ahora habitantes de calle. La pareja homosexual había aceptado la ayuda de la oficina de inclusión social y se han beneficiado hasta ahora de la ayuda que es la atención en los centros de recepción para los habitantes de la calle.

En 2017, el 61% de las personas vivía en una vivienda en una zona de alto riesgo con su red de apoyo, el 3% vivía con su red de apoyo, pero en buenas condiciones, el 22% se benefició del programa de arrendamiento temporal, el 4% regresó a su ciudad de origen y el 10% en situación de habitabilidad calle. (Fajardo, 2017) En 2018, la situación de las familias es preocupante. La violencia ha aumentado y se ha normalizado en el barrio "Nueva Villa la Iguana" donde vive la mayoría de las familias. Al ser una población sin formación profesional, la búsqueda de ingresos es aún más difícil. Una familia ha reducido sus recursos por día de 6 euros a 2,30 euros. El trabajo de limpieza de casas y la búsqueda de ingresos a través del trabajo sexual lo viene realizando una mujer cabeza de familia (entrevistas espontáneas de F. Fajardo). Hoy, las familias se encuentran en situaciones de riesgo, expuestas al aumento de la violencia. La sobreexposición a un ambiente agresivo, la ansiedad y el estrés a llevado al consumo de drogas, sobre todo a una mujer soltera, una madre cabeza de familia y a una pareja de personas de la tercera edad.

### III. CONCLUSIÓN

La vivienda informal en Medellín está presente en zonas de riesgo. Hoy, Medellín ya no puede expandirse. Los personas, especialmente las familias en gran precariedad intentan asentarse en los sectores abandonados de la ciudad, por lo tanto, en los intersticios urbanos. La instalación de las familias de desplazados internos en toda la ciudad de Medellín ha comenzado en los años 90, pero observamos que aún existen casos de violencia en la ciudad, y están en el origen de estas instalaciones precarias. Hemos visto el caso de los Ranchitos, como caso emblemático de ocupación, expulsión y desaparición del hábitat precario en el centro de Medellín. La política pública de la ciudad de Medellín aún no ha podido resolver en buenos términos los asentamientos



informales. La presencia de 400 policías para el desalojo de menos de 100 personas, incluidos niños, demuestra la disparidad y las relaciones de poder que quiere representar la alcaldía de Medellín. Esta política pública busca mejorar la imagen de la ciudad, y en este caso, crear desalojos sin dar soluciones reales. Constatamos que las personas instaladas no estaban en las normas, pero el 80% de las familias eran desplazados internos reconocidos por el registro único de víctimas, y que por lo tanto tienen derecho a un hogar confortable y a la ayuda del estado. Ninguno de sus derechos fue respetado durante el desalojo. Sin embargo, algunas familias han logrado superar la expulsión, gracias a su red de apoyo. Pero otros son ahora habitantes de calle, posiblemente porque no tenían una red de apoyo lo suficientemente fuerte.

#### IV. INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Localización de la Comunidad los Ranchitos

Figura 2 : Vista de la Comunidad "Los Ranchitos" (izquierda) y una unidad de hábitat: ranchito.(derecha).

#### V. BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Medellín (2014) : Acuerdo N° 48 de 2014. En [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf) (marzo 2018).

Alcaldía de Medellín (2008) : Medellín guía de la transformación ciudadana 2004-2011, Mesa Editores, 294 p.

Besse, Jean-Marc (2013) : Habiter, Un monde à mon image. Paris : Flammarion, 253p.

Cefaï, Daniel (2010) : L'engagement ethnographique. Paris : Éditions de l'EHESS.

Fajordo Felipe, grupo de apoyo a la Comunidad los Ranchitos (2017): Sala Oral Del Tribunal Contencioso Administrativo De Antioquia Acción De Tutela 05001233000201700842

García Correa, Edwin (2017) : La Iguaná 1945-1990 : un poblado que resistió entre una quebrada y un cerro. Thesis, Universidad Nacional de Colombia.

Lussault, Michel (2009) : De la lutte des classes à la lutte des places. Paris : Éditions Grasset et Fasquelle, 221 p.

Schapiro-Prévot, Marie-France (1996) : Territoires urbains et politiques sociales en Amérique latine. Réflexions à partir des cas argentin et mexicain. Paris : ORSTOM Editions.

Segaud, Marion (2007) : Anthropologie de l'espace. Habiter, Fonder, Distribuer, Transformer. Paris, Armand Colin Éditeur, 222p.

Tamiatto, Michel (1979) : Réflexions sur l'habitat spontané. L'intégration des zones d'habitat spontané dans le tissu urbain. Lomé (Togo) : Architecture et Urbanisme, N° 386, Séminaire régional sur l'amélioration de l'habitat spontané.

Vásquez Arroyave, Mónica María (2010) : La Iguaná, historia pasada por agua. Medellín : elmundo.com

**DESENVOLVIMENTO URBANO ON DEMAND:  
O MERCADO IMOBILIÁRIO COMO AGENTE  
DE PLANEJAMENTO EM VINTE ANOS DE PLANO  
DIRETOR – O CASO DE BETIM / MG**

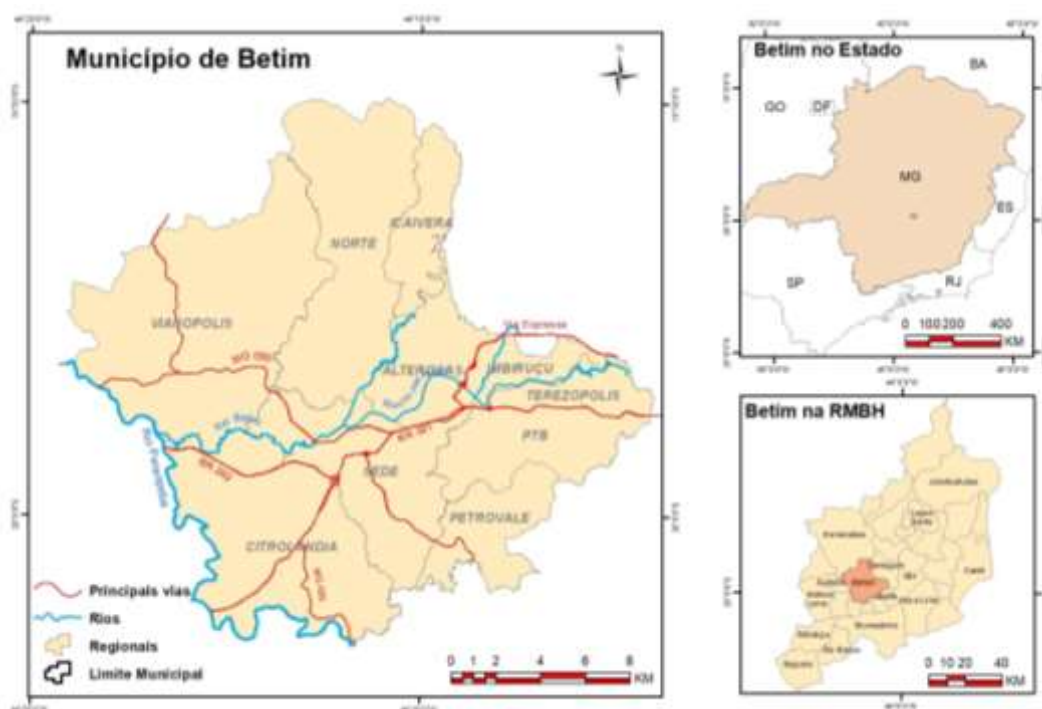
TOMANIK, RAQUEL  
MILAGRES, FABIANO

# DESENVOLVIMENTO URBANO *ON DEMAND*: O MERCADO IMOBILIÁRIO COMO AGENTE DE PLANEJAMENTO EM VINTE ANOS DE PLANO DIRETOR – O CASO DE BETIM / MG

## I. INTRODUÇÃO

Localizada na parte oeste da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)<sup>1</sup>, a 36 Km da capital de Minas Gerais, Betim tem como confrontantes Contagem, Ibituripe, Sarzedo, Mário Campos, São Joaquim de Bicas, Juatuba e Esmeraldas (Figura 1). Seu território possui 343,856 km<sup>2</sup> e a população estimada para 2017 foi de 427.146 habitantes (IBGE, 2017). Em 2010, a densidade demográfica era de 1.102,80 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2010).

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BETIM NO ESTADO DE MINAS GERAIS E NA RMBH



FONTE: IBGE e Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim. Elaborado por Fabiano Couto Milagres.

Em virtude de fatores como sua situação estratégica em relação a duas rodovias federais (BR 381 e BR 262) e a proximidade com a capital do Estado, Betim possui vocação industrial consolidada, principalmente pela implantação de uma montadora de automóveis e de uma rede de outras indústrias e prestadoras de serviço que dão suporte à atividade ou que se mantêm a partir dela – especialmente logística, transportes e produção de peças automotivas.

1 A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi estabelecida pela Lei Federal Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, com os municípios de Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibituripe, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Em 12 de janeiro de 2006, por meio da Lei Complementar nº 89 do Estado de Minas Gerais, foram incluídos na RMBH os municípios de Baldim, Brumadinho, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Florestal, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo e Taquaraçu de Minas.

A expansão industrial de Belo Horizonte nas décadas de 1940 e 1950 é apontada como importante movimento de formação da RMBH antes de sua oficialização por lei Federal, em 1973 (Limonad; Costa, 2015). Inicialmente, a capital se estendeu sobre Contagem com a implantação da Cidade Industrial Juventino Dias. Como consequência desse transbordamento sobre municípios confrontantes, Betim recebeu, nos anos 1960 e 1970, novas plantas industriais: a Refinaria Gabriel Passos (Petrobras), implantada em 1968, e a já citada FIAT Chrysler Automobiles, em 1976.

Seguindo o fluxo dos investimentos públicos na melhoria da infraestrutura viária, as áreas lindeiras à BR 381 começaram a ser intensamente ocupadas – algumas vezes pela implantação de distritos industriais e outras pela construção de edificações não residenciais em loteamentos de uso misto. Em Betim, essa situação é ilustrada pela aprovação do Distrito Industrial Paulo Camilo, em 1988, e por loteamentos cortados pela rodovia – antes idealizados para uso residencial e que hoje possuem ocupação predominantemente industrial.

Atualmente, com a proposta do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)<sup>2</sup> da RMBH – que tem Betim como centralidade metropolitana do vetor oeste, cujo eixo estruturante é a Rodovia BR 381 –, vê-se que essas frentes de expansão tendem a continuar, já que o Município, além das virtudes de sua localização, possui grande estoque de áreas disponíveis à ocupação.

Partindo da caracterização de Betim e das particularidades de seu processo de urbanização, o presente trabalho busca delinear a ação do mercado imobiliário como agente de desenvolvimento no Município a partir da vigência do Plano de Diretor de 1996. Para isso, apresenta a estrutura das diretrizes urbanísticas implementadas por essa lei e consolidadas em sua revisão de 2007. Em seguida, lista suas alterações (nas duas versões) apontando possíveis motivações. Por último, e para alcançar os objetivos inicialmente traçados, discorre sobre ajustes pontuais da lei, etapa que orienta as considerações finais do texto.

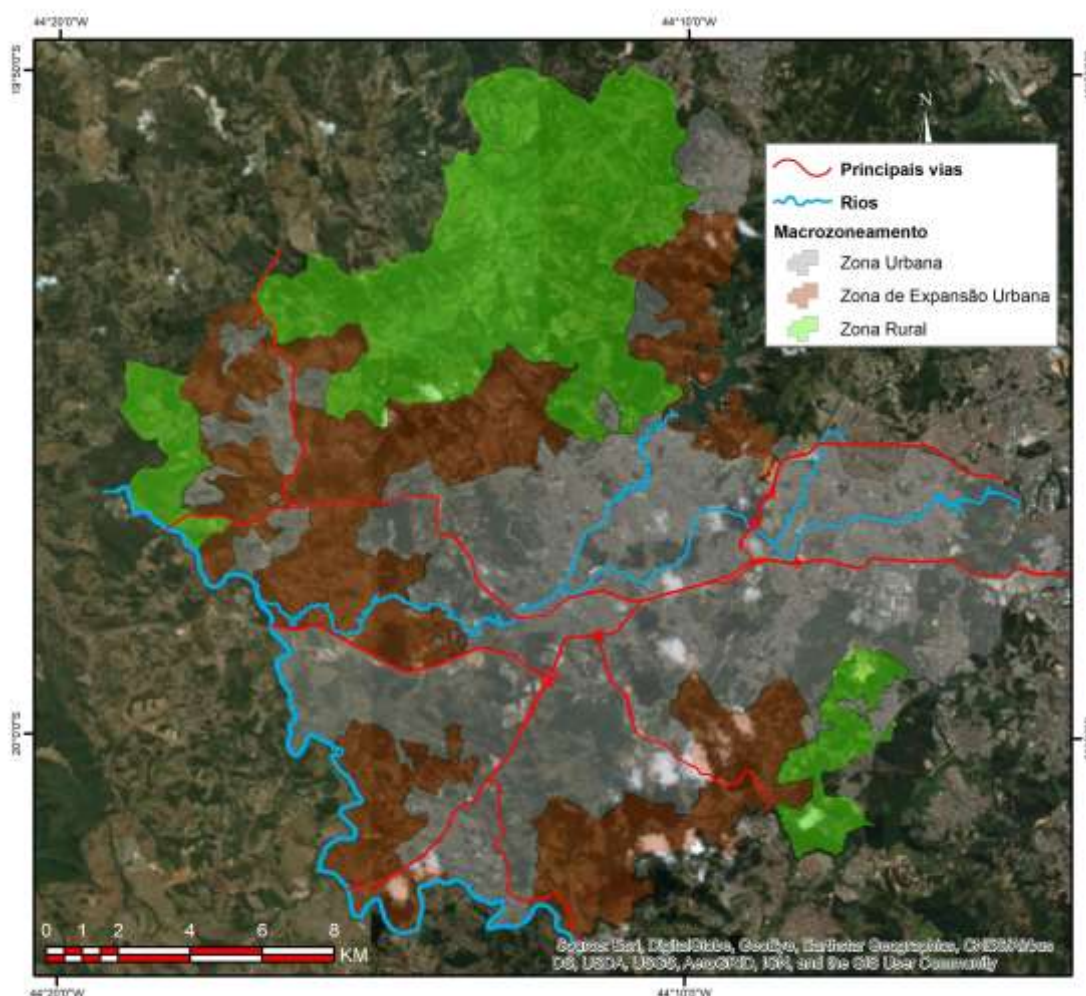
## II. EXPANSÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE BETIM

O interesse pela instalação de novos empreendimentos em Betim se dá tanto por seus atributos locacionais quanto pelo estoque de área a ser ocupada. Considerando-se o Macrozoneamento do Plano Diretor vigente, a cidade possui 69,36% de seu território classificados como Zona urbana e de Expansão Urbana (ZUR e ZEU) (Figura 2). Soma-se a isso o destaque dado ao Município no contexto da RMBH. No Macrozoneamento Metropolitano, que integra o PDDI, a cidade está em uma Zona de Interesse Metropolitano (ZIM) e possui parte de seu território classificado como Zona de Diretrizes Especiais Metropolitanas (ZDEM) – Indústria e Logística (Minas Gerais, 2017).

---

<sup>2</sup> Em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais por meio do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 74/2017.

FIGURA 2 – BETIM – ZONAS URBANA, DE EXPANSÃO URBANA E RURAL



FONTE: Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim. Elaborado por Fabiano Couto Milagres.

Apesar do montante de áreas passíveis de urbanização, as propostas de desenvolvimento miram as zonas rurais e as áreas de interesse ambiental, sobretudo aquelas que possuem localização estratégica. A ZEU existente, inicialmente idealizada como transição entre a ZUR e a ZRR, tem sido desconsiderada como primeira opção nos processos de desenvolvimento urbano.

Esse modelo de ocupação, que ocorre sob demanda e não seguindo diretrizes de política urbana, fortalece o modelo de urbanização dispersa já experimentado pelo Município, como se nota na Figura 2, e possibilita a criação de núcleos isolados, cercados de áreas vazias e sem conexão com a malha existente.

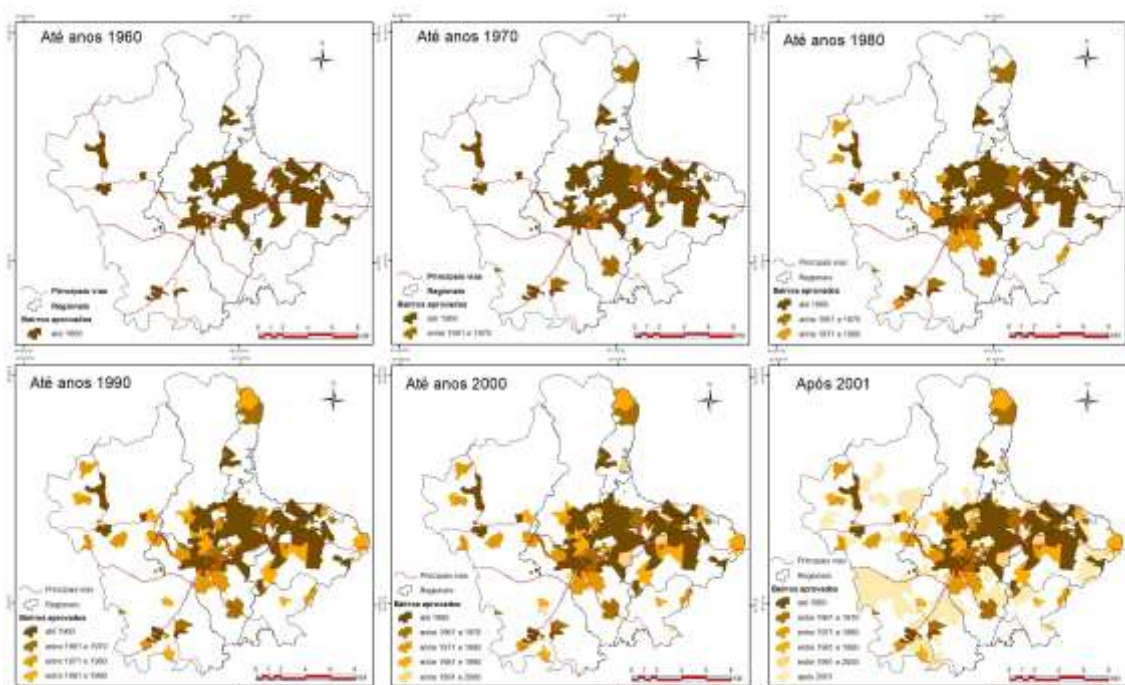
A situação ilustra a metáfora da explosão descrita por Lefebvre (1999). Entretanto, aqui, essa explosão é direcionada e exclui de seu caminho as áreas previstas para ocupação nas diretrizes municipais. Esboça também o espraiamento da urbanização pelo *leap-frog*, conceito resgatado por Limonad (2007), citando Gottman (1961) e Havey e Clark (1965), caracterizado pelo crescimento descontínuo da malha urbana. Novas áreas de expansão foram (e são) criadas sem a ocupação das já existentes (neste caso, desde 1996) ao mesmo tempo em que novos empreendimentos surgiram em áreas objeto de alterações pontuais da Lei.

A dinâmica atual repete os acontecimentos registrados no passado e tende a perpetuar os impactos negativos do histórico de adensamento do Município a partir da década de 1970, com o

início da operação da FIAT. Os parcelamentos de solo aprovados de forma dispersa entre 1940 e 1960, resultado de intensa especulação imobiliária – período coincidente com a expansão industrial de Belo Horizonte –, foram ocupados sem o devido acompanhamento do poder público (tanto no que se refere à infraestrutura quanto à expansão horizontal da cidade), gerando um território fragmentado e desconexo, com núcleos urbanos isolados que formam, inclusive, pontos de conurbação com cidades vizinhas.

A Figura 3 traz o histórico das aprovações de loteamentos em Betim. Observa-se que, até 1960, os loteamentos seguem predominantemente a direção da BR 381, mais próximos da divisa com o Município de Contagem (rumo ao desenvolvimento da capital ou a partir dele). A sequência histórica também aponta o início da urbanização dispersa, que atualmente divide a cidade em regiões distintas. A partir dos anos 2000, nota-se o adensamento da mancha de parcelamentos aprovados sem, no entanto, excluir a descontinuidade provocada pelos espaços vazios.

FIGURA 3 – HISTÓRICO DA APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS EM BETIM



FONTE: Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim. Elaborado por Fabiano Couto Milagres.

Importante ressaltar que a proposta das Centralidades em Rede incluída no PDDI RMBH (na qual Betim é a centralidade do vetor oeste) parte da necessidade de combater os prejuízos da expansão dispersa que caracteriza o território metropolitano fortalecendo outros centros para reduzir a desigualdade e a dependência em relação a Belo Horizonte (Minas Gerais, 2011). Contudo, considerando as características de desenvolvimento urbano experimentadas em Betim, cabe refletir sobre a efetividade da proposta que, se não acompanhada de medidas de controle, tende a perpetuar o processo de crescimento descontínuo. Para isso, o PDDI propõe implantar o Macrozoneamento Metropolitano, instrumento que visa “à reestruturação territorial do espaço metropolitano por meio do controle do parcelamento, ocupação e uso solo nas Zonas de Interesse Metropolitano da RMBH” (Minas Gerais 2017).

Sabendo ser impossível dissociar o processo de urbanização em Betim do que acontece em um cenário maior, o metropolitano, tenta-se aqui restringir a análise ao território municipal

fazendo, sempre que possível, as correlações com o contexto da região na qual o Município está inserido.

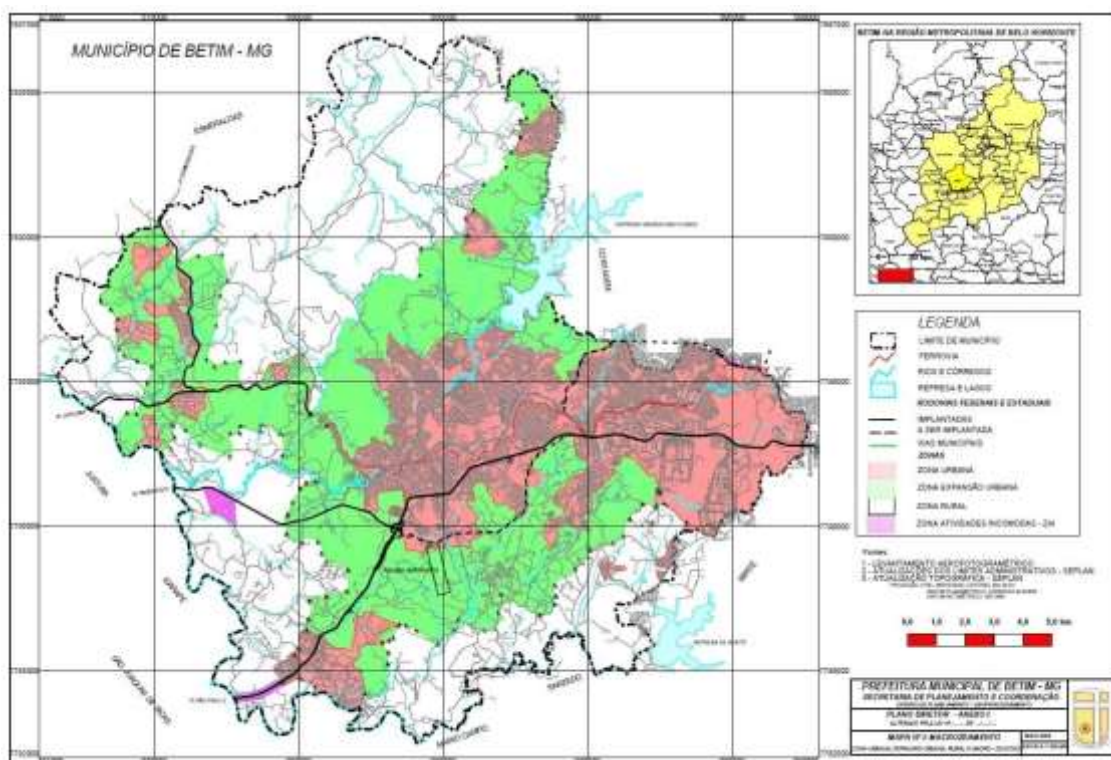
### III. O PLANO DIRETOR DE BETIM: BREVE HISTÓRICO, ESTRUTURA E PROCESSO DE REVISÃO

O primeiro Plano Diretor de Betim foi instituído pela Lei nº 862/1968, “com o objetivo de orientar e controlar o desenvolvimento territorial e sócio econômico municipal” (BETIM, 1968). Essa lei estabeleceu o zoneamento do Município, delimitando as zonas urbana e de expansão urbana, um plano viário e a localização de áreas institucionais. Incluiu, ainda, disposições sobre loteamentos e edificações, regulamentadas em decretos específicos<sup>3</sup>.

Em 1996, por meio da Lei nº 2.963, foi aprovado um novo Plano Diretor que, mesmo anterior ao Estatuto da Cidade, já atendeu, em parte, o conteúdo estabelecido pela diretriz da Lei Federal – incluindo, por exemplo, indicação de áreas passíveis de aplicação de parcelamento e edificação compulsórios e previsão do Imposto Territorial e Urbano (IPTU) progressivo.

A Lei de 1996 foi estruturada na divisão do território em um Macrozoneamento – Zonas Urbana (ZUR), de Expansão Urbana (ZEU) e Rural (ZRR) – e Macrozonas – Zona Residencial Mista (ZRM) e Zona de Atividades Incômodas (ZAI). A principal diferenciação entre as duas Macrozonas foi a destinação da ZAI às atividades de maior impacto ambiental e urbanístico. Nessas áreas não foi permitido o uso residencial (Figura 4 e Figura 5).

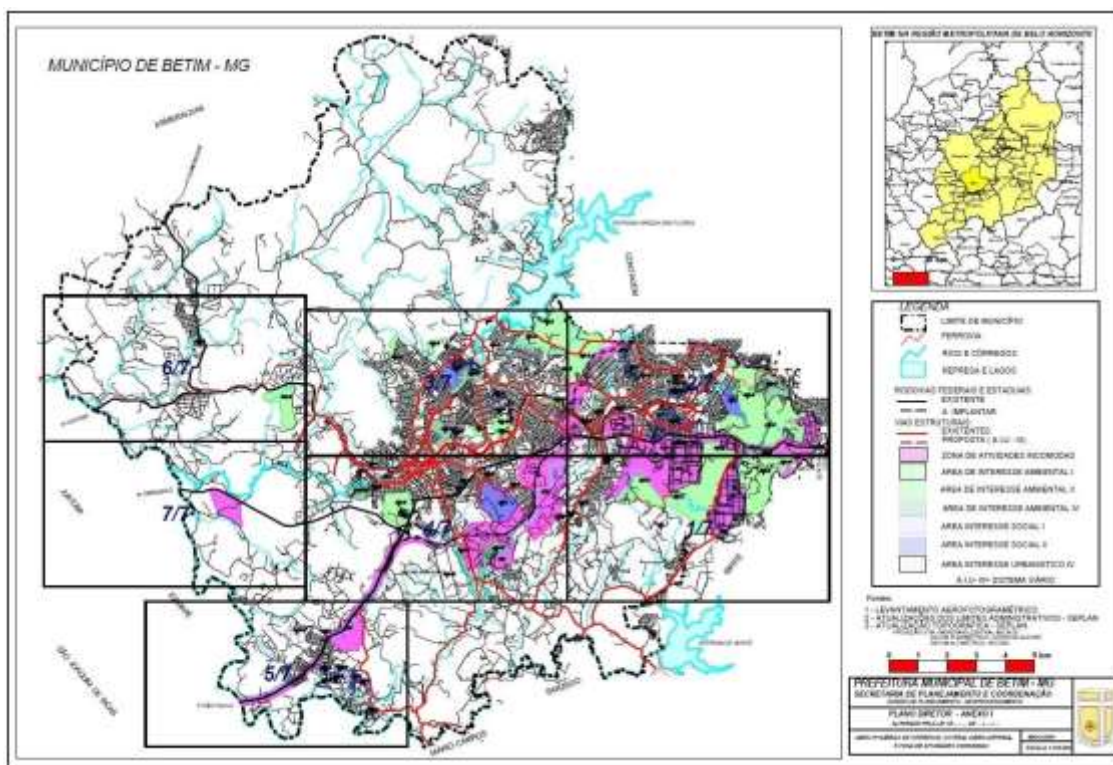
FIGURA 4 – PLANO DIRETOR DE 1996: MACROZONEAMENTO



FONTE: Acervo da Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim.

<sup>3</sup> Tais decretos foram editados no ano de 1969, sendo o Código de Obras o Decreto nº 233 e o Parcelamento de Solo o Decreto nº 237. Essas normativas vigoraram até 2011 e foram revogadas com a aprovação do novo Código de Obras e Edificações (Lei nº 5.116/2011) e da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 5.169/2011).

FIGURA 5 – PLANO DIRETOR DE 1996: ZAI E ÁREAS DE INTERESSE



FONTE: Acervo da Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim.

Sobrepostas à ZUR e à ZEU foram delimitadas Áreas de Interesse Ambiental, Urbanístico e Social, denominadas AIA, AIU e AIS (Figura 5). A identificação dessas áreas garantiu a definição de diretrizes para cada interesse. No caso das Áreas de Interesse Ambiental (AIA), a regulamentação de sua ocupação foi delegada à aprovação de legislação específica.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, tornou-se necessária a revisão do Plano Diretor para avaliar a compatibilidade das diretrizes definidas em 1996 com a política urbana nacional. Os trabalhos de revisão foram iniciados em 2005 com a nomeação de uma comissão técnica para elaboração da proposta preliminar. O processo de consulta aos setores da administração municipal para levantamento das demandas de atualização gerou uma primeira versão que foi, após, exposta à comunidade. A apresentação foi realizada por meio de oficinas que garantiram dois encontros em cada regional administrativa – um consultivo e outro propositivo. A revisão foi finalizada em outubro de 2007 com a aprovação da Lei nº 4.574.

Apesar da data de aprovação da Lei nº 4.574/2007, atender o prazo estabelecido no Estatuto da Cidade – que determinou que os municípios com mais de 20.000 habitantes e integrantes de regiões metropolitanas que não tivessem planos diretores aprovados na data de sua publicação os aprovassem até 30/06/2008 –, Betim não estava entre os que foram obrigados a cumprir a disposição pois a cidade já possuía um plano diretor. Conforme relatado, o plano atual é a revisão da Lei nº 2.963/1996, que já contemplava parte das diretrizes e instrumentos da política urbana elencados pelo Estatuto.

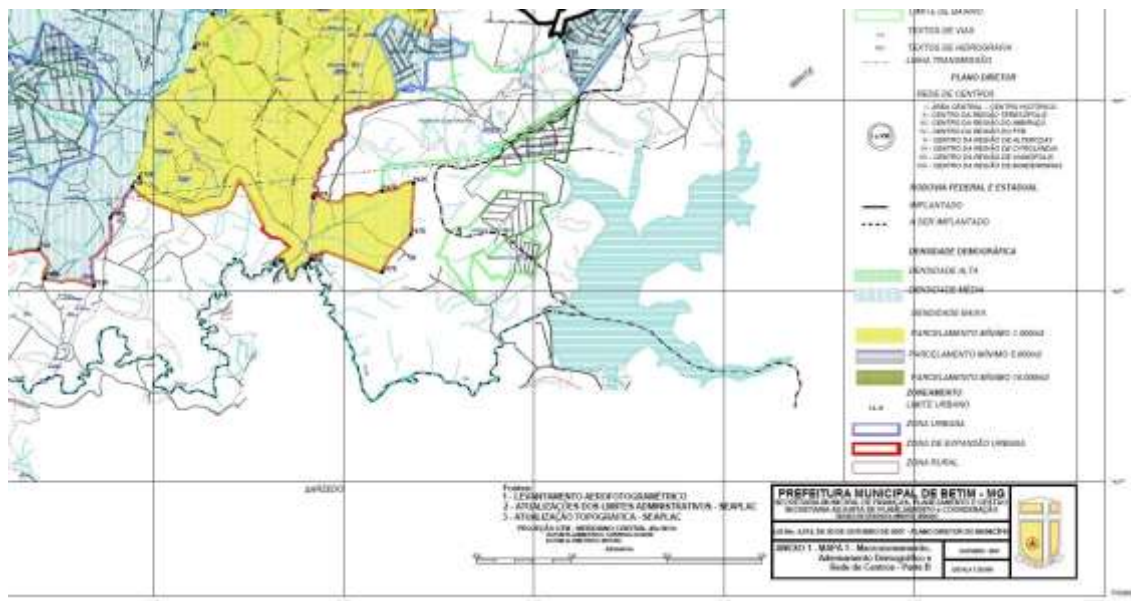
O Plano Diretor vigente mantém a divisão do território a partir do Macrozoneamento, definidor das Zonas Urbana, de Expansão Urbana e Rural (Figura 6). A ZUR e a ZEU permanecem subdivididas em áreas de adensamento demográfico e Macrozonas – denominadas Zona Residencial Mista (ZRM) e Zona de Atividades Especiais I, II e III (ZAE I, II e III). Em



relação à situação de 1996, destaca-se a alteração da denominação da ZAI para ZAE e a caracterização de três tipos de atividades especiais. A ZAE II foi destinada ao desenvolvimento das atividades associadas às indústrias petrolífera e petroquímica e a ZAE III às atividades minerárias (Figura 7).

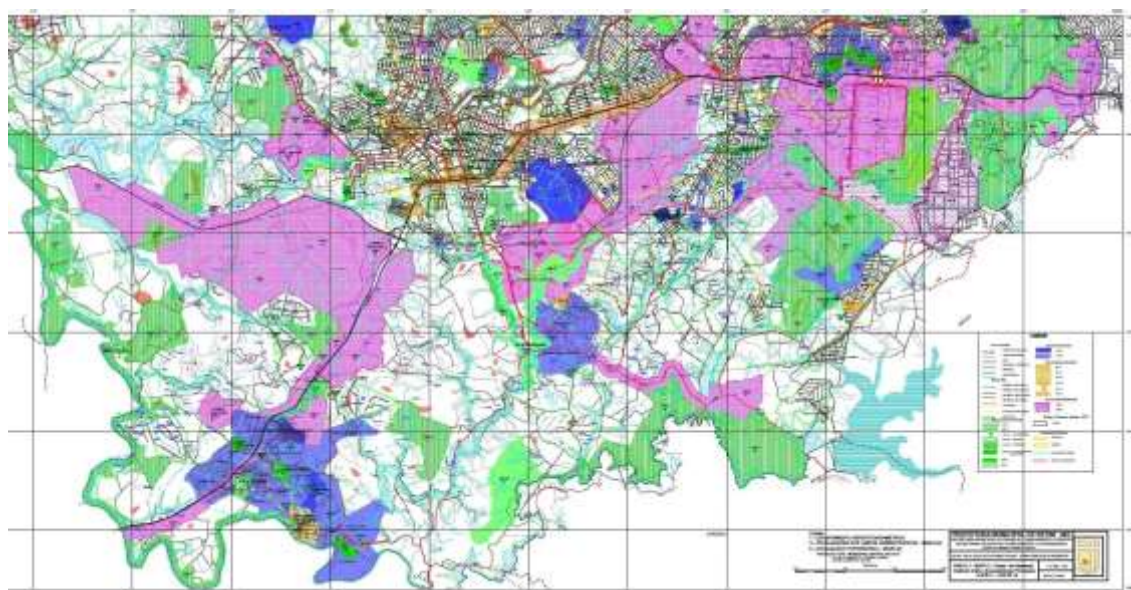
As áreas de adensamento – alta, média e baixa densidade populacional –, também seguem a estrutura de 1996. Entretanto, novas subdivisões foram criadas na baixa densidade a fim de compatibilizar as diretrizes de parcelamento do solo com as características de ocupação em cada região do Município.

FIGURA 6 – RECORTE DO ANEXO I (MAPA 1 – PARTE B) – PLANO DIRETOR DE 2007: MACROZONEAMENTO E ÁREAS DE ADENSAMENTO



FONTE: <http://www.dpurb.betim.mg.gov.br/site/index.php/legislacao-2/plano-diretor/> (12/04/2018)

FIGURA 7 – RECORTE DO ANEXO I (MAPA 2 – PARTE B) – PLANO DIRETOR DE 2007: ZAE E ÁREAS DE INTERESSE



FONTE: <http://www.dpurb.betim.mg.gov.br/site/index.php/legislacao-2/plano-diretor/> (12/04/2018)

### III.1 Alterações dos Planos Diretores de 1996 e 2007

Antes da revisão do Plano Diretor, finalizada em 2007 com a aprovação da Lei nº 4.574, a lei anterior foi alterada pontual e sucessivamente. A pesquisa na página da Câmara Municipal de Betim retornou treze registros de modificação entre os anos de 1999 a 2005, sendo cinco datadas do último ano desse período (Quadro 1). Algumas dessas alterações foram motivadas pela necessidade de implantação de empreendimentos de interesse público – como a instalação de conjuntos habitacionais destinados à população de menor renda, caso da Lei nº 4.144/2005, ou de áreas de uso público, Lei Municipal nº 4.120/2005. Em outras situações, os ajustes garantiram a viabilidade para empreendimentos residenciais voltados às classes média e alta ou ampliação e viabilização de distritos industriais privados.

QUADRO 1 – ALTERAÇÕES DO PLANO DIRETOR DE 1996

Nº	Lei nº	Data	Resumo da ementa	Observações / Motivações
1	3286	22/12/1999	Cria ZRM e descaracteriza AIA, cria AIA IV	Regularização de loteamento
2	3342	05/06/2000	Cria AIS II	Regularização de loteamento
3	3492	14/08/2001	Amplia ZEU, cria AIS I e AIA II	Implantação de residencial de baixa densidade e conjunto habitacional
4	3590	06/02/2002	Cria ZEU isolada e caracteriza como ZAI	Implantação de usina termoeletrica
5	3651	12/06/2002	Flexibiliza larguras de faixas de ZAI, dispõe sobre CEPD	
6	3782	22/05/2003	Descaracteriza AIS I, cria ZAI, cria nova AIS I, descaracteriza AIA, cria AIA IV	Regularização de distrito industrial (área pública)
7	3925	29/12/2003	Descaracteriza AIA II, cria ZAI	Implantação de distrito industrial privado
8	4120	18/01/2005	Altera descrição de AIA IV	Implantação de parque urbano
9	4122	20/01/2005	Altera adensamento demográfico	Implantação de loteamento de média densidade
10	4131	06/05/2005	Cria parâmetros em ZAI	Regularização de distrito industrial
11	4144	17/05/2005	Descaracteriza ZAI, cria AIS I	Implantação de conjunto habitacional
12	4282	28/12/2005	Amplia ZEU	
13	4283	28/12/2005	Descaracteriza ZAI, cria AIS I	Implantação de conjunto habitacional

FONTE: Elaborado pelos autores a partir de dados da Câmara Municipal de Betim – [www.camarabetim.mg.gov.br](http://www.camarabetim.mg.gov.br).

Com a finalidade de resguardar a lei de possíveis incompatibilidades com a dinâmica territorial do Município e coibir propostas de alterações aleatórias do novo texto, o capítulo que dispõe sobre a gestão do Plano Diretor de 2007 prevê a possibilidade de que qualquer munícipe possa propor ajustes, desde que seguidas determinadas regras – abertura de processo administrativo com justificativas e aprovação pelo Conselho do Plano Diretor (Betim, 2007). Apesar do objetivo dessa medida apontar para a padronização do rito de alteração do plano e buscar maior controle, observa-se que a mesma tem sido utilizada pelos interessados como mecanismo de adequação de porções consideráveis do Município às demandas de seus investimentos.

Em nova consulta na página da Câmara Municipal de Betim, constata-se que o Plano Diretor de 2007 teve doze alterações, sendo dez entre os anos de 2013 e 2016 (Quadro 2). As leis relativas à regulamentação de instrumentos de política urbana anteriormente previstos – transferência e outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e estudo prévio de impacto de vizinhança – não foram computadas como alterações do Plano Diretor.

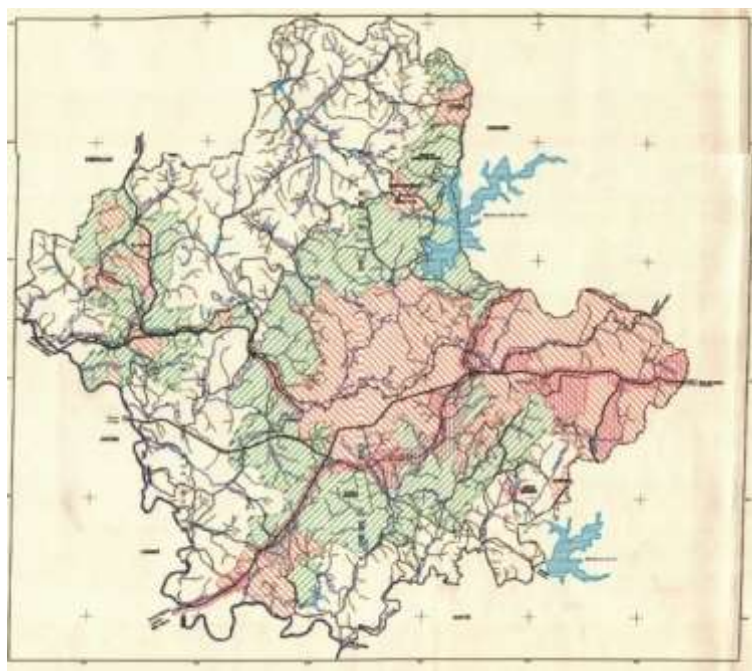
## QUADRO 2 – ALTERAÇÕES DO PLANO DIRETOR DE 2007

Nº	Lei nº	Data	Resumo da ementa	Observações / Motivações
	5034	15/09/2010	Outorga Onerosa do Direito de Construir	
	5035	15/09/2010	Transferência do Direito de Construir	
1	5037	15/09/2010	Cria AIS II	Regularização urbanística
2	5177	10/08/2011	Amplia ZEU, cria ZAE	Implantação de distrito industrial privado
	5245	17/01/2012	Operação Urbana Consorciada	
3	5462	01/03/2013	Desafeta parte de AIA IV	Regularização de ocupação não residencial
	5540	06/06/2013	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança	
4	5572	03/07/2013	Altera delimitação de AIA IV	Viabilização de empreendimento residencial
5	5658	03/01/2004	Descaracteriza AIU IV	Regularização de empreendimento residencial
6	5734	10/07/2014	Altera delimitação de AIA IV	Viabilização de empreendimento residencial
7	5773	08/09/2014	Descaracteriza parte de AIA IV	Implantação de usina de extração mineral
8	5812	19/12/2014	Descaracteriza AIU IV, cria AIA II	Viabilização de empreendimento residencial
9	5841	19/03/2015	Reduz AIA, cria ZAE	Implantação de empreendimento de uso misto
10	5842	19/03/2015	Amplia ZEU, cria novas descrições	Implantação de empreendimento de uso misto
11	6017	31/03/2016	Amplia ZEU, altera descrições do macrozoneamento	Implantação de empreendimento de uso misto
12	6081	16/08/2016	Descaracteriza ZAE e outras	Implantação de empreendimento de uso misto

FONTE: Elaborado pelos autores a partir de dados da Câmara Municipal de Betim – [www.camarabetim.mg.gov.br](http://www.camarabetim.mg.gov.br).

O primeiro Macrozoneamento proposto pela Lei de 1996 – divisão em ZUR, ZEU e ZRR – teve as conformações apresentadas na Figura 8. A ZRR é resguardada pela ZEU, que se comporta como transição entre essa e a ZUR, prevendo, inclusive, possibilidade de ampliação dos núcleos isolados. Afim de proteger a ZRR mapeada ao norte, a conexão da área central com o núcleo isolado a oeste ficou restrita às áreas que poderiam se desenvolver em decorrência da via de ligação. Percebe-se a intenção de direcionar o desenvolvimento urbano no sentido leste (em direção ao Município de Contagem), porção mais adensada pelos loteamentos aprovados desde a década de 1960 (Figura 3).

FIGURA 8 – MACROZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR DE 1996

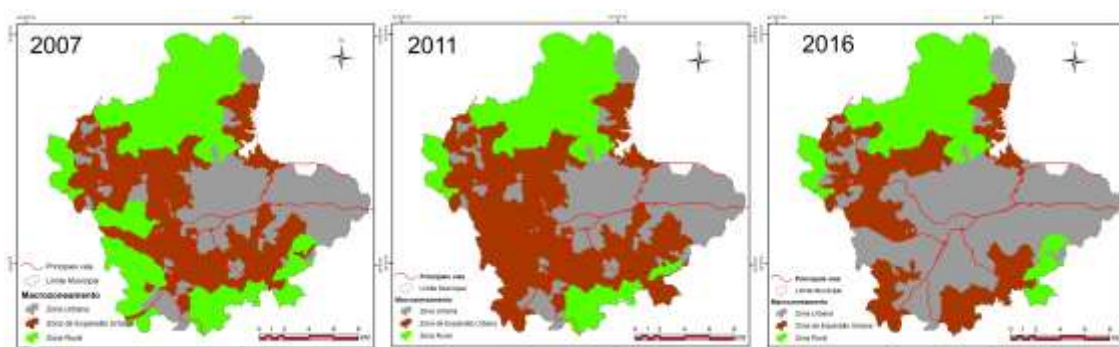


FONTE: Acervo da Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim.

A ampliação da Zona Urbana, comparando-se as versões de 1996 e 2011 (ano da Lei Municipal nº 5.177 que alterou parcialmente o Plano Diretor), é decorrente da aprovação de novos parcelamentos de solo em áreas antes classificadas como expansão urbana. Já o incremento observado de 2007 para 2016 se explica por dois motivos: também pela aprovação de novos loteamentos, mas, sobretudo, pela ampliação da Zona de Expansão Urbana, que acarretou em

ajustes nas áreas de ZUR a fim de evitar fragmentações (Figura 9). Ou seja, ao se prever a adequação de um dos perímetros do Macrozoneamento, foi necessário revisar a delimitação dos demais, o que acarretou a incorporação de áreas ainda não ocupadas à ZUR. A sobreposição dos limites atuais sobre imagem de satélite mostra essa situação (Figura 2).

FIGURA 9 – MACROZONEAMENTO: COMPARAÇÃO ENTRE 2007, 2011 E 2016

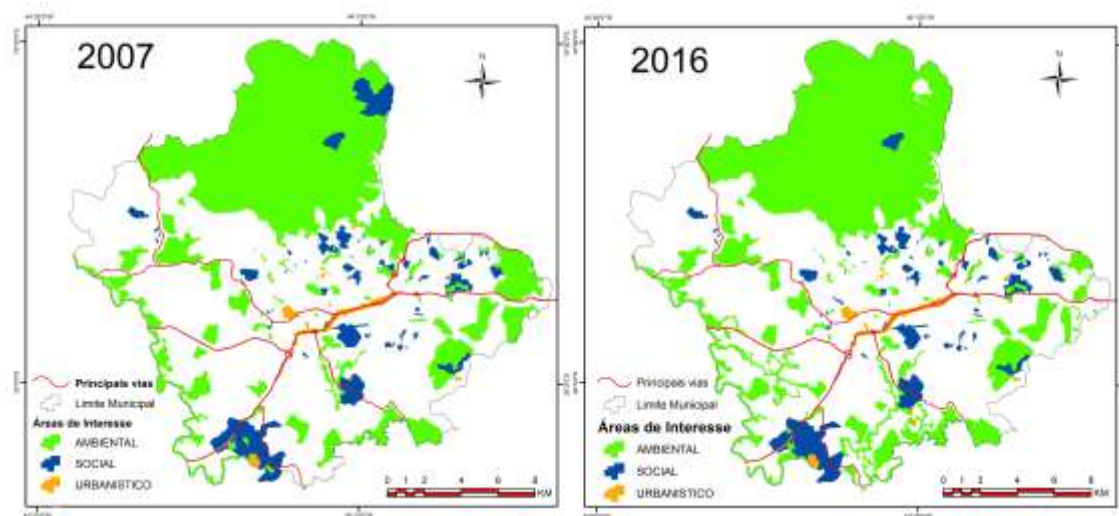


FONTE: Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim. Elaborado por Fabiano Couto Milagres.

O aumento do perímetro da ZEU não é justificado por demanda de novos espaços (como ocorre com a incorporação de novos loteamentos à ZUR), já que grande parte das áreas com essa classificação em 1996 permanecem vazias (ver Figura 2). Apesar do número de alterações do Plano Diretor entre 1999 e 2005, a ampliação da ZEU nesse período não foi significativa, pois a maioria das leis específicas tratou de descaracterização e criação de áreas de interesse ou Zonas de Atividades Especiais. As maiores modificações da ZEU ocorreram em 2007, com a revisão do Plano Diretor, e em 2011. A partir da comparação dos três perímetros de ZEU e ZUR (2007, 2011 e 2016) chega-se a um acréscimo aproximado de 24,58% de áreas destinadas ao uso urbano.

As áreas de interesse, principalmente as AIAs, sofreram o maior número de alterações no decorrer das modificações dos planos diretores. Apesar do acréscimo no número de AIAs da Lei de 1996 para 2007, observa-se que grandes porções de Áreas de Interesse Ambiental II – voltadas à proteção de recursos naturais – sofreram as maiores intervenções. A Figura 10 apresenta comparação entre as situações de 2007 e 2016. Como se vê, nas porções sul e sudoeste do Município, houve aumento quantitativo de AIAs. Entretanto, quando se volta para a porção leste (divisa com o Município de Contagem) nota-se a redução qualitativa, ou seja, o número de AIAs é mantido, mas em menor extensão. Cabe destacar que muitas vezes a delimitação de uma AIA se sobrepõe às faixas de preservação de corpos d'água definidos na legislação ambiental, o que explica seu aumento quantitativo.

FIGURA 10 – ÁREAS DE INTERESSE AMBIENTAL: COMPARAÇÃO ENTRE 2007 E 2016



FONTE: Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim. Elaborado por Fabiano Couto Milagres.

Os itens a seguir descrevem alterações pontuais do Plano Diretor, sendo: uma de perímetro urbano juntamente com a criação de áreas de interesse (situação 1), outra de características de adensamento demográfico (situação 2) e, por último, descaracterização de interesse ambiental (situação 3). A seleção das áreas analisadas teve como objetivo apontar circunstâncias em que as diretrizes de desenvolvimento urbano foram adequadas aos interesses privados e, assim, as áreas tiveram destinação diversa daquela inicialmente traçada. Busca-se, com isso, mostrar a mudança de rumo das políticas de planejamento urbano – especialmente considerando a primeira proposta de contenção da expansão proposta na versão da lei de 1996 – e a condução desse processo pelo mercado imobiliário.

#### Situação 1: Alteração de perímetro urbano com a criação de áreas de interesse

A Lei Municipal nº 3.492/2001 apresenta a primeira alteração de perímetro urbano após sua definição em 1996 – área integrante da Zona Rural, situada na parte oeste do Município, foi incorporada à Zona de Expansão Urbana. No mesmo ato, foi criada uma Área de Interesse Social (AIS), destinada a programa habitacional, e também uma Área de Interesse Ambiental (AIA) – pertencente à gleba que deu origem ao empreendimento residencial aprovado no local logo após a alteração (Figura 11). A situação atual das áreas objeto de alteração mostra a utilização da AIS para um conjunto habitacional, a implantação de um empreendimento residencial de baixa densidade (destinado à média e alta renda) e a manutenção da já mencionada área verde (AIA).

FIGURA 11 – SITUAÇÃO DAS ÁREAS OBJETO DA LEI 3.492/2011



FONTE: Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim. Elaborado por Fabiano Couto Milagres.

### Situação 2: Alteração de diretrizes de adensamento demográfico

Nesta situação houve a alteração de diretrizes de adensamento direcionada à aprovação de um loteamento específico, também situado na parte oeste do Município. A área, que antes permitia lotes mínimos de 1.000,00 m<sup>2</sup> (ou 500,00 m<sup>2</sup> caso fosse implantado sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário), passou a admitir parcelas de 360,00 m<sup>2</sup>. Ou seja, as diretrizes de adensamento demográfico foram alteradas, de baixa para média densidade populacional, para se adequarem a determinado empreendimento. A Figura 12, abaixo, apresenta a situação atual da área decorridos 13 anos da alteração da Lei e 10 anos da aprovação do projeto de loteamento.

FIGURA 12 – SITUAÇÃO DA ÁREA OBJETO DE ALTERAÇÃO DE DIRETRIZ DE ADENSAMENTO DEMOGRÁFICO



FONTE: Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim. Elaborado por Fabiano Couto Milagres.

### Situação 3: Alteração de áreas de interesse ambiental (Bacia do Córrego do Pintado)

O caso da bacia do córrego do Pintado pode ser indicado como exemplo de uma situação que tende a se repetir em outras partes do Município – alteração de uma grande extensão de área de interesse ambiental. Essa área está localizada na divisa com o Município de Contagem. O local,

caracterizado pelo uso não residencial nos dois municípios, sofre grande pressão por ocupação em virtude de sua situação locacional favorável à implantação de plantas industriais, devido à possibilidade de acesso por meio da rodovia BR 381 (ligação Belo Horizonte – São Paulo e eixo estruturante da centralidade metropolitana oeste definida pelo PDDI).

No Plano Diretor de 2007 a área foi caracterizada predominantemente como Área de Interesse Ambiental II, que são “as áreas de proteção de recursos naturais e paisagísticos” (Betim, 2007). Parte foi indicada como Área de Interesse Ambiental IV, ou “áreas destinadas às atuais e futuras unidades de conservação ambiental [...] ou destinadas aos parques urbanos” (Betim, 2007). As definições constantes do Plano Diretor de 2007 são as mesmas de 1996. A descrição específica da AIA II – 1 (que corresponde à Bacia do Córrego do Pintado) em 1996 também foi mantida na Lei Municipal de 2007: “Bacia do córrego do Pintado, [...]. Área caracterizada pelo Córrego formador da Represa da Petrobras, por altas declividades, afloramentos rochosos e trechos de expressiva cobertura vegetal. [...]” (Betim, 2007).

A sequência de imagens abaixo apresenta a caracterização da área no Plano Diretor de 1996, sua alteração por meio da Lei nº 3.782/2003 (situação mantida em 2007) e a nova alteração pela Lei nº 5.841/2015 (Figura 13).

FIGURA 13 – SITUAÇÃO DA AIA II – 1 NOS PLANOS DIRETORES DE 1996, 2007 E 2015



FONTE: Diretoria de Políticas Urbanas/Prefeitura Municipal de Betim. Elaborado por Fabiano Couto Milagres.

Na Situação 1, a ampliação do perímetro urbano mostra contradição com os objetivos dos limites de ZEU traçados em 1996, que buscavam priorizar o crescimento urbano na direção leste. A criação de área com o interesse de preservação (AIA) e de uma AIS garantiu, em parte, equilíbrio à proposta – atendendo o que atualmente é previsto pelo artigo 42-B do Estatuto da Cidade. O mesmo não ocorreu na Situação 2, que também contrariou as diretrizes de contenção do crescimento na direção oeste (a área era destinada a ocupações de baixa densidade populacional) e tratou apenas de um caso específico.

A Situação 3 possui uma peculiaridade de difícil superação. A diretriz dos Planos Diretores de 1996 e 2007 está baseada em atributos físicos: a indicação das AIAs II é relativa à presença de relevante interesse na preservação – existência de córrego, altas declividades, afloramentos rochosos e cobertura vegetal. Ou seja, a alteração da área no Plano Diretor não é capaz de transformar suas características ambientais. Observa-se, nesse aspecto, a relação

conflituosa entre preservação ambiental e desenvolvimento urbano já que a área está situada em um eixo estruturante para o desenvolvimento econômico na RMBH e, portanto, sujeita à pressão por ocupação.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As situações analisadas no item anterior retratam a condição do desenvolvimento urbano em grande parte das cidades brasileiras: as diretrizes de planejamento são desconsideradas e a ocupação urbana segue as aspirações do mercado imobiliário. Enquanto o primeiro Plano Diretor de 1996 buscou conter o crescimento urbano no sentido oeste e equilibrar o adensamento industrial ao longo da BR 381 na divisa com o Município de Contagem – por meio da previsão de Áreas de Interesse Ambiental – os mapas gerados pelas leis posteriores mostram um movimento contrário.

Mas, considerando a disponibilidade de áreas possíveis de serem ocupadas em Betim, conforme demonstrado pela extensão de Zonas Urbana e de Expansão Urbana disponível, o que justifica a opção por passar pelo processo de alteração da legislação para somente então poder empreender?

O processo de valorização imobiliária no país, independentemente do porte dos municípios, se dá "na passagem da terra rural para a terra urbana, através dos loteamentos" (Rolnik 2008). Nos casos de alteração do perímetro urbano, parte significativa dessa valorização antecede a aprovação do projeto de parcelamento do solo, pois é essa a medida viabilizadora para que tais empreendimentos aconteçam. Rolnik destaca ainda o papel das administrações e câmaras municipais que, em conjunto com a iniciativa privada, promovem as alterações que garantem a valorização imobiliária de partes específicas da cidade.

O fato de se tornar a terra apta a receber a atividade urbana garante a valorização imobiliária a ser recuperada em curto, médio ou longo prazo – já que se observam situações em que a diretriz é alterada e o imóvel é mantido sem uso, aguardando o momento mais favorável para investimento (como descrito na Situação 2). Além disso, a relação de colaboração entre poder público e iniciativa privada garante que o processo de alteração da legislação não seja um empecilho para o desenvolvimento vislumbrado. Enfim, é vantajoso optar pelo processo legislativo e pagar menos pela terra para se garantir o maior retorno no futuro. A mesma lógica da alteração do perímetro urbano pode ser aplicada às áreas de interesse ambiental, que têm sua destinação modificada para receber novos empreendimentos. Diretrizes e parâmetros urbanísticos, embasados no interesse comum e em características físicas do terreno, são desconsiderados para atender as particularidades do mercado.

Observando-se o comportamento das diretrizes estabelecidas nas duas versões dos planos diretores (1996 e 2007) em relação à ocupação do território de Betim, nota-se a necessidade de revisão estrutural das políticas de desenvolvimento urbano – uma vez que as alterações pontuais das leis ocorreram em diversas direções, ignorando ou reformulando objetivos traçados em conjunto com a sociedade. Tal situação aponta para uma política de desenvolvimento sob demanda, que se adaptou aos anseios do mercado imobiliário, de proprietários de terras e incorporadores. Soma-se ainda a necessidade de adequação às diretrizes da RMBH, que atribuiu à cidade o *status* de Zona de Interesse Metropolitano voltada à Indústria e Logística.

Sobre a questão metropolitana, cabe destacar a revisão bibliográfica e de conceitos que envolvem o processo de metropolização do espaço feita por Lencioni (2015) que indicou:

A lógica da industrialização e da urbanização, como a da transformação de espaços rurais em urbanos, continua existindo, mas está subordinada à da metropolização. Esta nova lógica é que se



coloca hegemônica sobre processos historicamente conhecidos, no sentido de que embora possa não ser quantitativamente a maior, é ela que domina e dirige os processos que metamorfoseiam o espaço. (Lencioni 2015)

Portanto, adotando-se a visão do mercado e a lógica da metropolização, é possível prever que o desenvolvimento urbano seguirá os eixos estruturantes de crescimento, ajustando, sempre que necessário, as diretrizes mais restritivas que encontrar pelo caminho. Caso a gestão do Plano Diretor siga o mesmo curso iniciado em 2001 com a primeira modificação do perímetro urbano – e consolidado com as sucessivas descaracterizações de áreas de interesse específico –, a cidade se estenderá sobre as Áreas de Interesse Ambiental com localização e infraestrutura que favoreçam a implantação de novos empreendimentos e o desenvolvimento econômico local e metropolitano. Quanto a esse último, resta esperar pela implementação do Macrozoneamento da RMBH – em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – para verificar em que medida a regulamentação do uso e ocupação do solo por outra instância será capaz de mediar os conflitos de interesses vividos pela cidade.

## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Betim (1968). “Lei nº 862, de 16 de setembro de 1968. Institui o plano diretor urbanístico de Betim, aprova suas diretrizes, fixa normas para sua execução e dá outras providências”. Disponível em: [http://www.camarabetim.mg.gov.br/norma\\_juridica.aspx?id=8086](http://www.camarabetim.mg.gov.br/norma_juridica.aspx?id=8086). (20/05/2018)

Betim (1996). “Lei nº 2.963, de 04 de dezembro de 1996. Plano diretor do município de Betim”. Disponível em: [http://www.camarabetim.mg.gov.br/norma\\_juridica.aspx?id=10024](http://www.camarabetim.mg.gov.br/norma_juridica.aspx?id=10024) (15/05/2018)

Betim (2007). “Lei nº 4.574, de 02 de outubro de 2007. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Betim”. Disponível em: <http://www.dpurb.betim.mg.gov.br/site/index.php/legislacao-2/plano-diretor/> (15/05/2018)

Gottman, Jean (1961): *Megalopolis, the Urbanized North Eastern Seaboard of the United States*. New York: The Twentieth Century Fund.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). “Censo Demográfico – 2010”. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/> (20/01/2018)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017). “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua”. Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=149](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=149) (02/05/2018).

Harvey, Robert O / Clark, William A. V. (1965). “The Nature and Economics of Urban Sprawl,” *Land Economics*, 41(1), 1–9. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/3144884?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3144884?seq=1#page_scan_tab_contents) (20/05/2018)

Lefebvre, Henri (1999). *A Revolução Urbana* (S. Martins, Trans.). Belo Horizonte: Editora da UFMG.

Lencioni, Sandra (2015): “Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: O caso de São Paulo-Rio de Janeiro”. Em: *e-metropolis*, n. 22, ano 6, p. 6-15. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/167?name=urbanizacao-difusa-e-a-constituicao-de-megarregioes-o-caso-de-sao-paulo-rio-de-janeiro> (20/05/2018).

Limonad, Ester (2007): “Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana? ” Em: Revista Formação (*online*), v1, n. 14, p. 31-45. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/705> (20/05/2018).

Limonad, Ester; Costa, Heloisa (2015): “Cidades excêntricas ou novas periferias? ”. Em: Revista Cidades, v. 12, n. 21, p. 278-305, 2015. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/revist'acidades/issue/view/285/showToc>. (25/05/2018)

Minas Gerais. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (2011): “Plano diretor de desenvolvimento integrado da região metropolitana de belo horizonte PDDI – RMBH. Relatório de Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários”. Disponível em: <http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/relatorio-final> (15/09/2015).

Minas Gerais (2017). “Projeto de lei Complementar nº 74/2017 – Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte”. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/texto.html?a=2017&n=74&t=PLC](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2017&n=74&t=PLC) (02/05/2018)

Rolnik, Raquel (2008). As tipologias e os requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano no Projeto de Lei nº 3057/00 Em: Saule Jr., N (org) A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo. São Paulo, Instituto Polis, p 42-48.

# **A LÓGICA DO CAPITAL NA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: NADA A COMEMORAR PARA OS DOCENTES**

YOLANDA APARECIDA DEMÉTRIO GUERRA  
LEITE, JANETE LUZIA  
GRAVE ORTIZ, FATIMA DA SILVA

# A LÓGICA DO CAPITAL NA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL: NADA A COMEMORAR PARA OS DOCENTES

## I. INTRODUÇÃO

A lógica do capital atravessa todos os espaços da vida social. No âmbito do ensino superior no Brasil, contemporaneamente, essa lógica se manifesta no aligeiramento da formação e na retirada de conteúdos crítico-humanistas, com ênfase no tecnicismo, no utilitarismo e no pragmatismo. Em conformidade com essa lógica, a pós-graduação é travejada pela racionalidade instrumental. A análise dos Planos Nacionais de Pós-Graduação no Brasil (PNPG) dos últimos 20 anos demonstra uma política voltada aos interesses da indústria, privilegiando as demandas do mercado e as áreas consideradas estratégicas, convertendo o docente em um mero prestador de serviços para o mercado e/ou captador de recursos – o docente empreendedor.

A pesquisa histórico-bibliográfica e documental aqui apresentada, baseada no método crítico-dialético, problematiza as transformações nas condições e relações de trabalho no que concerne a perda do controle sobre o processo de trabalho docente e a subsunção do trabalho intelectual à lógica do capital.

A hipótese deste texto é a de que as transformações no mundo do trabalho, quando transportadas para o Sistema de Educação, consubstanciam-se na Reforma da Educação. No Brasil, esta Reforma, no seu traçado universitário, engendra uma gama de atividades cujas características mais marcantes são a competitividade exacerbada, o produtivismo, a gestão por metas e a precarização do trabalho docente, que provocam o que Sguissardi & Silva Jr. (2009) denominam de “indissociação tempo-espaço da vida acadêmica e familiar e pessoal”, ou uma “despersonalização”, que dá origem a um total estranhamento quanto ao trabalho realizado. As pressões a que estão submetidos os docentes cotidianamente para cumprir as exigências (sempre majoradas) advindas da nova conformação profissional, geram resultados nefastos. Um dos resultados é a “implosão” do trabalhador – a síndrome de Burnout. Outra consequência – não tão perceptível – diz respeito ao assédio moral (ou psicoterrorismo).

Nessa direção, o artigo problematiza as repercussões da lógica do capital na precarização e intensificação do trabalho docente, com impactos na saúde do docente que se encontra inserido nas pós-graduações, supostamente espaço de excelência vocacionado à pesquisa autônoma e original e da produção de conhecimento crítico e socialmente referenciado.

## II. CRISE E MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO: EXIGÊNCIAS PARA UM NOVO PERFIL DE TRABALHADOR

A crise estrutural vivida globalmente, ainda que diferentemente, por todos os países do mundo, mostra que o modo de produção capitalista vem se confrontando com suas próprias contradições. Tal crise põe em risco a humanidade, ameaçada pelo desemprego estrutural e pelo esgotamento dos recursos naturais. Dadas as suas novas características, que alguns autores denominam de barbárie (Netto, 2010; Löwy, 2010), a crise atual e suas formas de enfrentamento mostram que o capitalismo contemporâneo, resultado das transformações societárias ocorrentes desde os anos de 1970, esgotou as possibilidades civilizatórias que Marx identificou possíveis no capitalismo do século XIX e que o estágio atual da produção capitalista é necessariamente destrutivo, como caracteriza Mészáros (2002:41).

a crise não pode ser explicada, como foi tentado de início, apenas em termos de uma crise cíclica tradicional, uma vez que tanto o âmbito como a duração da crise a que fomos submetidos nas últimas duas décadas superaram hoje os limites historicamente conhecidos das crises cíclicas.

Deste modo, a crise instalada no mundo capitalista desde meados da década de 1970 obrigou o capitalismo a se repensar e a constituir um novo padrão de acumulação – a acumulação flexível nos termos de Harvey (1992), que se aprofunda nos anos 2000, trazendo para a classe trabalhadora impactos nunca antes imaginados.

Dentre as alterações no modelo de acumulação capitalista está a hipertrofia da esfera financeira em detrimento da produção, com novas implicações imediatas ao mundo do trabalho, seja pela substituição de trabalho vivo (força de trabalho) por trabalho morto (maquinário), seja pela intensificação do trabalho com a aplicação de processos produtivos completamente automatizados, o que evidencia o papel imprescindível que a inovação tecnológica e a produção do conhecimento diretamente voltada a esta finalidade ocupam na contemporaneidade.

Assim, a reestruturação produtiva é um fenômeno que altera o desenvolvimento do processo produtivo de mercadorias e das relações de trabalho. Observam-se linhas de produção mais enxutas, com poucos estoques e com automatização total ou parcial dos processos. O trabalhador é chamado a participar com seus conhecimentos sobre o processo produtivo, prevenindo ou buscando a solução dos eventuais problemas ou pontos de estrangulamento identificados. A existência de um novo perfil de trabalhador, capaz de antecipar as dificuldades exige uma formação pragmática, voltada para a obtenção de resultados imediatos a partir de um conjunto de competências e habilidades, para as quais a educação superior e a pós-graduação assumirão papel de destaque.

Esta nova organização do trabalho impacta na formação do perfil de trabalhador funcional a atual etapa do capitalismo. O “novo” modelo de produção potencializa as formas de exploração e atualiza as condições de precarização, intensificação e subsunção do trabalho ao capital.

Vários estudos vêm mostrando o surgimento de um trabalhador que se submete a chamada servidão do século XXI (Antunes, 2018), dadas as condições de pauperização, de precarização e de devastação impostas ao trabalhador: destruição do direito ao trabalho; terceirização; subcontratação; diferentes formas de contrato e vínculos (cada vez mais precários e instáveis); emprego temporário; informalidade; jornadas de trabalho “elásticas”, extensas e extenuantes; salários flexíveis; aumento de profissionais que possuem mais de um vínculo de trabalho (o pluriemprego); rotatividade no emprego; instabilidade e insegurança.

Estas novas relações de trabalho exigem o amparo jurídico-formal e político do Estado, que nesta direção também se altera. Referimo-nos aqui a adoção da perspectiva neoliberal pelos Estados Nacionais e como esta cumprirá um importante papel para assegurar um conjunto de reformas capazes de ajustar as conquistas históricas dos trabalhadores em termos legais às necessidades desta atual fase da acumulação capitalista. A “cultura da crise” (Mota, 1995) que atravessa os modelos público-estatais pautados no Welfare State, corroídos por forte processo de endividamento e descrença política, ratifica a necessidade de reformas e ajuste fiscal, que tem no desmonte dos direitos sociais sua principal bandeira.

Com a construção da legitimidade jurídico-formal e política articulada a Reforma Gerencial do Estado ocorrida no Brasil em meados dos anos de 1990 e aliada ao desmonte dos direitos supracitados, os processos de intensificação do trabalho tendem a ser cada vez mais disfarçados, insidiosos e silenciosos. A mais recente forma de aprofundar a precarização do trabalho foi o PL 4330, também chamado Lei da Terceirização, que sacramenta um processo que

vem dos anos de 1990. Por meio dessa legislação, a empresa que contrata os serviços terceirizados se isenta de responsabilidade de assumir direitos trabalhistas conquistados – como o 13º Salário e férias remuneradas – e altera a instância de julgamento de processos trabalhistas, que passa da Justiça do Trabalho para a Justiça Comum.

Sabe-se que um dos meios mais eficazes para a consecução deste objetivo é a reconformação do mundo do trabalho por meio do principal elemento necessário à emancipação humana: a Educação.

Assim, a lógica do capital que transforma tudo em mercadoria, invade as universidades brasileiras, atravessa as políticas governamentais para a Educação, a ciência, a tecnologia e a inovação e se materializa nos planos nacionais de pós-graduação.

### III. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

O ajuste estrutural do Estado brasileiro (Soares, 2002) dá-se a partir dos anos 1990, decorrente das necessidades colocadas mundialmente pelo processo de acumulação capitalista. Seu objetivo é tornar o Estado afinado fiscal e politicamente com as exigências do capital internacional e para isso precisa reconfigurar seu tamanho e funções. A minimização das políticas sociais, a partir da redução de suas fontes de custeio, incide sobre o conjunto de conquistas históricas, muitas asseguradas pela Constituição Federal Brasileira de 1988.

Este processo de minimização das políticas ocorre em um contexto de um novo padrão de proteção social pública voltado para os mais pobres, concomitante ao avanço do capital em áreas historicamente pertinentes a iniciativa do Estado, como a saúde, a previdência e a educação.

Assim, a educação superior tem se consolidado no Brasil por meio da Reforma Gerencial do Estado (da lavra completa de Bresser Pereira e seu MARE), que instituiu a participação maciça do capital privado, transferindo cada vez mais recursos e oportunidades de negócios aos conglomerados privados, em todas as áreas lucrativas.

O sinal para a privatização das instituições públicas de ensino tem seu marco na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDB), que abre as portas para a entrada do capital estrangeiro na educação superior, com uma série de outros instrumentos legais. Ainda em 96, há a primeira experiência real de internacionalização no país – a parceria entre o Grupo Pitágoras (MG) e o *Apollo Education Group*.

Entretanto, muitos estudiosos, para além de detectarem as determinações das particularidades próprias do Brasil, analisam a relação da reforma da educação superior dos países capitalistas dependentes como resultado do Processo de Bolonha, assinado em 1999, por 29 países europeus, com vistas a padronizar o ensino superior nestes países, trazendo inúmeras consequências, dentre elas a redução do tempo de formação e titulação.

Não obstante, no que concerne à Educação, as agências multilaterais – notadamente a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO/ONU), o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – vem se ocupando de propostas para estimularem e orientarem a materialização da Educação como um serviço mercantil, o que facilita a apreensão da educação como “serviço não exclusivo de Estado”, possibilitando a diversificação das fontes de financiamento, ratificando o que está sendo chamado de “empresariamento da educação” (Pereira, 2008).

Deste modo, o Estado brasileiro, tendo como pedra fundamental o governo FHC (no que foi seguido por Lula da Silva e Dilma Rousseff), “abriu a possibilidade de que empresas

educacionais sem fins lucrativos se transformassem em empresas rentáveis, com ações em bolsas e abertas a investimentos estrangeiros” (Albuquerque, 2018:155).

Consubstanciada em um conjunto de diretrizes, organicamente integradas, ainda que exaradas em tempos distintos, a atual política brasileira para a educação superior está firmemente assentada em pilares de nefasta construção: i) a desconstitucionalização da autonomia universitária, com o delineamento de novo modelo de organização, funcionamento, avaliação e financiamento das instituições públicas; ii) o aviltamento das remunerações, a extinção ou redução de direitos trabalhistas e previdenciários, a degradação das condições de trabalho, levando docentes à busca de saídas individuais como a venda, num mercado paralelo, de sua força de trabalho; iii) o estabelecimento arbitrário de cada vez mais níveis (fomentando castas acadêmicas) dentro da carreira docente; iv) o financiamento privado das IES públicas, que deverão produzir e comercializar conhecimento, processos e produtos e serviços para atender demandas de mercado; v) alterações, por meio de diversificação, nos tipos de instituições, programas, cursos e padrões formativos, tanto no setor público quanto no privado, com crescente incentivo aos cursos à distância, aos de curta duração, modulares, pós-médios etc.; e vi) aumento e incremento das Instituições Particulares de Ensino Superior (IPES), com ampliação de suas prerrogativas legais (como, por exemplo, a extensão da autonomia universitária aos centros universitários, e a crescente transnacionalização de instituições e cursos), concretizando, no âmbito da educação superior, as parcerias público-privadas (PPP), promovendo a indiferenciação entre as instituições educacionais públicas e as privadas – essa indiferenciação “naturaliza” tanto o financiamento público e a utilização de espaços públicos para atividades (e lucratividade) privadas quanto a desobrigação governamental e a consequente busca de recursos privados para a realização de atividades. Foi também instituída a quebra do dispositivo constitucional relativo à gratuidade do ensino em instituições oficiais – seja pela cobrança de taxas variadas, seja pela proliferação de cursos pagos, presenciais e a distância, sobretudo no nível de pós-graduação. (Leite, 2015).

Desta forma, o Brasil avança na privatização das universidades públicas e começa a materializar o projeto das agências financeiras multilaterais: tecnificar o ensino em todos os seus níveis, retirando-lhe o pouco que ainda resta de crítica, reflexão e produção de conhecimentos referenciados nas necessidades da população. Para alcançar este objetivo “(...) a qualidade e a excelência se convertem simplesmente em uma superimposição de trâmites e rituais sobre uma realidade antiga de feudos disciplinários e políticos que não foram modificados ou sobre um taylorismo que produz artigos como em uma linha de montagem.” (Aboites, 1994 *apud* González & Domiguéz, 2009: 379 – versão livre).

Os princípios basilares da Reforma Universitária, aqui somente sumarizados, foram coroados com o Decreto nº 6.096/2007, que “Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni”, que merece cuidadoso escrutínio pelo que consta de suas linhas e de suas entrelinhas e, principalmente, pelo que aparece não em sua letra, mas em outros componentes.

Disto resulta que, entre as universidades públicas, sobretudo aquelas atingidas pelo Reuni, observa-se a prevalência da concepção da “universidade operacional” (Chauí, 2001), ou seja, de uma universidade autossustentável com cursos voltados para as demandas do mercado e pautada pela flexibilidade.

Essa nova forma de gestão se compõe por uma série de exigências, traduzidas pelas instituições (unidades de ensino, agências de fomento “parceiros” etc.), no cotidiano, como uma maior pressão por metas e cobranças personificadas em resultados quantitativos crescentes. A

face mais perversa desse amálgama é a intensificação via produtivismo acadêmico – *publish or perish*.

Com a defesa da necessidade de democratizar o acesso à educação, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff mantêm os rumos para a educação superior gestados durante o governo de FHC, porém com novidades expressas no franco processo de abertura do setor educacional superior para a iniciativa privada, com destaque para os grupos estrangeiros. A democratização do acesso à educação superior, apesar de responder a uma histórica bandeira dos movimentos sociais – docente e estudantil – nesta conjuntura revela, na verdade, a necessidade da certificação em massa que, por sua vez, atende às exigências da empregabilidade postas pelo mundo do trabalho.

#### IV. A IMPLANTAÇÃO E EXPANSÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, a pós-graduação constituída como um sistema data dos anos de 1960. Surge num contexto de expansão do capitalismo mundial como parte do projeto de modernização conservadora objetivando a consagrada integração entre centro e periferia. Esta integração teve nos acordos MEC/USAID (Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional), como ficaram conhecidos acordos celebrados entre Brasil e Estados Unidos, especialmente no período da ditadura (1964-1985), a expressão dos interesses que orientaram as mudanças substantivas na política educacional brasileira no mencionado período. Não casualmente, seus críticos se manifestaram contrários ao modelo, denunciando sua subordinação aos interesses imediatos da produção, sua natureza técnica em detrimento da formação integral, e a clara tendência que se vislumbrava de privatização do ensino superior. Os acordos celebrados a partir do ano de 1966 e as transformações que provocaram no ensino superior dão origem a Reforma Universitária de 1968, orientada pela lógica ainda hoje presente: o sistema de créditos e as matérias optativas. Mas essa não é nem de longe a mudança mais substantiva da nova LDB: ela instaura um marco legal para a abertura e sustentação do capital estrangeiro na educação superior do Brasil.

No que se refere à pós-graduação, essa integração implicava a expansão de mercados consumidores nos países periféricos e o fomento aos países centrais como produtores de Ciência e Tecnologia. É legalizada pelo parecer da Câmara de Ensino Superior nº 977/65, aprovado pelo Conselho Federal de Educação, e se consolida sob o regime militar. O objetivo da pós-graduação no Brasil era assegurar um tipo de pesquisa e de produção tecnológica e científica para dar suporte ao projeto de transformação capitalista instaurado pela ditadura.

É na década de 1970 que a pós-graduação ganha corpo e se expande, com o objetivo de formação de docentes para as universidades. Os primeiros cursos não negam as marcas originais: perfil tecnológico e a pesquisa supostamente dirigida a tirar o país do seu subdesenvolvimento, ambos parametrizados pela hegemonia do modelo estadunidense.

Nos anos de 1980, com o exaurimento do modelo adotado pela autocracia burguesa, novas exigências se colocam a pós-graduação no Brasil, que vai se tornando mais permeável às demandas próprias da nossa sociedade, com o que as agências financiadoras e de fomento à pesquisa passam a reconhecer várias profissões e ciências como áreas de produção de conhecimento.

É nos anos de 1990 que se consolida um processo de sucateamento do ensino em todos os níveis, reverberando na pós-graduação, o que põe em risco o seu padrão de qualidade acadêmica, que, contraditoriamente, marcou o projeto educacional da ditadura. A política de desfinanciamento da educação superior tem se aprofundado ano a ano e leva também a abertura



do mercado educacional a investimentos multinacionais, tornando a educação um dos melhores investimentos financeiros da atualidade.

É nesse contexto que se instaura um novo modelo para o ensino, a pesquisa e a produção de conhecimento na pós-graduação no Brasil, conectada com a lógica do mercado e considerada como bem de consumo imediato.

De acordo com os estudos de Otranto (2006:49), a Reforma da Educação instituída no governo Lula é iniciada pela promulgação do Decreto de 20 de outubro de 2003, que tem seus fundamentos “[...] nos marcos regulatórios defendidos pelos Organismos Internacionais. A maior parte desses fundamentos foi defendida no documento elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial e direcionou medidas legais que foram sendo implantadas, desenhando a Reforma de acordo com os interesses governamentais”.

Diante destes interesses, tal reforma opera alterações no modelo anterior, a exemplo da flexibilização da estrutura curricular; a ruptura entre ensino, pesquisa e extensão (tripé que deveria estruturar a formação graduada e pósgraduada); o aligeiramento dos cursos (que agora não priorizam a pesquisa inovadora e autônoma); a introdução de estratégias gerenciais inspiradas nas organizações privadas. Fica clara a simbiose entre universidade/empresa manifesta na participação de pesquisadores no desenvolvimento de novas tecnologias e na instrumentalização de recursos humanos para ingresso no mundo do trabalho precarizado.

Na mencionada regulamentação, a Lei de Inovação Tecnológica (LIT), complementada pela chamada Lei do Bem, prevê a participação do docente na captação de recursos no mercado, oferecendo serviços de inovação tecnológica, convertendo-o em empreendedor, prestador de serviço ao mercado e/ou captador de recursos.

O Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020 é claro quanto à estratégia para superar a defasagem do Brasil em relação a outros países no que se refere à formação pós-graduada, através de investimentos: 1) na pós-graduação à distância; 2) nos Mestrados Profissionais (destinados à formação de recursos para as empresas); 3) na interdisciplinaridade; 4) em áreas estratégicas; e 5) na internacionalização e cooperação internacional (Guerra, 2011). Tais incentivos se fazem por meio da Política de Bolsas que privilegia os cursos de pós-graduação à distância e interdisciplinares, bem como as áreas consideradas estratégicas.

O Plano orienta uma racionalidade produtivista, que converte a pós-graduação brasileira em prestadora de serviços, pautada na sociabilidade cada vez mais predatória, formando sujeitos com um perfil empreendedorista, orientados por valores individualistas, pela concorrência e por critérios quantitativos, homogêneos para todas as áreas, geradores de competitividade. Desta lógica derivam requisições que extrapolam a formação de quadros para a docência, de quem passa a ser exigido o desempenho de múltiplas funções que extrapolam as qualificações docentes, dadas as condições de trabalho que os submetem a processos de prolongamento e intensificação do trabalho intelectual, causando doenças e processos de sofrimento.

Depreende-se, portanto, que a Reforma Universitária incide liminarmente sobre a morfologia do docente do ensino superior. Mas suas sequelas mais (in)visíveis desbordam largamente as questões atinentes à institucionalidade.

## V. REPERCUSSÕES PARA A SAÚDE DO DOCENTE

As políticas que enformam a Reforma Universitária terminam por gerar – como já explicitado – a intensificação e precarização no trabalho docente, que se materializam em um ambiente laboral marcado por competitividade e pressões pelo desempenho quase que

unicamente quantitativo e o cumprimento de metas. Isto, aliado à compressão salarial, à ampliação das exigências de produção e produtividade no campo da pesquisa e pós-graduação (prazos, bolsas, Editais, participação em eventos científicos etc.) e ao produtivismo acadêmico, propiciam a ocorrência de:

- Aumento do consumo de álcool, drogas e tabaco – provocando doenças crônicas, cardiovasculares e respiratórias.
- Depressão – abuso de ansiolíticos, hipnóticos e neurolépticos. Suicídio.
- Síndrome de Burnout – resultado do processo de tentativas de lidar com determinadas condições de estresse, sem sucesso.
- “Assédio Moral” (psicoterrorismo ou *mobbing*) – um processo de violência psicológica extremado contra o trabalhador, tendo relação direta com danos à sua saúde física e mental.

Quando se trata da síndrome de Burnout e do Assédio Moral, a questão se torna mais complexa. Primeiro, porque ambas as ocorrências são de difícil caracterização. Em segundo lugar, porque são “silenciosas”. Finalmente, porque os docentes as negam. Ademais, a intensa psicologização que caracteriza ambas as patologias também é um impeditivo para o seu diagnóstico, que não leva em consideração mudanças nas instituições, região geopolítica, e diferenças entre as profissões/ocupações dos atingidos. Este fato também contribui para a “individualização” da doença, jogando toda a responsabilidade nas costas dos indivíduos acometidos, posto que são vistos como “fracos”, que não suportam trabalhar sob pressão. Esta culpabilização do indivíduo escamoteia a vinculação medular destas nosologias com o processo de trabalho.

No caso dos docentes universitários, são antecedentes:

- transformações (maior produtividade) nos critérios das agências de fomento;
- expansão numérica de universidades públicas sem ampliação quantitativa de docentes; e
- exacerbação das exigências de aprimoramento intelectual;

Destarte, seus fatores desencadeantes podem ser observados em uma íntima relação com os antecedentes:

- sobrecarga de trabalho;
- pouca ou nenhuma participação na tomada de decisões;
- falta de meios para realizar as atividades; e
- perda de identidade com o que realiza; e

Em sua manifestação, em geral, encontram-se três dimensões:

- 1) Esgotamento Emocional – ausência de energia, com um sentimento de esgotamento emocional;
- 2) Falta de Realização Profissional – sentimento de inadequação pessoal e profissional. O trabalhador se autoavalia de forma negativa;
- 3) Despersonalização – endurecimento afetivo ou insensibilidade emocional. Tratar alunos e colegas como objetos.

Quando se conversa com docentes a respeito dos antecedentes, fatores desencadeantes e manifestações do *burnout*, é perceptível um certo “assentimento”, como um *check list* interno. Alguns chegam a expressar que “*eu sinto tudo isso*”, mas encaram como normal, imutável.

## VI. CONCLUSÃO

É indubitável que as implicações das novas formas de trabalho docente são severas, levando, desde o consumo de ansiolíticos até o suicídio.

Enquanto o docente continuar reconhecendo seus sintomas, mas ignorando-os, tratand-os como algo “normal” ou “inevitável”, pouco poderá ser feito. O resultado é uma equação simples: o individualismo e a competição adquirem proeminência e tendem a ser naturalizados.

Não obstante, a nova conformação assumida pela universidade, cujo modelo gerencial, produtivista e de alcance de metas é o mais destacado, estabelece uma relação economia-tempo, de difícil enfrentamento, pois

(...) Trata-se do tempo da economia determinando o tempo da universidade, o que transforma a prática universitária cotidiana e vai construindo nova concepção de universidade, sem resistência e com muita adesão passiva, em razão da forma como os professores encarem o processo de produção acadêmico-científico, em geral sem crítica do modo como se organiza essa atividade. (Sguissardi & Silva Jr, 2009:166)

Com isso, o docente se aliena de si mesmo porque perde, cada vez mais, o controle sobre o seu próprio processo de trabalho e sobre o produto do seu trabalho, que se converte em um objeto estranho ao seu produtor.

A sociabilidade burguesa conseguiu introjetar nos professores a quimera de que se trabalhem de acordo com os parâmetros e critérios que o capitalismo estabelece, irão ganhar mais e projetar-se profissionalmente. Incorporando esta lógica, despojam-se da sua humanidade, da criação coletiva do conhecimento, e da responsabilidade pela sua disseminação para o conjunto da sociedade.

É imperativo que as patologias advindas das transformações do trabalho docente sejam mais bem elucidadas e discutidas, sob a pena de perderem-se profissionais valiosos. Outrossim, o reconhecimento do docente como um indivíduo submetido à grande máquina da exploração mundial capitalista, permitirá a reação a esta lógica político-econômica que se espalha na academia e que pode ser pensada como instrumento para eliminar o caráter da luta política, convertendo os conflitos e tensões sociais em expressões vazias de sentido transformador, com a intencionalidade de convertê-las em expressões neutras.

Para tanto, é necessário recuperar a universidade como *locus* público, onde se constroem as mais ricas relações sociais, justamente porque possui como matéria-prima todas as expressões da ciência, da arte e da cultura. Por isso, não pode continuar submetida (assim como seus docentes) à lógica dominante do capital, e sim ser propulsora da reflexão crítica e da emancipação humana.

## VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, V. Serviço Social e trabalho docente: precarização e intensificação nas instituições privadas de ensino. In: RAICHELIS *et al.* (orgs.). A nova morfologia do trabalho no Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2018.

ANTUNES, R. O privilegio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

- CHAUÍ, M. Escritos sobre a Universidade. São Paulo: Editora da UNESP, 2001.
- GONZÁLEZ, S.T.; DOMINGUEZ, J.F.P. El trabajador universitario: entre el malestar y la lucha. In: Educación Social. Vol. 30, nº 107, Campinas, mai/ago. 2009. pp. 373-387.
- GUERRA, Y. A pós-graduação em serviço social no Brasil: um patrimônio a ser preservado. Temporalis. Vol. 11, nº 22, Brasília (DF): 2011. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/2141>. Acesso: maio 2018.
- HARVEY, D. Condição Pós-Moderna. São Paulo: Loyola, 1992.
- LEITE, J.L. Produtivismo acadêmico e adoecimento docente: duas faces da mesma moeda. In: FERREIRA, A.V. *et al.* (orgs.). Precarização do trabalho e saúde docente nas universidades públicas brasileiras. Fortaleza: EdUECE, 2015. pp. 72-80.
- LÖWY, M. Barbárie e modernidade no século 20. ADITAL. Publicado pela EcoDebate, 20/05/2010. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2010/05/20/barbarie-e-modernidade-no-seculo-20-artigo-de-michael-lowy>. Acesso: 10 abril, 2018.
- MESZÁROS, I. Para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MOTA, Ana Elizabete da. Cultura da Crise e Seguridade Social. São Paulo: Cortez, 1995.
- NETTO, J.P. Uma Face Contemporânea da Barbárie. In: III Encontro Internacional “Socialismo ou Barbárie”. Serpa/2010. Disponível em: [www.pcb.org.br](http://www.pcb.org.br). Acesso: 05 abril, 2018.
- OTRANTO, C.R. Desvendando a política da educação superior do governo Lula. Revista Universidade e Sociedade. Ano XVI, nº 38. Brasília (DF): ANDES-SN, jun. 2006, pp. 18-29. Disponível em: <http://www.celia.na-web.net/pasta1/trabalho14.htm>. Acesso: 10 abril 2018.
- PEREIRA, L.D. Educação e Serviço Social. Rio de Janeiro: Xamã, 2008.
- SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. dos R. O trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã, 2009.
- SOARES, L.T. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo: Cortez, 2002.

**ANTONIO VALLEJO NÁGERA Y LA EUGENESIA  
EN LA ESPAÑA DE FRANCISCO FRANCO  
BAHAMONDE (1936-75). MARCO TEÓRICO,  
SU RELACIÓN CON LA DOCTRINA DE SEGURIDAD  
NACIONAL Y SU APLICACIÓN EN LA DICTADURA CÍ-  
VICO-MILITAR ARGENTINA (1976-83)  
EN LOS ASPECTOS VINCULADOS A LA APROPIACIÓN  
DE LA DESCENDENCIA**

CLAUDIO FRANCISCO CAPUANO

# ANTONIO VALLEJO NÁGERA Y LA EUGENESIA EN LA ESPAÑA DE FRANCISCO FRANCO BAHAMONDE (1936-75). MARCO TEÓRICO, SU RELACIÓN CON LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL Y SU APLICACIÓN EN LA DICTADURA CÍVICO-MILITAR ARGENTINA (1976-83) EN LOS ASPECTOS VINCULADOS A LA APROPIACIÓN DE LA DESCENDENCIA.

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito de esta exposición es analizar el marco teórico de la eugenesia en España durante el período franquista, si habría contribuido desde el concepto de Hispanidad a la síntesis teórica conocida como Doctrina de Seguridad Nacional durante la dictadura cívico-militar argentina (1976-83) en los aspectos vinculados a la apropiación de la descendencia.

## II. EUGENESIA EN ESPAÑA. SUS ORÍGENES.

A mediados del siglo XIX, luego de las teorías evolucionistas de Charles Darwin, Francis Galton propone el concepto de “eugenesia”<sup>1</sup>, el cual fue punto de partida de distintas escuelas vinculadas a lo biológico, lo genético y lo social. Algunas de ellas se desarrollan, en cierta medida, bajo la influencia de las ideas de Jean-Baptiste Lamarck (1744-1829), cuyo marco teórico postulaba como axioma que los organismos son creados por Dios y su evolución estaría determinada por su capacidad de adaptarse al medio ambiente; en este sentido, los cambios que ocurren en ese medio generarían nuevas necesidades en los organismos, y esas necesidades producirían una modificación que sería hereditaria para las nuevas generaciones. A partir de este principio, Lamarck enuncia la ley de la “heredabilidad de los caracteres adquiridos”, en las que sostiene que, si una “raza” o un grupo de organismos sufren determinados cambios ambientales y éstos perduran en el tiempo, generarían cambios que serían transferidos hereditariamente a las nuevas generaciones. Estos cambios no se dan en forma individual, sino en poblaciones; no en forma inmediata, sino en el tiempo a lo largo de un proceso prolongado. (Lamarck 1986: 175-176)

A comienzo del siglo XX, el movimiento eugenésico contaba con gran aceptación a nivel mundial. Profesores de diversas ciencias, y hasta un Premio Nobel<sup>2</sup>, crearon escuelas en diferentes universidades de varios países.<sup>3</sup>

España no fue ajena a este pensamiento. En los inicios de 1900 y atravesando distintos periodos históricos en los gobiernos que se suceden<sup>4</sup>, desde distintas disciplinas vinculadas a lo

---

<sup>1</sup> El concepto de “eugenesia” ha cambiado según las épocas; por eso, existen diversas definiciones de este vocablo. Según la Real Academia Española, viene del griego *eu* (“bien”) y *génésis* (“origen”, “parentesco”). Otra definición más abarcativa de este término considera eugenésica a cualquier intervención, individual o colectiva, que modifique el patrimonio hereditario, independientemente de los fines -sanitarios o sociales- que persiga. (Palma 2005: 130)

<sup>2</sup> Charles Robert Richet, París (20-8-1850/4-2-1935) Médico francés. En 1913 le fue concedido el premio Nobel de medicina y fisiología por sus trabajos sobre la anafilaxia. Adhirió a las ideas eugenésicas.

<sup>3</sup> La presencia de quienes nutrían este pensamiento en Argentina da claras muestras de aceptación social: Eugenio Galli, Juan Pedro Garrahan, Carlos B. Udaondo y Mariano Castex, entre otros; todos ellos de destacada trayectoria médica e intelectual.

<sup>4</sup> En el gobierno de la República también cobraron fuerza las ideas del movimiento eugenésico. Del 21 de abril al 10 de mayo de 1933, se celebraron las *Primeras Jornadas Eugénicas*, donde estuvo prevista la intervención del Presidente de la República, Manuel Azaña para su clausura.

médico, lo filosófico y lo jurídico, se desarrollan diversas escuelas de eugenesia vinculadas a lo biológico.<sup>5</sup> Inclusive hubo un intento de institucionalización de la eugenesia a través del médico Gregorio Marañón.<sup>6</sup>

La idea en común de estas escuelas eugenésicas fue la construcción de una categoría: *la anormalidad*, intentando poner un límite, tal como lo describe Madrazo, al “declive de la raza”, y proponiendo medidas para “regenerarla”. El movimiento eugenésico es vasto y por lo general estuvo asociado a concepciones positivistas, racistas y biologicistas de la ciencia.

En esos años aparece otra forma de entender la eugenesia, cuando un grupo de hombres pertenecientes a distintas disciplinas, vinculados a ideas totalitarias -entre ellos, el médico Antonio Vallejo Nágera -quien desempeñaría un rol protagónico-, desarrollaron estas ideas dotándola de un nuevo significado: la Hispanidad.

Luego del triunfo de la rebelión de Francisco Franco Bahamonde contra la República, el propósito de este grupo se focalizó en legitimar y ser garante del nuevo orden establecido, no sólo categorizando e interviniendo en la “anormalidad”, sino también tratando de prevenir cualquier tipo de conductas “anormales” en los normales, para que el nuevo sujeto acepte sin crítica los “valores morales” del franquismo.

En este marco, desarrollan un concepto de raza que no tiene fundamento biológico sino ideológico y cultural: el concepto de “Hispanidad”, acuñado por el Obispo Zacarías de Vizcarra<sup>7</sup> y desarrollado, entre otros, por Ramiro de Maeztu en su libro *Defensa de la Hispanidad*. Introdúcen la noción de “raza cultural” en lugar de “raza biológica”, y se proponen modelar a través de los instrumentos del nuevo Estado a la sociedad en todos sus aspectos, generando nuevas normas morales y jurídicas.

### III. LA HISPANIDAD COMO MARCO TEÓRICO DE LA EUGENESIA. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

Antonio Vallejo Nágera, fue médico y militar, con prestigio y ascendiente entre sus colegas y la sociedad desde antes del gobierno de la República.

Su producción intelectual dota de un instrumento al nuevo Estado Franquista,<sup>8</sup> con la construcción de una categoría: la Hispanidad,, donde los principios eugenésicos eran compatibles con aquellos católicos y tradicionalistas, y abarcaba a los pueblos hispánicos de Europa, Hispanoamérica, islas Filipinas y territorios hispano-africanos.

El término “Hispanidad” se remonta al siglo XV, mostrando coincidencias léxicas con otros términos, como “humanidad” y “cristiandad”. Hace referencia a determinadas características pertenecientes a un conjunto de individuos y comunidades. Quienes adherían a estas ideas tenían la convicción de que España alcanzó su apogeo durante los siglos imperiales en

---

<sup>5</sup> Enrique Diego-Madrazo y Azcona (28-2-1850/8-11-1942) Catedrático de Clínica Quirúrgica, pionero de la eugenesia en España, publicando *Cultivo de la Especie Humana. Herencia y Educación* (1904), propone la creación de un Centro para la Promoción de la Raza, cuya objetivo era frenar el “declive biológico sufrido por los españoles”.

<sup>6</sup> Gregorio Marañón y Posadillo (19-5-1887/27-3-1960) Médico, académico de número de cinco de las ocho Reales Academias de España.

<sup>7</sup> Zacarías de Vizcarra y Arana (4-11-1879/18-9-1963) Obispo católico español, doctor en Filosofía, Teología y Derecho Canónico acuñó por primera vez el término "Hispanidad". Publicó en Buenos Aires *La Hispanidad y su verbo y La vocación de América*, donde propone sustituir el término "Raza" por el de "Hispanidad", con lo que el 12 de octubre pasaría a denominarse "Día de la Hispanidad" en vez de "Día de la Raza".

<sup>8</sup> Durante los años treinta: Vallejo Nágera trataba de conciliar las doctrinas alemanas de higiene racial con las exigencias de la doctrina moral católica. Sus textos: *Eugenesia de la Hispanidad y Regeneración de la Raza* (1937) o *Eugamia* (1938) entre otros.

los que se produjo el fenómeno de la Conquista, la cristianización de todo un continente y la lucha contra el protestantismo, la herejía y el materialismo de la cultura anglosajona. La decadencia sería el resultado de la intrusión de ideas extranjerizantes promovidas por la masonería y la Ilustración y habría comenzado con la pérdida de sus colonias y se agudizó en 1898 con el hecho denominado “Desastre del 98”.<sup>9</sup> Para estos intelectuales, con la pérdida del imperio comienza la decadencia de la raza hispánica, siendo una nación moribunda que debía ser recuperada o regenerada. Esta empresa iba a llevarse adelante por hombres decididos, con el ideario de la Hispanidad. De esta manera, se fue configurando un discurso que busca presentar una visión nostálgica de la España imperial y legitimar proyectos políticos de corte centralista y autoritario.

La Hispanidad surgía como rechazo radical a las ideas del Estado moderno introducidas por Kant y el ideario de la Revolución Francesa, percibidas como amenaza a lo que había quedado de ese imperio. Por lo tanto, la raza hispana debía regenerarse. En su obra *Defensa de la Hispanidad* (1934), Ramiro de Maeztu<sup>10</sup> alega en pro de la civilización hispánica y católica; contraponiendo los principios revolucionarios franceses de “Libertad, Igualdad y Fraternidad” a los de “Servicio, Jerarquía y Hermandad”.

Antonio Vallejo Nágera proponía como Hispanidad:

Volver a los valores espirituales y raciales, que nos permitieron civilizar tierras inmensas, todavía ligadas a la madre España. La historia, la prudencia y el patriotismo han dado vida al tradicionalismo español, que ha batallado estos dos siglos como ha podido, casi siempre con razón, a veces con heroísmo insuperable. (VALLEJO NÁGERA 1937: 112)

Esta idea de Hispanidad iba a ser el anclaje de “épocas gloriosas” y lo nuevo por venir. Ramiro de Maeztu, pontificaba sobre el ser y la esencia de los españoles: “Ahora está el espíritu de la hispanidad medio disuelto, pero subsistente.” (DE MAEZTU 1945: 27).

La Hispanidad como concepto se refiere a que la raza hispana se identifica con una esencia espiritual, con un modo de ser típico y peculiar, en consonancia con ciertos caracteres: el estoicismo, los valores guerreros y caballerescos, el carácter apasionado, idealista, indiferente ante la muerte, el fuerte respeto a la moral católica y las tradiciones patrias, como en el viejo Imperio. Es así que se encuentra el motivo, la Hispanidad, que iba a unir a aquellos contra la decadencia del imperio español; les iba a dar un sustento ideológico para poder conformar la mismidad, el “nosotros”, y a partir de allí, comenzar a revertir esa realidad a cualquier costo, bajo la consigna de “salvar a la raza hispana”.

Construida la mismidad, el “nosotros”, se delineaban los otros, los no hispanos, la antipatria, el comunismo, los judíos, los moros, los no católicos, todo aquello que representara las ideas liberales y cualquier régimen democrático.

En su libro *Eugenésia de la Hispanidad y regeneración de la raza* (1936), Antonio Vallejo Nágera expresaba que la salvación de la raza española, que había sido degenerada, llegaría mediante la recuperación de valores tradicionales que transformasen al pueblo, adecuadamente dirigido por una elite selecta: “Crearé la guerra la estirpe de caballeros de que está necesitada la Nueva España y se revalorizarán las ejecutorias de la hidalguía espiritual. Signos distintivos de los bandos en

---

<sup>9</sup> En los ámbitos conservadores de España, al “Desastre” se lo vincula con el triunfo del liberalismo y la Monarquía Constitucional y tienen una visión catastrófica por la pérdida del Imperio.

<sup>10</sup> Ramiro de Maeztu y Whitney, (4-5-1875/29-10-1936) escritor e ideólogo español. Su postura intelectual le sitúa en la “generación del 98”, que, nacida a raíz del desastre colonial de 1898, emprendió la tarea de buscar remedio a la decadencia española



lucha serán: aristocracia del pensamiento y sentimiento de los caballeros de la Hispanidad [...]” (VALLEJO NÁGERA 1937: 5-6)

La expresión “raza” no tenía nada que ver con el sustrato biológico de un determinado grupo humano, como sostenían los antropólogos de entonces, sino que se correspondía con la esencia espiritual de una sociedad caballeresca fundada en la disciplina militar y depositaria de virtudes patrióticas: “nuestro concepto de raza se confunde con el de la Hispanidad”. En su libro *Política racial del Nuevo Estado*, este médico psiquiatra insistía en un concepto de “raza” como adquisición cultural:

Nuestra raza no es un tronco antropológico puro. Nuestra raza es hispano-romano-gótica, cuyos peculiares caracteres psicológicos son efecto del ideal católico que la infundió San Isidoro<sup>11</sup>. Hemos sido raza invasora y dominante -imperialista- cuando nuestra primacía intelectual se aceptaba en el mundo, cuando hemos llevado a otras razas la conciencia de la unidad moral del género humano”. (VALLEJO NÁGERA 1938a: 16-17)

Y en Eugenesia de la Hispanidad y regeneración de la raza, exponía:

No podemos los españoles hablar de pureza de genotipo racial, menos quizás que otros pueblos, pues las repetidas invasiones que ha experimentado la península han dejado sedimento de variadísimos genotipos. Mezclados los antiguos iberos con griegos y latinos, han sufrido las invasiones africanas, las infiltraciones judía, germana, gala e incluso nórdica, de manera que más que una raza tratase de un pueblo sometido a muchas influencias civilizadoras y cruces de genotipos. En la raza ibérica no existe unidad en el biotipo. (VALLEJO NÁGERA 1937: 107)

Para mejorar o regenerar la raza había que moralizar al medio ambiente, y esto se haría con el nuevo Estado totalitario e imperialista. Pero, ¿a qué se refiere y qué propone cuando habla de moralizar el medio ambiente para garantizar la “regeneración de la población”? Para Vallejo, el medio ambiente favorable es el medio ambiente católico, con un orden natural no discutido, con preceptos que vienen desde la llegada del apóstol Santiago a la Península Ibérica. Se ha señalado el carácter confesional del régimen militar de Franco como un rasgo decisivo. La reconstrucción de la España Católica fue el elemento primordial del régimen franquista, que apeló al dogma de la Fe cristiana, a los caballeros de la Hispanidad, a la aristocracia del pensamiento, y a un esquema basado en el fomento de la disciplina personal, el refuerzo de la voluntad, la renuncia del placer, de las pasiones sensuales y la austeridad del ánimo. Religiosidad, patriotismo y sacrificio fueron los elementos saneadores del medio ambiente amoral. (VALLEJO NÁGERA 1942: 153).

Para su nueva forma de control social, Vallejo propone la creación de un Cuerpo de Inquisidores aludiendo a los tribunales de la Inquisición<sup>12</sup> exaltando: “Corre sangre de Inquisidores por nuestras venas y en nuestros genes paterno y materno restan incrustados cromosomas inquisitoriales. Fue orgullo de casta en tiempos pretéritos la cruz verde, las cadenas y las calderas, signos inquisitoriales en los blasones familiares.” (VALLEJO NÁGERA 1938b: 106)

#### IV. REGENERAR LA RAZA: LOS HIJOS DE LA OTREDAD.

Desde esta singular mirada eugenésica, Vallejo Nagera formula políticas de Estado de “regeneración” destinadas a la descendencia de quienes fueran culpables de la “degeneración racial”. Y nos permite comprender por qué, cuando se refiere a los hijos de quienes estaban prisioneros, muertos o desaparecidos, o simplemente de quienes eran republicanos, expresa: “*Otros perderán la libertad, gemirán durante años en prisiones, purgando por sus delitos, en trabajos forzados*”

<sup>11</sup> San Isidoro de Sevilla nació en Cartagena, hacia 556, y murió en Sevilla, en el año 636. Obispo y teólogo de la España visigoda

<sup>12</sup> Tribunal que utilizó la Iglesia Católica para perseguir a quienes consideraban pecadores.

*para ganarse el pan, y legarán a sus hijos un nombre infame: los que traicionan a la Patria no pueden legar a la descendencia apellidos honrados.*” (VALLEJO NÁGERA 1938b: 70) Para consumir el paso de la doctrina moral a la práctica política, Vallejo formula reformas sociales “indispensables”, que han de incluir la separación familiar de los hijos de los disidentes capturados, iniciando un capítulo de sustracciones y apropiaciones infantiles de magnitudes dramáticas y crueles. Estas reformas se resumen en su libro *Política racial del nuevo Estado*, en el que expone:

El saneamiento y regeneración eugenésico de un pueblo o raza requiere que se actúe sobre la totalidad de los individuos que la constituyen, y no limitarse a la selección de padres aislados. La regeneración de una raza impone una política que neutralice el daño que puede venirle al plasma germinal de los agentes patógenos, tanto físicos como psíquicos, materiales como morales. (VALLEJO NÁGERA 1938a: 12)

Entonces, para la “regeneración de la raza” se ha de utilizar toda la fuerza del Estado, incluida la punitiva, con leyes y decretos. Es así como al ganar la guerra, el Estado franquista implementa políticas respecto de los hijos de esa “otredad” que atentaba contra la “civilización occidental y cristiana”. Estas políticas se llevan a cabo en dos niveles: a) La repatriación de los niños que se encontraban en el exilio<sup>13</sup>, mediante una orden secreta expedida por la Secretaría General del Servicio Exterior de la Falange.<sup>14</sup> b) La estructuración jurídica del nuevo Estado. Para este ordenamiento jurídico se sancionaron dos leyes: una tendiente a regular y ejecutar la separación familiar de los hijos de la otredad que eran destinados a patronatos o instituciones de beneficencia, y otra sobre el cambio de nombres, que amplió las posibilidades de sustituir la identidad.

## V. DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL. FUNDAMENTOS, CARACTERÍSTICAS E IMPLEMENTACIÓN.

La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) es una síntesis teórica de al menos dos vertientes: la escuela militar del ejército francés, que reprimió a las fuerzas de Liberación Nacional en las guerras coloniales de Indochina y Argelia, y la escuela militar norteamericana. Fue diseñada para definir acciones de política exterior del gobierno de Estados Unidos, orientadas a que las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos transformaran su misión para consagrarse exclusivamente a garantizar el orden interno, con el objetivo de combatir las ideologías, organizaciones o movimientos populares que consideraban comunistas.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, surge un mundo bipolar ideológica y políticamente: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas versus Estados Unidos y sus aliados, dos bloques mundiales que compiten por el control estratégico de las áreas geográficas, dando inicio a la Guerra Fría. Se empieza a hablar de “mundo occidental y cristiano”, el *nosotros*, contrapuesto al “mundo oriental, comunista”, el *otro negativo*. (ROMERO 2011: 11-12)

En este contexto, Estados Unidos promovió la toma del poder por parte de las Fuerzas Armadas. Sostén ideológico de las dictaduras militares de América Latina, la DSN predicaba que “la proliferación de la ideología socialista en los países latinoamericanos constituía una amenaza para la seguridad nacional de estas naciones, para lo cual creía necesario una contraofensiva política y militar.” (PION-BERLIN 1988)

---

<sup>13</sup> En el año 1937, comienzan a formarse colonias infantiles republicanas en diferentes países europeos y americanos que se ofrecieron para darles un lugar seguro a salvo de la guerra. Las evacuaciones de menores se hicieron bajo la supervisión de organismos internacionales humanitarios, como la Cruz Roja. Se estima que fueron alrededor de treinta y dos mil menores evacuados.

<sup>14</sup> Estas directrices de la Secretaría General del Servicio Exterior de la Falange se justificaban bajo el supuesto de que los niños habían sido forzados a abandonar España no por razones humanitarias, sino porque eran órdenes de la URSS.

Estas dictaduras cívico-militares unificaron su accionar, mediante el Plan Cóndor<sup>15</sup> en América del Sur y a través de la Operación Charlie<sup>16</sup> en América Central.

La misión de la DSN era frenar el avance del comunismo. Para esto plantea una reformulación de los escenarios del conflicto internacional, fundada en la creencia de que la región latinoamericana era uno de los ámbitos privilegiados de la lucha contra el comunismo, y que la misma no tenía fronteras territoriales sino ideológicas.

Esta síntesis doctrinaria se articuló con los aprendizajes de las potencias occidentales sobre la lucha contrainsurgente, reproducidas luego en América Latina a través de numerosos ámbitos de entrenamiento militar e ideológico, entre los cuales el más conocido fue la Escuela de las Américas, en Panamá, sentando las bases teóricas y prácticas de lo que denominaron “enemigo interno”, el que se ocultaría dentro de la misma población civil, transformando a la misma en su totalidad en sospechosa. En este sentido adquiere valor el aparato de inteligencia. La implementación de la DSN se concretó a través de los golpes de Estado cívico-militares, desplegando una política de Terrorismo de Estado que violó las garantías constitucionales y los Derechos Humanos.

## VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INFLUENCIA DE LA HISPANIDAD A LA DSN.

A partir de la conformación de los estados-nación a principios del siglo XIX, los gobiernos que se suceden en América tienen una fuerte impronta militarista. Tanto en ese siglo como en el siguiente se evidencia una fuerte influencia ibérica y europea.

Por diversas razones socio-políticas y económicas, las incipientes formaciones de los estamentos militares de la región fueron más fuertes que las instituciones civiles. La inestabilidad económica y los problemas de integración social proporcionaron fundamento a los militares para que ocupen un lugar relevante en la sociedad. En este sentido, el Ejército se autoproclamó como integrador de la sociedad y parte fundamental de la economía. Se desarrollaron ideas como las de “ser los que hicieron la Nación”, “los que conservan los valores nacionales y, por ende, la identidad nacional” y “los salvaguardas de la patria”. El concepto de patria-territorio fue equiparado al de Nación. A este respecto, es importante destacar la fuerte influencia de la tradición ibérica durante el siglo XIX en América Latina, donde el poder militar se trazaba como función la intervención en la política interna de los países, y fue así como se fueron conformando los Estados nacionales en la región. Ya en el siglo XX, en España, José Antonio Primo de Rivera<sup>17</sup>, fundador de la Falange Española<sup>18</sup>, planteaba la obligación militar de intervenir en política cuando “aspectos permanentes y no accidentales de la sociedad están en peligro”. (ALCÁZAR GARRIDO 2003: 297) En España, estos principios fueron tomados por el Estado franquista como presupuesto doctrinario de la seguridad nacional. Obviamente, cuando se cuestionaban los “aspectos permanentes” de la sociedad, o sea, el orden natural o la familia

---

<sup>15</sup> *Operación Cóndor* o *Plan Cóndor*, plan de coordinación de operaciones entre las cúpulas de los regímenes dictatoriales del Cono Sur de América y la Agencia Central de Inteligencia o CIA de los Estados Unidos, llevado a cabo en las décadas de 1970 y 1980.

<sup>16</sup> *Operación Charly*, operación militar clandestina del Ejército Argentino en acuerdo con las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, para implementar en América Central los métodos represivos ilegales utilizados en el Terrorismo de Estado en Argentina.

<sup>17</sup> José Antonio Primo de Rivera y Sáenz de Heredia (24-4-1903/20-11-1936) Político español, hijo del dictador Miguel Primo de Rivera, y fundador y líder del partido Falange Española

<sup>18</sup> Falange Española fue un partido político español, de ideología fascista, fundada el 29 de octubre de 1933 por José Antonio Primo de Rivera.

cristiana, los militares no dudaron en intervenir en política. Esta influencia ibérica sobre las fuerzas armadas hacía énfasis en la concepción orgánica del Estado, el carácter estratégico de los recursos naturales y las fronteras, y el conflicto potencial con los países vecinos. Este ideario fue conformando un militarismo que se proyectó hacia la eliminación del disidente político.

## VII. IMPLEMENTACIÓN DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL EN ARGENTINA (1976-83) EN LOS ASPECTOS VINCULADOS A LA APROPIACIÓN DE LA DESCENDENCIA.

La DSN en Argentina fue el sustento ideológico del golpe de estado de 1976, que desplegó una política de Terrorismo de Estado que ejercía la represión ilegal bajo un aparente funcionamiento “legal” mediante acciones clandestinas. La construcción de una otredad negativa como enemigo abarcó no sólo a las organizaciones guerrilleras, sino también a sindicatos, organizaciones barriales, intelectuales y estudiantes, especificados y caracterizados por el Anexo 2 sobre Inteligencia a la Directiva del Comandante General del Ejército N° 404/75 sobre la Lucha contra la Subversión.<sup>19</sup>

La modalidad represiva incluyó secuestro, desaparición y detención en Centros Clandestinos de Represión, tortura, ejecución, violaciones y además, apropiación de la descendencia.

En este aspecto, se acreditó en el juicio celebrado en los años 2011 y 2012 denominado “Plan sistemático de robo de menores”, “la existencia de una práctica sistemática y generalizada de sustracción, retención y ocultamiento de menores de 10 años, haciendo incierta, alterando o suprimiendo su identidad, en ocasión del secuestro, cautiverio, desaparición o muerte de sus madres”.<sup>20</sup> A modo de ejemplo basta evocar las declaraciones del jefe de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Ramón Camps<sup>21</sup>: “los subversivos educan a sus hijos para la subversión. Eso hay que impedirlo” y añadía: “se trata de encontrarles nuevos padres para su educación”<sup>22</sup> En la Argentina constituyó un procedimiento habitual y novedoso. Se estima que hubo más de 500 niños apropiados y despojados de su identidad, de los cuales 127 fueron recuperados por las Abuelas de Plaza de Mayo hasta mayo de este año.

## VIII. CONSIDERACIONES

A lo largo de estas páginas presente las similitudes y analogías que se dieron en el diseño y construcción tanto de la teoría eugenésica española como de la DSN, y que sirvieron como sustento ideológico para delimitar y definir al otro negativo, habilitando su destrucción y segregación, así como la sustitución de la identidad de sus hijos, en función de un imperativo de orden y normalización. En este aspecto, durante el régimen franquista, Antonio Vallejo Nágera tuvo un rol protagónico en la construcción simbólica de esa otredad.

Como puntos en común entre la Hispanidad y la DSN, señalo:

---

<sup>19</sup> Directiva del Comandante General del Ejército N° 404/75 sobre la Lucha contra la Subversión. Define prioridades y caracteriza al enemigo, ejemplo: Organizaciones político militar, organizaciones políticas colaterales, organizaciones gremiales, estudiantiles y religiosas

<sup>20</sup> Sentencia recaída en el marco del Registro del Tribunal Oral en lo Criminal Federal n° 6. En el capítulo X (fs. 936).

<sup>21</sup> Ramón Juan Alberto Camps, (1927/20-3-1994), General de brigada del Ejército Argentino. Fue culpable de crímenes de lesa humanidad, condenado a prisión y a destitución de su grado militar.

<sup>22</sup> Reportaje realizado por Santiago Aroca, publicado en la revista española *Tiempo* en 1977.

- proponen la construcción de un “*otro negativo*” a partir de lo ideológico y cultural en lugar de lo biológico, extendiéndolo a todo individuo u organización social, gremial o política, que cuestione o ponga en riesgo al mundo occidental y cristiano.

- se construye un nuevo concepto geopolítico que cambia la caracterización del enemigo: las fronteras no son ya territoriales sino ideológicas, es decir que el enemigo no se encuentra en un Estado que confronta con otro, sino dentro de los mismos Estados. El otro negativo reemplaza el límite geográfico.

- ambas teorías se basan en la modificación del medio ambiente para el cambio de las relaciones sociales quebrando la solidaridad entre pares.

- ya no son ejércitos extranjeros los que funcionan como fuerzas de ocupación, sino los propios de cada Estado, utilizando técnicas similares de destrucción identitaria para quienes degeneren la raza.

- la expresión política de ambas teorías es la construcción de un Estado militar o gobiernos totalitarios con un fuerte liderazgo, presentándose como de naturaleza restaurativa o de regeneración de la raza.

- se invisten con valores antidemocráticos, entendiendo como “el origen de todos los males” a la Revolución Francesa y su potencial liberador en la sociedad

- tanto en los procesos de España como de Argentina una de las modalidades estructurales fue la apropiación de recién nacidos cuyas madres estaban prisioneras y la entrega de ese niño o niña a personas con quienes no tenían ningún parentesco sustituyendo, por este procedimiento, la identidad del menor.

- las mazmorras de la inquisición pregonada por Antonio Vallejo Nágera, fueron los centros clandestinos de detención promovidos por la DSN.

Más allá de las diferencias evidentes, cabe preguntarse por qué dos procesos dictatoriales disímiles como fueron el español y el argentino, apelaron a una misma práctica sistemática: la sustracción y apropiación de los hijos de sus perseguidos, de los menores nacidos en cautiverio y los que el propio Estado dejaba desamparados a partir de la detención, secuestro, fusilamiento o desaparición de sus padres. Con modalidades diferentes, estas prácticas parecen responder a una misma lógica justificadora: padres degenerados engendran hijos degenerados por ende, hay que intervenir para regenerarlos, reeducarlos de acuerdo a los parámetros de lo normal y correcto, o para evitar a tiempo que se degeneren.

Las teorías eugenésicas de Antonio Vallejo Nágera y su concepción del medio ambiente como regenerador de la raza son similares a las síntesis teóricas que conformo la DSN. Podría inferirse que dicha doctrina es la puesta en acto a escala mundial de estas teorías eugenésicas.

La sustracción de la descendencia del disidente político en España y Argentina constituyo un nuevo capítulo en la historia de las violaciones a los Derechos Humanos.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

ALCÀZAR GARRIDO, Joan del (Coord.) (2003) *Historia contemporánea de América*. València. Universitat de València.

COMBLIN, Joseph (1977). *Le pouvoir militaire en Amérique latine: L'idéologie de la sécurité nationale*. París. Jean-Pierre Delarge, París.

CONADEP (1997). *Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas: Nunca Más*. Buenos Aires. Eudeba.

- DE MAEZTU, Ramiro (1945). *Defensa de la Hispanidad*. Buenos Aires. Editorial Poblet.
- DE VIZCARRA, Zacarías (1933). *La Vocación de América, Finalidad y carácter de la nueva fiesta litúrgica del 12 de octubre, instituida por el Episcopado Argentino, en 1933*. Buenos Aires. Librería de A. García Santos.
- FEIERSTEIN, Daniel (2007). *El Genocidio Como Práctica Social: Entre el Nazismo y la Experiencia Argentina. Hacia un análisis del Aniquilamiento Como Reorganizador de las Relaciones Sociales*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- FEIERSTEIN, Daniel (comp.) (2009). *Terrorismo de Estado y genocidio en América Latina*. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- MADRAZO, Enrique D. (1904) *Cultivo de la Especie Humana. Herencia y Educación*. Santander. Blanchard y Arce.
- MONET, Jean-Baptiste de, Caballero de Lamarck (1986) *Filosofía Zoológica*. Barcelona. Editorial Alta Fulla. Mundo Científico.
- PALMA, Héctor A. “Consideraciones historiográficas, epistemológicas y prácticas acerca de la eugenesia”. En: MIRANDA, Marisa/VALLEJO, Gustavo (Comp.) (2005) *Darwinismo social y eugenesia en el mundo latino*, Buenos Aires. Siglo XXI.
- ROMERO, José Luis (2011). *La cultura occidental. Del mundo romano al siglo XX*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- TAPIA VALDÉS, Jorge. “La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas”. En: RUBINSTEIN, Juan Carlos (comp.)(1988). *El Estado periférico latinoamericano*, Buenos Aires. Eudeba.
- URIARTE, Claudio (1992). *Almirante Cero. Biografía no autorizada de Emilio Eduardo Massera*. Buenos Aires. Editorial Planeta.
- VALLEJO NÁGERA, Antonio (1937). *Eugenesia de la Hispanidad y regeneración de la raza*. San Sebastián. Editorial Española.
- VALLEJO NÁGERA, Antonio (1938). *Política racial del Nuevo Estado*. San Sebastián. Editorial Española.
- VALLEJO NÁGERA, Antonio (1938). *Divagaciones intrascendentes*. Valladolid. Talleres Tipográficos Cuesta.
- VALLEJO NÁGERA, Antonio (1942). “Orientación eugenésica del maestro católico”. En: *Atenas*, Agosto-Septiembre.
- Juicios a las Juntas Militares. Sentencia, dictada el 9 de diciembre de 1985 por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, *Imprenta del Congreso de la Nación*, Tomo I, 1987. pp. 69 y ss.
- Sentencia recaída en el marco de las Causas n° 1351, 1499, 1584, 1604, 1730 y 1772 del Registro del Tribunal Oral en lo Criminal Federal n° 6, comúnmente conocida como “Plan Sistemático de robo de bebés”.
- Sitios Web
- BUTRAGO, Francisco Leal. “La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur.” *Revista de Estudios Sociales*, No 15. (consulta 5 de mayo de 2012) Tema: Guerra (II) Junio 2003 Páginas: 74 -87. ISSN (versión en línea):1900-5180.

En: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/476/view.php>

CALDERON, Juan J. *Doctrina de Seguridad Nacional*. En:

<http://www.buenastareas.com/ensayos/Doctrina-De-Seguridad/3773070.html>

PION-BERLIN, David. *The National Security Doctrine, Military Threat Perception, and the "Dirty War" in Argentina*. Ohio State University. En:

<http://cps.sagepub.com/content/21/3/382.abstract>

“Terrorismo made in U.S.A. en las Américas”. Una enciclopedia básica. (En línea) (Consulta 5 de mayo de 2012). En:

<http://www.terrorfileonline.org/es/index.php/Contrainsurgencia>

**ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CORAZÓN  
DE LA PAMPA HÚMEDA ARGENTINA  
EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX**

BANFI, JOSÉ MARÍA



# ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CORAZÓN DE LA PAMPA HÚMEDA ARGENTINA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

## I. INTRODUCCIÓN

El contexto internacional de la segunda posguerra mundial estuvo signado por un notable crecimiento de la población causado por un aumento de la tasa de natalidad de los países desarrollados sumado al mantenimiento del crecimiento en los países en desarrollo y la baja en la tasa de mortalidad de éstos últimos. Este fenómeno derivó en crecientes procesos de urbanización y a su vez en aumentos en la demanda de alimentos que presionaron al alza de los precios internacionales de estos productos. Tal situación trajo aparejado un mejoramiento en los términos de intercambio para los países productores de materias primas y alimentos (por lo menos hasta 1949) entre los que se encontraba la Argentina. La respuesta a todos estos cambios en la demanda internacional fue el proceso que se denominó “segunda revolución agrícola en Occidente” (Barsky-Gelman 2009: 390), caracterizada por cambios tecnológicos (mejores técnicas de irrigación, masivo uso de pesticidas, insecticidas, herbicidas, mayor uso de fertilizantes, manipulación genética de semillas, mayor uso de la mecanización etc.) que significaron mayor productividad, menor utilización de mano de obra en las labores agrícolas, la disminución del tamaño de las unidades productivas y, en consecuencia, menor población rural.

En la Argentina, el deterioro en los términos del intercambio desde 1949 había obligado a un replanteo de la política económica hacia el sector agrario del gobierno de Perón (1946-1955) que se materializaría recién hacia 1952/53 con un cambio notable en las funciones del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). Luego de 1955 se notaría un aumento de la inversión agropecuaria, sobre todo en tecnología, que explicaría la recuperación de la producción argentina desde mediados de la década. La incorporación de maquinaria a las tareas agrícolas (sobre todo la aparición de la cosechadora automotriz), llevaría paulatinamente a la reducción del uso de mano de obra manual en la recolección. No obstante, estas tareas manuales seguían todavía muy presentes hacia mediados de la década del '50 en el corazón de la Pampa Húmeda Argentina.

En este contexto de transformaciones técnicas, cambios en la producción agrícola e impacto en las tareas de los trabajadores rurales, es donde se produce la aparición de una enfermedad hasta entonces desconocida que, ante la propia ignorancia de su etiología y formas de tratamiento, genera una altísima mortalidad en los primeros años y comienza a movilizar la acción de los médicos rurales en primer lugar y, luego, de agencias estatales en la búsqueda de respuestas al nuevo flagelo.

Nos referimos a la aparición de lo que los lugareños, principales afectados, denominaban como “mal de los rastros”, luego conocida como “Fiebre Hemorrágica Argentina” (FHA), que hizo su aparición de manera letal hacia 1958 con un brote epidémico localizado en la población de O'Higgins, muy cercana a la ciudad de Junín, y que luego se expandiría rápidamente por el noroeste bonaerense y, posteriormente, por una amplia zona de la provincia de Buenos Aires, sur de Santa Fe, sur de Córdoba y este de La Pampa afectando a centenares de miles de pobladores, sobre todo rurales. La aparición de síntomas en los enfermos que la confundían con otras enfermedades, la demora de los afectados en concurrir a centros de atención de la salud, y la precariedad de los centros de atención, entre otras razones, hicieron que la FHA tuviera una altísima mortalidad en los primeros años de su aparición. Veamos su evolución y la acción del Estado en torno al nuevo mal.

## II. LA APARICIÓN DE LA FHA EN EL NOROESTE BONAERENSE

La FHA es una enfermedad de etiología viral causada por el virus Junín cuyo reservorio principal es una especie de roedores<sup>1</sup> que habita en los maizales de la zona núcleo de la producción cerealera pampeana. Durante los primeros años de su aparición generó una altísima mortalidad que “[...] alcanzó entre el 60-80% según testimonios de médicos de la zona afectada [...]” (Martínez Pinto 1963:17). Estos primeros casos fueron descritos entre 1943 y 1954 en la zona de Nueve de Julio y Bragado en el noroeste bonaerense. Si bien en ese momento no se había descubierto el agente etiológico, los médicos de la zona describían los síntomas como similares a una gripe, pero diferente en algunos aspectos a otras que solían diagnosticar y que, retrospectivamente, catalogaron a esos brotes epidémicos como los primeros casos de FHA. Aun cuando la afirmación puede resultar algo temeraria, hay consenso en la bibliografía acerca de la alta probabilidad de que así fuera. Ninguno de estos brotes había logrado movilizar la atención de las autoridades médicas y sanitarias provinciales pese al pedido de los médicos de la zona afectada.

Pero el brote epidémico que enciende las alarmas de la población del noroeste bonaerense y la de médicos e investigadores de las agencias estatales fue el que comenzó en el otoño de 1958 y tuvo su epicentro en la localidad de O’Higgins<sup>2</sup>, partido de Chacabuco y muy cercana a la ciudad de Junín. La enfermedad atacaba fundamentalmente a los trabajadores rurales, muchos de ellos “golondrinas”, y coincidía con la época de la recolección de maíz en el corazón de la pampa húmeda argentina. Si bien la mecanización de la trilla de este cereal había avanzado notablemente para la época, todavía se seguía haciendo a mano en muchos lugares como así también las tareas conexas: embolsado, ensilado, “concuñado”<sup>3</sup>, etc. Esto implicaba el desplazamiento de un gran número de trabajadores ocasionales desde distintas zonas de la provincia de Buenos Aires (y Córdoba y Santa Fe) hacia las zonas maiceras como la que nos ocupa en este estudio.

Los síntomas que referían los afectados comenzaban con malestar general, fiebre, dolores de cabeza, problemas en la visión, hemorragias<sup>4</sup>, que obligaban al reposo inmediato. Muchas veces, durante el primer brote de 1958, sus síntomas se confundían con gripe u otras enfermedades similares, pero pronto empezó a quedar claro que se trataba de una nueva enfermedad, desconocida hasta entonces en la zona. Los estudios posteriores confirmarían que se trataba de una nueva enfermedad no solo para la zona sino para la Argentina, una fiebre hemorrágica diferente a otras con las que se comparaba en la época. Por la cercanía geográfica con el brote epidémico, por infraestructura y porque fueron los médicos de Junín los que buscaron la ayuda de investigadores de Buenos Aires, se estableció en esa ciudad el primer Centro de Investigación y Tratamiento de la FHA en el Hospital Regional de Junín durante el mismo año de 1958<sup>5</sup>.

La gravedad del problema desatado por la nueva enfermedad no solo estaba dado por su altísima mortalidad registrada durante el brote de 1958 (más del 50%), sino porque se desconocía

---

<sup>1</sup> Identificado como *Calomys musculinus*.

<sup>2</sup> De allí que la enfermedad se conociera originalmente como Mal de O’Higgins y popularmente como Mal de los rastros.

<sup>3</sup> Desgranado a mano de la espiga de maíz.

<sup>4</sup> Testimonio de Idelva Pilar Comaschi, afectada por la enfermedad que vivía en la zona rural de la localidad de Fortín Tiburcio, partido de Junín.

<sup>5</sup> Un número importante de enfermos eran derivados al Sanatorio Junín, clínica privada de reconocida trayectoria en la ciudad. No hemos podido encontrar archivos disponibles en esta institución.

qué la provocaba y cuál podría ser el tratamiento para los enfermos que comenzaron a llegar a los hospitales de la zona afectada de a cientos.

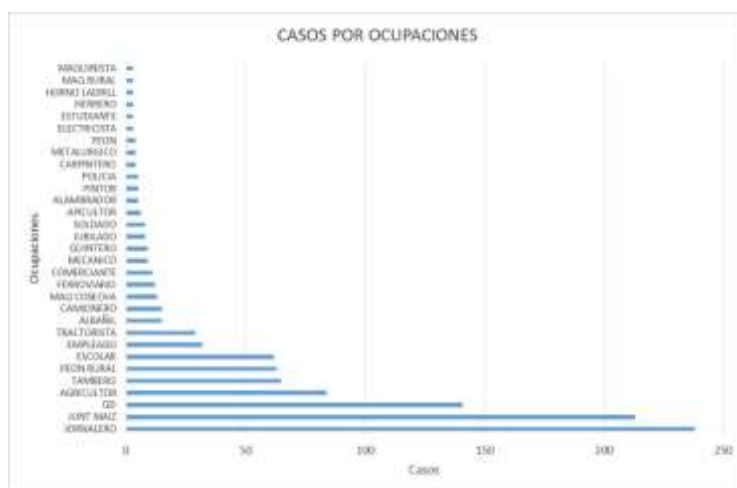
### III. LOS PACIENTES INTERNADOS EN EL HOSPITAL REGIONAL DE JUNÍN Y EL COMIENZO DE LA ACCIÓN ESTATAL

Tomamos como fuente para este trabajo el registro de internaciones del Hospital Regional de Junín al que hemos podido acceder. En particular hemos podido analizar los internados registrados entre 1958 y 1968 que suman un total de 21.712 pacientes, cuyos detalles exponemos a continuación.

Durante la tarea de registro, pudimos constatar que durante el mes de junio de 1958 comienzan a aparecer una importante cantidad de internados que no tienen diagnóstico y que, según lo referido por los médicos que intervinieron en aquella epidemia, eran los tratados en el Pabellón 4 del Hospital de Junín. Esos pacientes suman un total de 141 enfermos que muy probablemente hayan sido casos de FHA. De ese total, solo 3 pacientes tuvieron diagnóstico confirmado y los 3 fallecieron. La falta de diagnóstico en el resto de los pacientes referidos puede deberse a la dificultad para el diagnóstico preciso en aquel momento, teniendo en cuenta que fue la primera gran epidemia a la que se enfrentaron los médicos del lugar.

A partir de 1959 y hasta fines de 1968 se anotan los casos como Enfermedad de O'Higgins y pudimos registrar un total de 1069 pacientes a los que se les había diagnosticado la nueva enfermedad. De ellos, el 82 % eran hombres (922) en su mayoría vinculados a tareas rurales (jornaleros, agricultores, peones rurales tamberos. Véase Figura N°1) y procedentes del partido de Junín (297), Chacabuco (252), Rojas (225) y Gral Viamonte (71) como los lugares con mayor concentración de enfermos<sup>6</sup>.

FIGURA N° 1. DISTRIBUCIÓN POR OCUPACIÓN. PACIENTES INTERNADOS CON FHA EN HOSPITAL REGIONAL DE JUNÍN



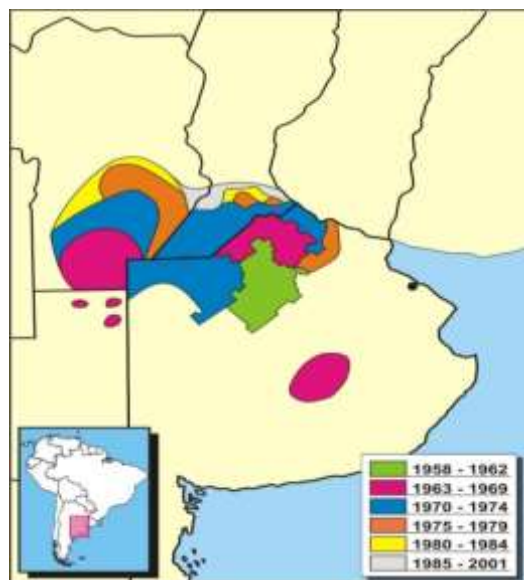
Fuente: elaboración propia en base a registros de internaciones del Hospital Regional de Junín

Si bien la enfermedad comenzó en una zona muy acotada, a partir del año 1959 ya se registran enfermos de Bragado, Gral Arenales. Gral Pinto, Salto y Lincoln, con lo que se iba

<sup>6</sup> Debido a que en los registros del Hospital se anotaba como procedencia el lugar desde donde había sido trasladado el enfermo, no podemos saber efectivamente el lugar de origen de los pacientes pues muchos de ellos eran trabajadores ocasionales o “golondrinas”.

ampliando la zona endémica que de cuatro partidos con un total de 16.000 km<sup>2</sup> se expande hasta llegar a una superficie de 150.000 km<sup>2</sup> con una población a riesgo estimada en 5.000.000 de habitantes<sup>7</sup> (ver figura N° 2).

FIGURA N° 2. EXTENSIÓN PROGRESIVA DE LA FHA



Fuente: Programa Nacional de Control de la Fiebre Hemorrágica Argentina (2007) Ministerio de Salud-República Argentina

En los años analizados, los picos de pacientes internados se registraron en 1959 con 347 de los cuales 17 murieron (4,9%), 1961 con 230 de los cuales 22 fallecieron (9,5%) y 1964 con 151 casos de los cuales murieron 7 (4,6%). La baja en la mortalidad, que en el primer brote de 1958 superaba el 25% se debía fundamentalmente al descubrimiento y aplicación del plasma de convaleciente como terapéutica, sobre todo en los primeros días del desarrollo de la enfermedad. El 82% de los casos registrados tuvieron lugar en los meses de otoño e invierno, coincidiendo con la recolección del maíz y otras tareas afines.

En esos años y según la información del Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Buenos Aires, entre 1961-1965 se habían registrado un total de 5248 enfermos de FHA. Esto da cuenta de la magnitud del problema de la enfermedad que activa dispositivos de las distintas agencias estatales para hacerle frente.

#### IV. LA ACCIÓN DEL ESTADO EN EL TRATAMIENTO DE LA FHA

Es muy común que cuando nos referimos a la acción o intervención del Estado de forma tácita pensemos en el Estado nacional o a lo sumo en el provincial. Así, en varios de los trabajos que se han publicado sobre la FHA se refiere la preocupación o movilización del Estado entendiendo por ello la acción de los ministerios, secretarías o direcciones de la nación o la provincia. En nuestro caso, ampliaremos la mirada e incluiremos en la acción del Estado a otras agencias y agentes estatales que intervinieron en el combate y la prevención de la FHA. De esta manera podemos;

reconocer la configuración y trayectoria de una pluralidad de organismos estatales, con sus políticas sectoriales, diseñadas y gestionadas por funcionarios y profesionales irreductiblemente

<sup>7</sup> Según información suministrada por el Programa Nacional de control de la Fiebre Hemorrágica Argentina (2007).

singulares [...] que permiten evaluar los márgenes de autonomía y heteronomía históricamente dados de los actores estatales en relación con otros actores y esferas de la vida social [...], con esta mirada, el Estado aparecerá entonces profundamente fragmentado y desacoplado en una multiplicidad de agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales [...] lo que permite percibir la existencia de una conflictiva porosidad institucional. (Bohoslavsky-Soprano 2010:23-24)

Nos parece necesario en este estudio, incorporar a aquellos que también son “el Estado”, los que actuaron en la primera línea de la lucha contra la nueva enfermedad, no siempre con todos los recursos a su disposición, pero que son, en definitiva, las caras visibles. Parados desde esta perspectiva, el presente análisis;

nos permitirá no personalizar al Estado, es decir, dejar de considerarlo como si fuera un actor unívoco y auto-consciente, que es comparable a la identidad de una persona [...], nos permite tomar al Estado como un espacio polifónico en el que se relacionan y expresan grupos. Al mismo tiempo, personalizaremos al Estado, pues el Estado son las normas que lo configuran y determinan pero también son las personas que producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con esas normas [...] Todo esto hace posible descentrar al Estado, es decir dejar de mirarlo desde su corazón: las ciudades capitales y las agencias del poder ejecutivo nacional (o provincial) [...] y posibilitará tener una imagen más real de la multiplicidad de rostros estatales. (Bohoslavsky-Soprano 2010:25-27) En definitiva, esta perspectiva permitirá advertir los rostros humanos del Estado.

Cuando los médicos de Junín y la zona comenzaron a recibir a los pacientes del brote epidémico de 1958, fueron derivados en su gran mayoría al Hospital Regional de Junín, la primera agencia estatal de la provincia de Buenos Aires que se hacía cargo del problema. Allí se montó el centro de tratamiento para la FHA luego de que los médicos de ese hospital buscaran el apoyo de docentes e investigadores de la Facultad de Medicina de la UBA. En ese momento la participación se amplía a una de las cátedras de Medicina Interna y luego a la cátedra de Microbiología, Parasitología e Inmunología (a cargo de los Dres. D. Greenway y luego A. Parodi) y de la cátedra de Enfermedades Infecciosas (a cargo del Dr. H. Rugiero). Así se sumaba otra agencia estatal (en este caso nacional) que junto al grupo médico de Junín, y otros investigadores, conformarán el grupo llamado Comisión de la Facultad de Medicina.

Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Salud Pública de la Nación, a cargo del Dr. Héctor Noblía, se conforma otro grupo que integrarán una Comisión de Investigadores encabezados por el Dr. Ignacio Pirotsky, Director del Instituto Nacional de Microbiología (Instituto Malbrán) que se conoció como Comisión Nacional del Ministerio y comenzó sus labores en otro hospital de Junín, el Hospital San José<sup>8</sup>. De esta manera, se sumaba otra instancia estatal (dependiente del Poder Ejecutivo Nacional) para el combate y tratamiento de la enfermedad.

Hubo también otras agencias estatales que participaron desde el primer momento en las investigaciones colaborando en las distintas instancias que implicaba el conocimiento y tratamiento de la nueva enfermedad. Un ejemplo de ello es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), en especial su Instituto de Zoonosis. También desde la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social destacó médicos y técnicos para abordar la nueva problemática.

Si bien todos estos organismos estatales participaron en las investigaciones acerca de la nueva enfermedad, fue sin duda el grupo de la Facultad de Medicina y del Instituto Malbrán los que tuvieron la mayor incidencia en los resultados primarios. En setiembre de 1958 el Dr. Armando Parodi y sus colaboradores (UBA) lograron aislar el Virus (X.J. Virus Junín)

---

<sup>8</sup> Desde 1950 dependiente del Estado nacional.

descubriendo la etiología de la enfermedad. Muy poco tiempo después lo mismo hace el grupo del Malbrán. Esta forma de trabajo en paralelo se verá reflejada también en la etapa de búsqueda de una vacuna efectiva para la prevención de la FHA, iniciada primero por el grupo del Instituto Malbrán (que llegó a ser probada en población de la zona afectada) y luego por el grupo de Parodi, que en 1968 desarrollaron la vacuna (X.J. Cl 3) y comenzó a ser aplicada en forma experimental con la autorización del Ministerio de Salud de la Nación. Por diferentes razones ninguna de las dos vacunas ensayadas logró llegar a la instancia de ser aprobadas por las autoridades sanitarias nacionales. Desde ese momento, ambos grupos comenzaron también las publicaciones en ámbitos científicos dando cuenta de los diferentes hallazgos en torno a la nueva enfermedad<sup>9</sup>. Esta confluencia de organismos estatales alrededor del problema causado por la FHA generó “acciones incoordinadas” (Martínez Pintos 1963:13) y “hasta divergentes y competitivas” (Work 1962:12; Agnese 2005:5). Esto da cuenta de la fragmentación, la autonomía de las agencias estatales y de la porosidad institucional resultante de la acción de los agentes a la que hacíamos referencia más arriba. No obstante esto, se logró avanzar rápidamente en el descubrimiento del agente etiológico ya en 1958 y hacia fines del mismo año, en el Centro de Investigación y Tratamiento de la FHA con sede en el Hospital Regional de Junín, se descubre el tratamiento con plasma de convaleciente cuya aplicación logrará bajar notablemente la mortalidad<sup>10</sup>. Para la aplicación del plasma de convaleciente era necesario previamente tener la confirmación del diagnóstico clínico y de laboratorio. En ese sentido, a los síntomas clínicos (fiebre, decaimiento, hemorragias) debían sumarse las comprobaciones de laboratorio: baja cantidad de glóbulos blancos, muy bajo número de plaquetas y células en la orina<sup>11</sup>. Estas últimas fueron el descubrimiento del Dr. Héctor A. Milani que permitieron la confirmación del diagnóstico de la FHA, con lo que podía optimizarse el uso de plasma de convaleciente, escaso por ese entonces<sup>12</sup>.

## V. LA ACCIÓN DEL ESTADO Y LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE LA FHA

Como hemos descripto hasta aquí, las acciones de las agencias y agentes estatales alcanzaron resultados exitosos, sobre todo en la investigación de las causales de la enfermedad y el tratamiento de los pacientes, es decir en resolver el problema médico que aquejaba a una gran parte de la población del noroeste bonaerense y que luego se extendió hacia otras provincias argentinas. Eso era lo urgente, más lo importante sería poder actuar de manera preventiva para evitar que la población se enfermase. En este punto, los resultados fueron mucho menos alentadores, pues la evidencia de la cantidad de enfermos durante los años sucesivos daba cuenta que las políticas de prevención tenían mucho camino por recorrer todavía.

Desde el inicio del brote epidémico de 1958, las acciones del Estado nacional y provincial comenzaron a efectivizarse, en buena medida por la “trascendencia mediática del grave problema” (Agnese 2010:2), en la toma de decisiones sobre convenios, creación de comisiones, etc. Además de la Comisión Nacional ya citada, la provincia había creado la Comisión de Estudio de la Epidemia del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, a instancias de su Ministerio de Salud. Hacia 1964 se crea la Comisión Nacional Coordinadora para el Estudio y Lucha contra la FHA; en ese mismo año se firma un convenio para la lucha contra la FHA entre el Ministerio de

---

<sup>9</sup> En eventos de la Facultad de Medicina, en publicaciones como *El Día Médico*, *Ciencia e Investigación*, *Medicina*, etc.

<sup>10</sup> Según las distintas fuentes consultadas, la mortalidad bajó del 25% en el primer año a 5-6% en el segundo luego de aplicar plasma de convaleciente a los pacientes internados.

<sup>11</sup> Luego conocidas como Células Redondas de Milani.

<sup>12</sup> Testimonio de Héctor Luis Milani, quien también participó en la investigación y tratamiento de la FHA.

Salud de la nación, el de la provincia, la UBA y el INTA; en 1965 se establece en Pergamino el Centro de Estudios sobre FHA<sup>13</sup> y recién en 1978 se elabora el primer Programa Nacional de Control de la FHA. Para esa fecha, solo en el Hospital Regional de Junín habían muerto más de 100 pacientes víctimas de la FHA.

Como referimos más arriba, la suma de más organismos públicos no significó un combate más efectivo contra la nueva enfermedad sino, muy por el contrario, duplicación de esfuerzos de manera descoordinada y hasta competitiva. Incluso, médicos que estaban en la primera línea de trabajo en el combate contra la enfermedad reconocen que no recibían el apoyo necesario por parte de las autoridades médicas y sanitarias, sobre todo en lo referido a la información y prevención<sup>14</sup>.

Todavía en 1964, en una Mesa Redonda realizada a instancias del Círculo Médico de Junín, los médicos no tenían certeza de cuál era el agente transmisor del Virus Junín. En esa ocasión se afirmaba casi con seguridad que era transmitido por un artrópodo (pulga de las ratas) que más tarde los estudios científicos desmentirían. En esa ocasión uno de los médicos manifestaba que todavía no sabían contra qué y contra quién debían luchar, si contra un roedor (laucha del maizal), un ácaro (garrapatas) o la pulga<sup>15</sup>. Estudios posteriores confirmarían que el agente transmisor del Virus Junín es una especie de roedor (*Calomys musculinus*), identificado como reservorio principal, y muy difundido en la zona afectada.

Pero si en algo quedó demostrada la tardía respuesta del Estado fue en la elaboración de la vacuna contra la FHA, principal herramienta para la prevención de la enfermedad. El intento más exitoso durante los años de epidemia fue el del equipo del Dr. Armando Parodi que fue probada desde 1968 y según sus propios registros había logrado generar anticuerpos en el 92,5% de los vacunados y hasta el 83% de 7 a 9 años posteriores a la vacunación. A pesar de estos resultados promisorios, la vacuna comenzó a recibir críticas sobre eventuales problemas tóxicos u oncológicos (ninguno de ellos demostrado). Estas críticas indujeron al Ministerio de Salud de la Nación a requerir la opinión de la Comisión Nacional (grupo que había rivalizado con el equipo de Parodi) y de la Academia Nacional de Medicina, quienes desaconsejaron seguir con la vacunación. Sobre esa base, “a fines de 1971 se suspendió la aplicación de la vacuna” (Agnese 2005:12) y con ella desaparecía una esperanza para la población endémica de la FHA. Ciertamente también que para la continuidad de los trabajos, en nada ayudaba la profunda inestabilidad política e institucional que atravesaba nuestro país por esos momentos<sup>16</sup>. Determinante para la suerte de la nueva vacuna fue también la muerte repentina del Dr. Armando Parodi en el año 1969, dejando a su grupo sin su líder y referente científico.

Recién en el año 1978 “se firma un convenio internacional con el fin de obtener una vacuna contra la FHA, entre el gobierno argentino, la Organización Panamericana de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el *United Army Medical Research Institute of Infectious Diseases* de los EEUU” (Gárgano-Piaz 2017:8). Producto de ello fue la obtención de la vacuna (Candid #1) que comenzó a ser ensayada en el país entre 1988 y 1990. Luego de varios años y habiendo podido dotar de la infraestructura suficiente, en el año 2003 se

---

<sup>13</sup> Este Centro se convertirá posteriormente en el Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas (INEVH) Dr. Julio Maíztegui.

<sup>14</sup> Testimonio aportado por el Dr. Adolfo Barri.

<sup>15</sup> El Dr. Eduardo del Ponte manifestaba en la Mesa Redonda (1964) que no sabían todavía si el virus Junín estaba dentro de un artrópodo o si ese artrópodo estaba contaminado o sucio con ese virus.

<sup>16</sup> Nos referimos a los golpes de Estado de 1962 y 1966 y la consecuente discontinuidad de las políticas públicas, cambios de funcionarios, etc.

logran producir las primeras dosis en el país (en el INEVH) de la vacuna contra la FHA que hoy forma parte del Calendario Nacional de Vacunación para mayores de 15 años residentes en la zona endémica (Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires y La Pampa).

## VI. COMENTARIOS FINALES

La aparición y expansión de la FHA en una importante zona de la economía agroexportadora argentina y su altísima letalidad en sus primeros años, movilizaron la acción de diferentes agencias estatales (Facultad de Medicina-UBA, Instituto Malbrán, Ministerio de Salud de la Nación, Ministerio de Salud de la Provincia, INTA, etc.) que confluyeron en el abordaje de la problemática pero no siempre trabajando de manera cooperativa y coordinada. Según nuestra opinión, esto da cuenta de la multiplicidad de aristas que deben ser consideradas cuando hablamos de la intervención del Estado y nos permite advertir, al mismo tiempo, la autonomía de muchas de esas agencias en su intervención en el territorio. Por ese motivo, señalábamos que era conveniente como ejercicio estimulante, despersonalizar al Estado y descomponerlo en las múltiples instancias de intervención, en nuestro caso las enumeradas más arriba. Pero al mismo tiempo, y siguiendo con la misma premisa, es inevitable personalizar al Estado, pues hay un sinnúmero de agentes estatales que alertaron sobre una nueva enfermedad (R. Arribalza, R. Locícero), hicieron las primeras contribuciones sobre ella (D. Duba), otros sin los cuales no podría explicarse el descubrimiento de la etiología de la enfermedad (A. Parodi), el descubrimiento del suero de convaleciente como terapéutica que logra bajar notablemente la mortalidad (H. Rugiero), las campañas para la prevención (I. Pirotsky), los esfuerzos por el diagnóstico precoz de los médicos de Junín durante los primeros años de la aparición dramática de la enfermedad (H. Milani, A. Cintora, C. Magnoni, F. Pérez Izquierdo, A. Barri), los esfuerzos para la obtención de la vacuna (A. Parodi, L. Guerrero, J. Barrera Oro) y tantos otros. Ninguno de ellos fue Ministro, Gobernador o Presidente, pero todos ellos muestran la fragmentación y la porosidad institucional presente en el Estado. Todos ellos (y muchos otros) representan la multiplicidad de rostros estatales. Todos ellos representan desde su acción funcional al Estado en acción.

## VII. FUENTES

Informe confidencial sobre las investigaciones relativas a la fiebre hemorrágica argentina (1962). Work, Telford. Consultor de la Organización Panamericana de la Salud. Jefe de la sección Virología, Centro de Enfermedades Transmisibles, Servicio de Salud Pública, Secretaría de Salud, Educación y Bienestar, EEUU.

Libro de Registro de Internaciones. Hospital Regional de Junín. Años (1956-1971).

Ministerio de Salud, Provincia de Buenos Aires (1964). Mesa Redonda sobre Mal de los Rastrojos, realizada en Junín, 11 de abril. (Versión Magnetofónica no corregida).

Seminario de Virosis Hemorrágica (1968) (conclusiones). Pergamino, 20 y 21 de febrero (mimeo).

- Entrevistas

Sra. Idelva Pilar Comaschi: paciente afectada por la enfermedad (realizada el 1/5/2018)

Dr. Héctor L. Milani: Bioquímico, participante en la lucha contra la FHA. (realizada el 3/5/2018)

Dr. Adolfo Barri: Médico, integrante del grupo de trabajo contra la FHA en el Hospital Regional de Junín (realizada el 11/05/2018).



## VIII. BIBLIOGRAFÍA

Barsky, Osvaldo/Gelman, Jorge (2009): Historia del Agro Argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI. Buenos Aires: Sudamericana.

Agnese, Graciela (2010): “La peste llega a Santa Fe: epidemia y rol del estado”. En <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/peste-llega-santa-fe-epidemia.pdf> (Fecha de consulta 18/4/18).

Agnese, Graciela (2010): “La peste de los peones. Fiebre Hemorrágica Argentina: población e imaginario 1943-1962”. En: Fernández, María Estela/Drovetta, Raquel Irene/Rodríguez, María Laura (comp.): Padecimientos en grupos vulnerables del interior de la Argentina: procesos históricos y actuales de salud, enfermedad y atención. Córdoba: Ferreira Editor, pp. 75-105.

Agnese, Graciela (2005): “De peones y de investigadores. Segundo proyecto de vacuna contra la Fiebre Hemorrágica Argentina”. En <http://cdsa.aacademica.org/000-006/461.pdf> (fecha de consulta 28/11/2017).

Bohoslavsky, Ernesto/Soprano, Germán (2010): “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina”. En Bohoslavsky, Ernesto/Soprano, Germán (eds): Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad). Buenos Aires: Prometeo, pp. 9-55.

Gárgano, Cecilia/Piaz, Agustín (2017): “Fiebre Hemorrágica Argentina. Conflictos y desafíos para la ciencia en el ámbito rural”. En: Revista ASCLEPIO, [vol 69], enero-junio [N° 1], p. 178

Martínez Pintos, Ismael (1963): Mal de los Rastrojos. Epidemiología de la Fiebre Hemorrágica Epidémica del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Comisión de Investigaciones Científicas (CIC).

Ministerio de Salud de la Nación (2015): “Fiebre Hemorrágica Argentina”. En: <https://www.argentina.gob.ar/salud/glosario/plasma> (fecha de consulta 5/5/2018).

Ruggiero, Héctor (1982): Fiebre Hemorrágica Argentina. Buenos Aires: El Ateneo.

**DIRECTRICES DE UN BUEN GOBIERNO  
CORPORATIVO CONTRA EL FENÓMENO  
DE LA CORRUPCIÓN EN CHILE**

BALMACEDA HOYOS, GUSTAVO EDUARDO

# DIRECTRICES DE UN BUEN GOBIERNO CORPORATIVO CONTRA EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN CHILE

## I. INTRODUCCIÓN

La normativa chilena en cuanto a la anticorrupción, además, por ejemplo, de los tipos penales propios del Código Penal o de la ley 19.913 –aplicables a personas naturales–, comprende la punición de dichas conductas cuando se realizan por una persona jurídica; situación que ha sido recogida y regulada por el Legislador en la ley 20.393, estableciendo responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo, cohecho y receptación.

Esta nueva realidad –la incorporación de las personas jurídicas como sujetos activos de este tipo de comportamientos ilícitos– ha implicado el desarrollo de planes empresariales de prevención delictual –cuyas líneas generales se encuentran en la regulación misma–, por lo cual, se hace necesario hacer un análisis de esta nueva realidad, así como de sus nuevos elementos integrantes. De esta manera, el presente trabajo pretenderá dar una visión general del marco jurídico relevante y de las medidas que se han adoptado como consecuencia de dicho marco.

Todo lo anterior, desde la óptica jurídico-penal por ser el subsistema jurídico que posee las sanciones más graves y relevantes para este tipo de comportamientos, por lo cual, se procurará realizar una descripción general de los elementos más relevantes presentes en dicha rama.

## II. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

### II.1 *Generalidades*

En la actualidad, y de manera cada vez más globalizada, las conductas como la corrupción o el terrorismo suelen emplear mecanismos o estructuras más complejas para evitar su detección. En este orden de ideas, aparecen las sociedades propias del mundo privado como un atractivo instrumento para desarrollar este tipo de actividades –pensemos que, en ciertos supuestos, la persona jurídica puede proveer un cierto “manto de anonimato” para los sujetos activos, lo cual, obviamente puede obstaculizar o dificultar severamente la persecución y represión de estas conductas–. Así las cosas, y tratando de huir de la estructura punitiva clásica del Derecho Penal –sanciones diseñadas y aplicables a personas naturales–, muchos delincuentes realizan dichos delitos a través de sociedades o personas jurídicas; dicha realidad ha fomentado, de manera creciente en el mundo, la creación de legislación que permita, de algún modo, compatibilizar las exigencias de punición dirigidas al autor persona natural y, paralelamente, a la contención del empleo de personas jurídicas como mecanismo comisivo.

En el caso de Chile, dicha realidad vino a ser reconocida –en términos legislativos– a través de la ley N° 20.393 sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas –en adelante, LChRPPJ–, la cual, en gran medida, debe su existencia al interés del Estado de Chile de formar parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico –OCDE–. Así, y en el contexto de dicho proceso de integración, el organismo previamente reseñado –específicamente el Grupo de Trabajo de Anticorrupción de la OCDE– estimó que las sanciones contempladas en

el Ordenamiento Jurídico chileno no eran adecuadas para prevenir este tipo de delitos en el seno de las empresas<sup>1</sup>.

## II.2 Breve análisis de la ley N° 20.393

A propósito de este cuerpo normativo, podemos señalar los siguientes aspectos relevantes:

i) Objeto, alcance y regulación supletoria: a) En cuanto al objeto de la ley N° 20.393, éste consiste en regular la responsabilidad penal de las personas jurídicas respecto de los delitos previstos en el artículo 27 de la ley N° 19.913 –lavado de activos-, en el artículo 8° de la ley N° 18.314 –financiamiento del terrorismo-, y en los artículos 250, 251 bis y 456 bis A del Código Penal –hipótesis de cohecho y receptación-; el procedimiento para la investigación y establecimiento de dicha responsabilidad penal, la determinación de las sanciones procedentes y la ejecución de éstas; b) en cuanto a la regulación supletoria regirán las disposiciones contenidas en el Libro I del Código Penal y el Código Procesal Penal y en las leyes especiales señaladas en el artículo 1°; c) en cuanto al alcance de la ley, ésta se aplica tanto a personas jurídicas de derecho privado como a las empresas del Estado.

En cuanto al catálogo de conductas delictuosas señalados en la letra a), conviene tener presente que el mismo podría verse modificado, concretamente, ampliado a supuestos relativos a accidentes del trabajo. Esencialmente, y a raíz de la tragedia ocurrida en la mina San José el año 2010 –conocido popularmente como el caso de los “33 mineros”-, se tornó necesario, a juicio de los legisladores, regular sanciones de índole penal en este tipo de supuestos.

A mayor abundamiento, “Por ello es que en ese momento ingresó al Congreso un proyecto de ley que incorpora ciertos delitos contra la seguridad del trabajo en el Código Penal, estableciendo Boletín 7316-07 un reconocimiento jurídico penal a los bienes jurídicos vida, salud e integridad física de los trabajadores. (...) La actual regulación del sistema penal por accidentes de trabajo dificulta atribuir responsabilidad al empleador o a encargados de la prevención del riesgo al interior de la unidad empresarial, ya que la acción tiende a ser diluida en diversos intervinientes que operan en el funcionamiento de la empresa. Por regla general los incumplimientos a los deberes de prevenir riesgos que se ocasionan en el ámbito de las personas jurídicas, implican responsabilidad de varias personas dentro de la entidad empleadora, desde el gerente general, pasando por el gerente de seguridad y salud en el trabajo, y terminando en las jefaturas. Los problemas de imputación de responsabilidad son importantes”<sup>2</sup>.

A razón de lo anterior, dicha moción parlamentaria –actualmente en tramitación en su primer trámite constitucional, comunicándole al presidente de la comisión de Trabajo y Seguridad Social, el acuerdo para refundir ciertas disposiciones de dicho boletín, en sesión del día 5 de julio de 2017-, ha propuesto incorporar en la ley 20.393, como supuesto de punición, los accidentes laborales en los siguientes términos: “Artículo único. Incorpórese en el artículo 1 de la ley 20.393, entre las palabras “ley 18.314” y la conjunción “y” 'a siguiente frase precedida por una coma: “En

---

<sup>1</sup> No nos detendremos en analizar la legitimidad o no de la punición de las personas jurídicas, toda vez que ello escapa del objeto del presente trabajo, cuyo fin es describir el marco jurídico-penal actualmente vigente en Chile respecto del fenómeno de la corrupción.

<sup>2</sup> Lo anterior, según consta en la moción materializada en el Boletín N° 9657-13, sesión 82, período legislativo 2014-2018, Legislatura 362, de fecha 16-10-2014, disponible en la siguiente página web: <http://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=12826&formato=pdf> (consultada el día 19 de octubre del año 2017).

el artículo 490 del Código Penal en relación al artículo 5° de la ley 16.744 sobre los delitos o cuasidelitos de muerte, lesiones graves y gravísimas"<sup>3</sup>.

ii) Atribución de responsabilidad a las personas jurídicas: a) serán objeto de sanción penal las personas jurídicas que cometan los delitos previamente reseñados de forma directa e inmediatamente en su interés o para su provecho, por sus dueños, controladores, responsables, ejecutivos principales, representantes o quienes realicen actividades de administración y supervisión, siempre que la comisión del delito fuere consecuencia del incumplimiento, por parte de ésta, de los deberes de dirección y supervisión; b) también serán responsables las personas jurídicas por los delitos cometidos por personas naturales que estén bajo la dirección o supervisión directa de alguno de los sujetos mencionados en la letra precedente; c) sin perjuicio de lo anterior, las personas jurídicas no serán responsables en los casos que las personas naturales hubieren cometido el delito exclusivamente en ventaja propia o a favor de un tercero; d) la responsabilidad de la persona jurídica será autónoma de la responsabilidad penal de las personas naturales y subsistirá cuando, concurriendo los demás requisitos previstos en el artículo 3° de la ley, se presente alguna de las siguientes situaciones: d.1) cuando la responsabilidad penal individual se hubiere extinguido conforme a lo dispuesto en los numerales 1° y 6° del artículo 93 del Código Penal; d.2) cuando en el proceso penal seguido en contra de las personas naturales indicadas en los incisos primero y segundo del artículo 3° de la ley se decretare el sobreseimiento temporal de el o los imputados, conforme a las causales de las letras b) y c) del artículo 252 del Código Procesal Penal; d.3) cuando, habiéndose acreditado la existencia de alguno de los delitos del artículo 1° de la ley y concurriendo los demás requisitos previstos en el artículo 3° de la misma, no haya sido posible establecer la participación de el o los responsables individuales, siempre y cuando en el proceso respectivo se demostrare fehacientemente que el delito debió necesariamente ser cometido dentro del ámbito de funciones y atribuciones propias de las personas señaladas en el inciso primero del mencionado artículo 3° de la ley.

iii) Deberes de dirección, supervisión y Modelo de Prevención de Delitos –MPD-: a) como se desprende de lo previamente reseñado, la conducta requiere el quebrantamiento de los deberes de dirección y supervisión que sopesan sobre la persona jurídica; b) Ahora bien, se considerará que los deberes de dirección y supervisión se han cumplido cuando, con anterioridad a la comisión del delito, la persona jurídica hubiere adoptado e implementado modelos de organización, administración y supervisión para prevenir delitos como el cometido, según las prescripciones legales; c) Los contenidos mínimos que debe poseer el Modelo de Prevención se concentran en cuatro ejes fundamentales: c.1) Designación de un encargado de prevención, c.2) definición de medios y facultades del encargado de prevención, c.3) establecimiento de un sistema de prevención de delitos, c.4) Supervisión y certificación del sistema de prevención de delitos.

iv) Penas aplicables a las personas jurídicas: a) Disolución de la persona jurídica o cancelación de la personalidad jurídica. Dicha pena no aplicará a las empresas del Estado ni a las personas jurídicas de derecho privado que presten un servicio de utilidad pública cuya interrupción pudiere causar graves consecuencias sociales y económicas o daños serios a la comunidad, como resultado de la aplicación de dicha pena; b) prohibición temporal o perpetua de celebrar actos y contratos con los organismos del Estado; c) pérdida parcial o total de beneficios fiscales o prohibición absoluta de recepción de los mismos por un período determinado; d) multa a beneficio fiscal; e) las siguientes penas accesorias: Publicación de un extracto de la sentencia, comiso, y, finalmente, en los casos que el delito cometido suponga la inversión de recursos de la

---

<sup>3</sup> Boletín N° 9657-13, op. cit., disponible en la siguiente página web: <http://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=12826&formato=pdf> (consultada el día 19 de octubre del año 2017).

persona jurídica superiores a los ingresos que ella genera, se impondrá como pena accesoria el entero en arcas fiscales de una cantidad equivalente a la inversión realizada.

v) Circunstancias atenuantes y agravantes: a) Como circunstancias atenuantes se consideran: a.1) reparar con celo el mal causado o sus ulteriores perniciosas consecuencias, a.2) colaborar sustancialmente en el esclarecimiento de los hechos, a.3) la adopción por parte de la persona jurídica, antes del comienzo del juicio, de medidas eficaces para prevenir la reiteración de la misma clase de delitos objeto de la investigación; b) como circunstancia agravante se considera, únicamente, el haber sido condenada –la persona jurídica- dentro de los cinco años anteriores, por el mismo delito.

Pese a lo somero del análisis, destaca la importancia preponderante que posee para el Legislador el mecanismo del Modelo de Prevención de Delitos; ello nos da cuenta de una orientación político-criminal que tiende a la cooperación entre los entes empresariales y el Estado, puesto que no se busca únicamente la represión de la persona jurídica, sino que ésta se integre como un mecanismo eficiente para el control y prevención de riesgos típicamente relevantes. En las líneas que siguen, nos abocaremos a destacar los aspectos más importantes de los modelos de prevención aludidos con antelación.

### II.3 *Modelo de prevención y política de prevención delictual*

Preferimos referirnos a política de prevención delictual –PPD- en vez del concepto Modelo de prevención delictual –MPD-, ya que entendemos que el primero consiste en una directriz general de operatividad aplicable a todo proceso de diseño, implementación y ejecución de una MPD en una determinada empresa<sup>4</sup>.

### II.4 *Fundamentos de una política de prevención delictual en el contexto empresarial*

Una efectiva PPD debiese girar en torno a los siguientes pilares o principios fundamentales:

- a) Velar por la observancia efectiva del Ordenamiento vigente: una adecuada PPD debe tener como fin prioritario cumplir con las exigencias de las disposiciones vigentes en el Ordenamiento; ello a través de la posibilidad de autorregulación que poseen estas entidades, toda vez que éstas saben con mayor exactitud qué áreas internas de su proceso presentan mayor vulnerabilidad para la comisión de los delitos previamente reseñados.
- b) Promover valores empresariales de compromiso: Con esto se pretende reducir los riesgos –a nivel de empresas- de realización de ilícitos por parte de los sujetos que integran dicho organismo, de esta manera las PPD se configuran como

---

<sup>4</sup> A mayor abundamiento (para los autores “P.d.P” corresponde a Política de Prevención, mientras que “M.d.P. corresponde a Modelo de Prevención): “Hablamos de una P.d.P. y no de un M.d.P. porque pretendemos dar a conocer aquellos puntos necesarios —y que son comunes— para la implementación, planificación y aplicación de un M.d.P. a la realidad específica de “cualquier” empresa. La implementación y diseño de un M.d.P. que sea efectivo, es decir, capaz de impedir o prevenir la comisión de delitos al interior de la organización, requiere de una adecuada P.d.P. que sea capaz de considerar aquellos puntos esenciales para aplicar un M.d.P., considerando los *codigos de conducta* de la empresa, frente a indicios de un comportamiento delictivo en su interior (...) En este orden de ideas, una P.d.P. debería pretender constituir una síntesis de todos aquellos aspectos relevantes para la *operatividad* de un M.d.P. en la empresa. Así una P.d.P. no consiste en una mera descripción de principios y valores abstractos que la empresa busca proyectar en la sociedad. Una P.d.P. es una guía práctica sobre aquellos elementos que deben ser considerados tanto para el funcionamiento de un M.d.P. como para la *planificación estratégica* de una defensa ante los tribunales” (BALMACEDA/GUERRA, *Políticas de prevención del delito en las empresas*, Parte General, Legal Publishing, Santiago, Chile, 2014, pp. 15-16).

mecanismos que guían y forman a los integrantes de la empresa en la observancia de los respectivos códigos éticos adoptados; los cuales necesitan de un MPD que le de operatividad a dichos valores –tendientes a desarrollar fidelidad al Derecho en el quehacer de sus miembros- mediante planes que emanen de quiénes rigen el destino societario.

- c) Investigación interna del quebrantamiento de la norma: Una de las funciones vitales de una PPD consiste en la investigación –a nivel interno- de los riesgos que implicaría la realización de un ilícito en el seno de la sociedad, por lo cual, la PPD debe focalizarse en los siguientes elementos: i) conducta de sus miembros y; ii) conducta de los clientes de la empresa –en relación a las conductas comerciales que sean de carácter dudoso o sospechoso-. De esta manera, la PPD facilita –a través de los planes preventivos concretos- la constitución anticipada de prueba ante una eventual imputación penal en contra de la empresa.
- d) Neutralizar la ejecución de actividades ilícitas al interior de la persona jurídica: Obviamente será imposible eliminar al ciento por ciento la posibilidad de comisión de actividades ilícitas, pero no por ello la PPD debe renunciar a su propósito primordial, esto es, procurar impedir la ejecución de dichas conductas con miras a evitar un eventual procedimiento penal en contra de la empresa. En resumen, una adecuada implementación de una PPD –en la forma de un MPD- reduce considerablemente la ocurrencia de dichos comportamientos prohibidos.
- e) Propósitos primarios de una adecuada PPD: Prevención, disuasión y detección de ilícitos: En un plano, las PPD deben tender a detectar y prevenir las actividades riesgosas relativas al negocio que desarrolle la empresa, mientras que en otro –y de forma paralela- las PPD deben tender a la disuasión de los comportamientos irregulares que sirvan de base para la comisión de delitos. Todo lo anterior se traduce en la gestión de riesgos corporativos, en la implementación de protocolos internos, procedimientos y medidas que tiendan a reducir comportamientos ilícitos en el seno de la persona jurídica, lo cual nos lleva a diferenciar entre riesgos tolerables e intolerables, siendo éstos últimos los que pueden devenir en una futura responsabilidad penal para la empresa.

Ahora bien, pensamos que los riesgos previamente descritos deben ser analizados por un departamento de prevención en la empresa, el cual se encuentre integrado por “(...) miembros de las distintas unidades de negocio y aprobados por su encargado de prevención. Asimismo, estas referencias de riesgo para los negocios deben tener por finalidad *garantizar la capacidad de prevenir situaciones delictivas en todos sus niveles*”<sup>5</sup>. En adición, cabe señalar que “(...) los *modelos de prevención o programas de cumplimiento* se encuentran encabezados por un oficial de cumplimiento o encargado de prevención, quien debería poseer *facultades* para dirigir, asesorar, advertir y evaluar los riesgos aparejados a los procesos empresariales”<sup>6</sup>.

## II.5 Criterios generales para el establecimiento de una PPD efectiva

Al momento de considerar una política de prevención amplia, debe considerarse que ésta se encuentre cimentada en la idea que las empresas, con su conducta, crean una serie de riesgos

---

<sup>5</sup> BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 30.

<sup>6</sup> BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 30-31.

considerables pero, que a la vez, son útiles para el desarrollo de la colectividad<sup>7</sup>, por lo cual, una PPD tenderá a un manejo tolerable de dichos riesgos. De esta manera, el análisis de los riesgos inherentes al proceso productivo se torna en un factor esencial; lo cual debe ir acompañado de la voluntad de investigar y accionar ante cualquier conducta dudosa o sospechosa que pueda implicar, eventualmente, responsabilidades penales. Por consiguiente, se torna esencial la existencia de un encargado que coordine y encabece las tareas de supervigilancia, y control al interior de la persona jurídica. En todo caso, las empresas deben considerar otros factores, al momento de decidir respecto de implementar o no PPDs, diversos a las consideraciones morales o éticas, tales como los de orden económico. Así, “La organización debería tener en cuenta que las sanciones a las cuales puede verse expuesta pueden afectar seriamente su prestigio en el mercado. En este sentido, si bien las sanciones penales llevan aparejadas pérdidas económicas, éstas también deterioran o afectan su reputación en la sociedad”<sup>8</sup>. De todo lo anterior podemos señalar los siguientes criterios que permiten establecer una PPD:

- i) La empresa, a través de códigos de conducta, contemplará procedimientos y baremos relativos a la prevención y detección de los comportamientos ilícitos.
- ii) El órgano a cargo del gobierno societario, además de estar al tanto del programa ético respectivo, deberá vigilar su ejecución y resultados.
- iii) Determinados personeros de jerarquía relevante tendrán responsabilidad, en términos generales, respecto de la ejecución del programa respectivo.
- iv) Determinados personeros tendrán responsabilidad delegada respecto de la operatividad diaria del programa y de su cumplimiento, los cuales informaran oportunamente a sus superiores jerárquicos y al órgano a cargo del gobierno societario si resulta procedente.
- v) La realización de programas de formación que permitan comunicar de manera transversal a todos los estratos y miembros de la empresa, sobre el programa adoptado y su cumplimiento.
- vi) La empresa debe asegurar que el programa se cumpla –mediante seguimiento y auditoría de conductas dudosas-, evaluarlo de manera constante, crear un programa confidencial –y que guarde el anonimato de las personas- para que los empleados puedan denunciar o consultar respecto de conductas irregulares sin temor alguno.
- vii) El programa de ética y cumplimiento será implementado a través de sistemas de incentivos y de sanciones disciplinarias.
- viii) En el caso de detectar alguna actividad ilícita, la empresa deberá actuar apropiadamente ante dicha conducta y procurar evitar la repetición de la misma en el futuro.

## II.6 Estándares esenciales de una PPD

Si bien, como venimos diciendo, es imposible para una PPD conjurar en términos absolutos la posibilidad de comisión delictiva, una implementación adecuada de la misma permite

---

<sup>7</sup> BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 33.

<sup>8</sup> BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 34-35.



reducir considerablemente los riesgos de que dicho resultado se produzca. A continuación se señalan los requisitos mínimos propios de un *compliance* relativo a estas materias<sup>9</sup>:

<p><b>Encargado de prevención</b></p>	<p>Cada sección que procese pagos o tome <i>decisiones de compra</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Debe designar a un encargado de prevención contra el lavado de dinero, terrorismo, corrupción o receptación; dependiendo del giro de la empresa, el énfasis de sus labores estará determinado por los procedimientos que pueden ser riesgosos para ella (<i>Risk Assessment</i>).</li> <li>✓ Si se trata de una empresa cuyos ingresos no exceden de 100 mil UF, el dueño, sus socios, accionistas o controladores podrán asumir personalmente la tarea del encargado de prevención, en virtud del art. 4 n° 1 b) inciso 2 de la LChRPPJ.</li> <li>✓ El encargado de prevención debería ser una persona que opere de manera independiente de la alta dirección de la empresa. Éste debería contar con recursos propios para ejercer su función, considerando la capacidad económica de la empresa, y “[...] facultades de inspección ilimitadas [...]”. En este sentido, el encargado está facultado para advertir, tanto a la empresa como a las autoridades, respecto de indicios de la comisión de alguno de los delitos que contempla la LChRPPJ.</li> </ul>
<p><b>Reglamentos</b></p>	<p>Cada sección de la empresa deberá contar con reglamentos de prevención, los que deberán establecer regulaciones aplicables contra el lavado de dinero, terrorismo, corrupción (cohecho) o receptación, dependiendo de los procesos internos de la empresa y su giro comercial. Estos reglamentos deben ser de conocimiento general entre todos los miembros de la compañía, y tendrán que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Permitir identificar las actividades o procesos de la entidad, ya sean habituales o esporádicos, en cuyo contexto se genere o incremente el riesgo de comisión de alguno de los delitos contemplados en el art. 1 de la LChRPPJ. Lo anterior, según lo dispuesto en el art. 4 n° 3 a) LChRPPJ.</li> <li>✓ Incorporar una cláusula referente al conocimiento de estos reglamentos, por parte de todos los trabajadores, en sus respectivos contratos de trabajo. Asimismo, deberán publicar y entregar una copia de estos reglamentos a cada uno de los miembros de la empresa.</li> <li>✓ Establecer procedimientos específicos que permitan a las personas o miembros de la organización intervenir en las actividades o procesos indicados, programar y ejecutar sus</li> </ul>

<sup>9</sup> Esquema tomado de BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 40-47.

	<p>labores o tareas de prevención en la comisión de los delitos mencionados, según lo establecido en el art. 4 N° 3 b) de la LChRPPJ.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Identificar los procedimientos de administración y auditoría de los recursos financieros que permitan a la entidad prevenir su utilización con el propósito de cometer alguno de los delitos señalados en la Ley. Lo anterior, conforme con lo dispuesto en el art. 4 N° 3 c) de la LChRPPJ.</li> </ul>
<b>Identificación de clientes</b>	<p>Cada sección de la empresa debería contar con un instructivo para identificar a sus clientes, tomando en consideración los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El control necesario según la línea del negocio de la organización.</li> <li>✓ Los factores de riesgos relacionados con la transacción, el tipo de cliente y los medios de contacto para la celebración del negocio.</li> <li>✓ La determinación de procesos concretos y específicos para lograr identificar a los clientes, señalando en el instructivo tanto los medios de identificación aceptables como los no aceptables, con el objeto de no afectar el derecho a la privacidad.</li> </ul>
<b>Monitoreo de clientes</b>	<p>Cada sección de la empresa debería contar con una base de datos de clientes, con la finalidad de poder identificarlos, ya sean entidades (corporaciones, fundaciones, empresas) o personas naturales, teniendo a la vista cualquier instructivo de la autoridad, por ejemplo, en Chile, de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), que pueda identificar como peligrosa una transacción comercial con cualquiera de estos agentes.</p>
<b>Definir los medios y facultades para detectar y reportar actividades sospechosas</b>	<p>El hecho de definir y determinar sanciones administrativas internas, así como el establecimiento de procedimientos de denuncia en contra de las personas que incumplan el sistema de prevención, conforme con lo establecido en el art. 4 N° 3 d) LChRPPJ, a la luz del sistema, es indispensable.</p> <p>Estas obligaciones, prohibiciones y sanciones internas deberán indicarse en los reglamentos que la empresa dicte al efecto y tendrán que comunicarse a todos los trabajadores.</p> <p>Esta normativa interna, presente en los reglamentos o protocolos de prevención de la empresa, deberá ser incorporada expresamente en los respectivos contratos de trabajo y de</p>

	prestación de servicios de todos los trabajadores, empleados y prestadores de servicios de la persona jurídica, incluidos los máximos ejecutivos, según lo dispuesto en el art. 4 N° 3 d).
<b>Documentación</b>	<p>Tanto el cumplimiento de los deberes de dirección y supervisión, monitoreo de clientes y del sistema de prevención, así como otros esfuerzos dirigidos a cumplir con la LChRPPJ, deben ser correctamente documentados y tienen que archivarse. Los archivos de prevención deben retenerse dentro de la compañía por un período mínimo de 5 años, o de 10, tratándose de compañías de seguros, fondos de inversión u otra institución relacionada con este giro comercial, en conformidad con las exigencias del art. 5 de la Ley 19.913. Lo razonable sería que esta labor sea realizada por abogados especialistas ajenos a la entidad.</p> <p>Por último, documentar todos estos esfuerzos de prevención permite pre constituir prueba en el caso de enfrentar a la autoridad administrativa o al Ministerio Público.</p>
<b>Incorporación de otros agentes</b>	<p>Cada sección de la empresa debería asegurar que todos los sujetos mencionados en el art. 3 inciso 1 de la LChRPPJ que interactúen con sus clientes o ingresen pagos de éstos a la compañía, deben cumplir con las exigencias del reglamento de prevención contra el delito que la organización haya establecido. Cuando una unidad se considere que no está capacitada legalmente para interactuar con estos terceros, por conflictos de interés, deberá documentarlo y oficiar al encargado de cumplimiento de la empresa.</p>
<b>Responsabilidad del encargado de prevención y de los ejecutivos principales</b>	<p>El encargado de prevención, en conjunto con la Administración de la Persona Jurídica, deberá establecer métodos para la aplicación efectiva del M.d.P. de los delitos y su supervisión, con el fin de detectar y corregir sus fallas, así como para actualizarlo de acuerdo con los cambios organizacionales que sufra la respectiva entidad.</p> <p>Es relevante señalar que los gerentes de alto nivel y los ejecutivos principales de la empresa, de cada sección, deben familiarizarse contra la prevención del delito y las expectativas de la entidad en esta tarea.</p> <p>Asimismo, es necesario que los principales ejecutivos de la empresa apoyen directamente los esfuerzos en materia de prevención y remitan periódicamente reportes de operaciones sospechosas de las que hayan tenido conocimiento, así como del progreso en la capacitación de los trabajadores al encargado de prevención.</p>
<b>Países en riesgo</b>	<p>Las unidades de negocio de la empresa que traten con personas naturales, compañías o bancos conectados con países y jurisdicciones externas en alto riesgo, según lo establecido en la lista</p>

	del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), deben ejercer procedimientos especiales y un alto cuidado a la hora de llevar a cabo operaciones comerciales.
<b>Reportes</b>	<p>Las secciones de la empresa en caso de ser una compañía transnacional o con sucursales a lo largo del país deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reportar cualquier falta de cumplimiento de prevención respecto del delito que aleguen las autoridades respecto de la Unidad o cualquier otro agente al Grupo de Seguridad y Prevención de la Compañía.</li> <li>✓ Entregar un informe anual dirigido al departamento de seguridad y prevención de delitos, considerando los siguientes aspectos mínimos: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El progreso en materia de prevención en la sección respectiva.</li> <li>b) Las estadísticas de las operaciones sospechosas al interior de la empresa, reportadas a la UAF u otras entidades administrativas. Asimismo, también las acciones que lleven a cabo las autoridades para la prevención del delito con la empresa o sus agentes.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Auditora o clasificadora de riesgo</b>	<p>La empresa deberá medir de manera regular la capacidad preventiva de su sistema junto con la auditora o clasificadora de riesgo que se encuentre capacitada para ello, en conformidad con lo establecido en el art. 4 N° 4 b) inciso segundo de la LChRPPJ.</p> <p>También deberá ponerse especial atención a los procesos de absorción, fusión o compra de otras sociedades por parte de la empresa. Lo anterior, para efectos de prevenir contingencias por incumplimiento de la norma por la sociedad que es adquirida. No basta con que la entidad adquirida haya tenido adoptado un M.d.P., puesto que es necesario acreditar que éste se encontraba realmente en funcionamiento, es decir, es necesario verificar “hasta qué punto tal apariencia correspondía a una realidad”. Así, en estos procesos de due diligence penales es imperativo considerar que la responsabilidad penal de la sociedad que se adquiere se transfiere a la nueva empresa, en conformidad con lo establecido por el art. 18 de la LChRPPJ.</p>
<b>Certificación</b>	<p>Las personas jurídicas podrán obtener la certificación de la adopción e implementación de su M.d.P. de delitos. En el certificado constará que dicho modelo contempla todos los requisitos establecidos en los numerales 1), 2) y 3) anteriores, en relación con la situación, tamaño, giro, nivel de ingresos y complejidad de la entidad.</p>

	Los certificados podrán ser expedidos por empresas de auditoría externa, sociedades clasificadoras de riesgo u otras entidades registradas ante la SVS que puedan cumplir esta labor, de conformidad con la normativa que, para estos efectos, establezca el mencionado organismo fiscalizador, de acuerdo con el art. 4 N° 4 b) inciso segundo de la LChRPPJ.
--	--

## II.7 Procedimientos propios de un MPD o compliance

Una PPD se instaura en una determina persona jurídica a través de un MPD que contemple procedimientos interconectados que se relacionen “(...) con la *prevención, detección, respuesta, supervisión y monitoreo* de actividades que puedan dar lugar a la comisión de alguno de los delitos contemplados en la LChRPP”<sup>10</sup>. De esta manera, y teniendo presente los requisitos mínimos impuestos por el artículo 4° de la ley N° 20.393, se propone una sistematización de las diversas situaciones en que pueden confluir los aspectos relacionados a la prevención, detección, respuesta, supervisión y monitoreo previamente aludidos<sup>11</sup>:

<b>Prevención</b>	<b>Detección</b>	<b>Respuesta</b>	<b>Supervisión y Monitoreo</b>
Difusión y entrenamiento	Auditorías de cumplimiento de los controles del modelo	Denuncias a la justicia	Actualización del programa
Identificación y análisis de riesgos	Revisión de litigios	Coordinación de sanciones disciplinarias	Supervisión del programa
Implementación de controles de prevención de delitos	Revisión de denuncias y coordinación de investigaciones	Registro y seguimiento de casos y sanciones	Seguimiento a la gestión del encargado de prevención
		Comunicación de sanciones y mejora de las debilidades	Certificación del programa

<sup>10</sup> BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 51.

<sup>11</sup> Esquema tomado de BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 52.

## II.8 Mecanismos de prevención

Dichos mecanismos persiguen la evitación de situaciones no queridas o fallas que pudiesen afectar la ejecución del MPD, cuyo fin es la prevención de ilícitos en el seno de la empresa. Podemos sintetizar dichos mecanismos de la siguiente manera:

- a) **Publicidad y capacitación:** La empresa deberá confeccionar un plan de capacitación anual, en el cual deberá incluir temáticas relacionadas con PPD que tiendan a la detección de actividades sospechosas que se relacionen con los ilícitos que se buscan prevenir, de esta manera, los departamentos y/o miembros de la sociedad relacionados con las actividades de prevención deberán atender especialmente aspectos como: i) la publicidad de la PPD al interior de la empresa; ii) efectuar capacitaciones regulares respecto del programa, normas de conducta y disposiciones legales pertinentes; iii) diseñar un programa de capacitación que comprenda a todos los departamentos o secciones de la empresa, ajustando el mismo según la probabilidad de ocurrencia del riesgo que se pretende conjurar mediante el plan; iv) entregar información permanentemente actualizada a efectos de la implementación del programa al interior de la empresa.
- b) **Detección y examen de riesgos:** El encargado de prevención deberá identificar y analizar los riesgos propios de la empresa, para, posteriormente, incorporarlos en la matriz de riesgos de la misma. Esta labor debe efectuarse periódicamente, siguiendo el siguiente esquema procedimental: i) detectar los peligros o riesgos; ii) identificar los mecanismos de control; iii) ponderar los peligros o riesgos; iv) determinar la eficacia de los mecanismos de control. En cuanto a la ponderación de riesgos, el encargado dará primacía a las secciones que se encuentren más vulnerables a la presencia de ilícitos. Además, y en orden a evaluar dichos riesgos, empleará probabilidades de impacto en una escala que irá del 1 al 5, siendo el impacto la lesión que padecería la empresa en caso de concretarse el peligro, mientras que la probabilidad consistirá en el parámetro de certeza de que dicho peligro se concrete; para dicha tarea es prudente emplear escalas como las que a continuación se señalan<sup>12</sup>:

-Análisis de impacto:

escala	Grado de impacto	Descripción del impacto
5	<i>Catastrófico</i>	El evento tendrá un efecto catastrófico (pérdidas de imagen, financieras y/u operacionales con un alto impacto a nivel de la organización).
4	<i>Mayor</i>	El evento tendrá efectos considerables para la organización (pérdidas de imagen, financieras y/u operaciones altas, con un impacto importante a nivel de la organización y relevante a nivel de la unidad).
3	<i>Moderado</i>	El evento tendrá efectos de mediana envergadura (pérdidas de imagen, financieras y/u operacionales de mediano

<sup>12</sup> Esquema tomado de BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 58.

		impacto).
2	<i>Menor</i>	El evento tendrá efectos de menor envergadura que pueden ser asumidos sin mayores problemas por las unidades (pérdidas de imagen, financieras y/u operacionales de bajo impacto).
1	<i>Bajo</i>	El evento tendrá efectos poco significativos.

-Análisis de probabilidad:

escala	Grado de probabilidad	Descripción de la probabilidad
5	<i>Casi certeza</i>	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es muy alta, es decir, un alto grado de seguridad que éste presente (90% a 100%).
4	<i>Probable</i>	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es alta, es decir, entre 66% y 89% de seguridad que éste se presente.
3	<i>Moderado</i>	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es media, es decir, entre 31% a 65% de seguridad que éste se presente.
2	<i>Improbable</i>	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es baja, es decir, entre 11% a 30% de seguridad que éste se presente.
1	<i>Muy improbable</i>	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es muy baja, es decir, entre 1% a 10% de seguridad que éste se presente.

Ahora bien, en cuanto a la determinación de la eficacia de los mecanismos de control, éstos se relacionan con el análisis comparativo entre su diseño y la reducción efectiva del peligro detectado y debe ser realizado por el encargado de prevención y los encargados de las secciones donde se desarrolla la actividad que se pretende mantener bajo control. Para realizar dicha tarea, es prudente considerar las variables que se presentan en los siguientes esquemas<sup>13</sup>:

<b>Tipo de control</b>	Preventivo / Detectivo
<b>Categoría</b>	Manual / Automático
<b>Evidencia</b>	Documentado / No documentado
<b>Segregación de funciones</b>	Responsable de ejecución distinto de quién revisa
<b>Frecuencia</b>	Recurrente / Diario / Semanal / Trimestral / Anual

Una vez realizado lo anterior, se puede concluir si el mecanismo:

<sup>13</sup> Esquema tomado de BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 59-60.

)	Reduce razonablemente el riesgo de delito
)	No reduce razonablemente el riesgo de delito

c) Ejecución de mecanismos de control de prevención de ilícitos: “Los controles de prevención de delitos son todos aquellos asociados a las áreas, procesos o actividades con exposición a la comisión de delitos. La ejecución de estas actividades de control corresponde a las áreas de negocio indicadas en la matriz de riesgos de delito según el análisis de los mismos y la opinión del encargado de prevención”<sup>14</sup>. Dentro de estos mecanismos de control encontramos los siguientes:

- i) Conductas de detección: Su fin se orienta a localizar posibles comportamientos de incumplimiento del plan, que podrían acarrear –eventualmente- responsabilidad penal para la empresa. A modo de ejemplo podemos mencionar las siguientes: - auditorías de ejecución de los mecanismos de control previstos en el plan (el encargado de prevención cotejará que los mecanismos operen según su estructura planificada en conjunto con otras secciones relevantes para dicho proceso, como, por ejemplo, el departamento a cargo de la contabilidad de la empresa; dichos resultados deben ser oportunamente comunicados a los superiores jerárquicos de las distintas áreas para aplicar los mecanismos de control de ser necesarios), - auditorías legales (el departamento legal respectivo, debe confeccionar de manera periódica un reporte y entregarlo al encargado de prevención. Dicho reporte debe dar cuenta de aspectos como acciones legales que tengan relación con la empresa en hipótesis que pueden resultar en sanciones relativas a estas materias, denuncias relativas a la ejecución de ilícitos cuya responsabilidad recaiga sobre la sociedad, diligencias relacionadas con actividades de fiscalización efectuadas por los órganos respectivos, que, al efecto, impliquen supuestos de ilícitos cuya responsabilidad pueda recaer sobre la empresa), -auditorías relacionadas con las denuncias y las investigaciones respectivas (el encargado de prevención deberá procesar las denuncias que se efectúen en la compañía y, al efecto, establecer cuales se relacionan con la PPD o a ilícitos que pongan en riesgo la responsabilidad de la empresa; asimismo, debe coordinar las investigaciones que tengan relación o conexión con dichas denuncias. Ambas actividades deben efectuarse mediante un procedimiento previamente diseñado y ejecutado por la sociedad), -análisis de acciones (con él se pretende determinar sanciones ante eventuales incumplimientos de la PPD, o bien, ante la presencia de variables o alertas relacionadas con actividades sospechosas –deberá llevarse un registro de las denuncias y sanciones, así como hacer el seguimiento respectivo-. En este contexto, las medidas que pueden resultar de esta actividad se resumen en: denunciar a la autoridad tras un análisis conjunto con el departamento legal respectivo, aplicar sanciones administrativas, comunicar las medidas o sanciones impuestas así como revisar los mecanismos de control a efectos de perfeccionarlos).

<sup>14</sup> BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 60.



- ii) Conductas de supervigilancia: Consisten en monitorear la correcta ejecución de los mecanismos de control establecidos y analizar si se requiere perfeccionar la PPD. A modo de ejemplo podemos mencionar las siguientes: -Renovar el plan (a estos efectos, el encargado de prevención deberá estar en conocimiento de la nueva regulación legal atinente que vaya apareciendo, las variaciones que se produzcan en la empresa misma, monitorear las modificaciones ejecutadas en los mecanismos de control o detección. Ahora bien, y teniendo presente los datos recabados, se deberá actualizar la matriz de peligros y mecanismos de control), -supervigilancia del plan (el modelo de la empresa debe ser analizado por una entidad independiente –una auditoría interna o sección no relacionada con el encargado de prevención- que estudiará los diversos componentes del plan, así como la eficacia de los mecanismos de control y los eventuales cambios o modificaciones que serían deseables), -monitoreo a la actividad del encargado de prevención (es el órgano de gobierno social –Directorio- el encargado de fiscalizar y supervigilar el desempeño del encargado de prevención así como la ejecución de la PPD), -certificación del plan (la certificación del modelo debe efectuarse de manera regular a medida que las circunstancias de la empresa varíen; dicho procedimiento se efectúa a través de una auditoría externa o a través de otras entidades registradas en la Superintendencia de Valores y Seguros –SVS-; proceso que debe ajustarse a las exigencias legales contempladas en la ley N° 20.393), -Secciones de cooperación al modelo de prevención (la idea esencial en este caso consiste en otorgar apoyo al encargado de prevención en su gestión, lo que se traduce en las determinaciones que se tomen, entrega de datos y reportes, coordinación de actividades, etc. Así por ejemplo, hay empresas que cuentan con un departamento de asuntos legales, de administración y finanzas, entre otros).

## II.9 Implementación concreta de una PPD

Una vez diseñado el plan o modelo concreto, así como sus mecanismos de control y procedimientos respectivos –considerando también las sanciones o posibles cursos de acción ante los diversos escenarios-, deben considerarse ciertos aspectos más bien prácticos de la implementación, tales como:

- a) **Ámbito de aplicación de la PPD:** La misma resulta aplicable a todos los miembros empresa –sea que participen en calidad de trabajadores, accionistas, Directores, Gerentes, etc.-, tanto en la sede principal como en las sucursales.
- b) **Información de la PPD:** La empresa debe esforzarse en dar a conocer el plan –en especial a sus trabajadores- de manera clara y oportuna, detallando además un catálogo de conductas prohibidas –por ejemplo, sobornos, destrucción de documentación relevante sin respetar ciertos protocolos, etc.-.
- c) **Evitar persecuciones u hostigamiento interno a raíz del cumplimiento de la PPD:** “La empresa no debería tolerar que se produzca ningún tipo de reacción adversa contra aquel trabajador que informe de buena fe sobre este tipo de incidencias. Además, los informes se pueden presentar firmados personalmente o pueden ser anónimos, asumiendo la investigación de estos hechos el encargado de prevención de la empresa”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 79.

- d) Principio de reserva: En virtud de este principio, toda información relativa a los ilícitos que son objeto de la ley N° 20.393 deben ser manejados con absoluta confidencialidad.
- e) Medios de información idóneos: En orden a dar la adecuada publicidad de la PPD y del correspondiente modelo o plan, deben emplearse vías de comunicación idóneas; así por ejemplo, páginas web, correos electrónicos, entre otros.
- f) Principio de anonimato: “Los trabajadores podrán elegir mantenerse en el anonimato o revelar su identidad como personas naturales, o bien revelar su nombre al encargado de prevención que baya designado la empresa y/o exclusivamente al Grupo de Seguridad y Prevención”<sup>16</sup>.
- g) Producción de informes: Cada sección de la compañía deberá contar con una plataforma adecuada para su confección, así como con medios idóneos para su posterior transmisión a quién corresponda –generalmente al encargado de prevención-.

## II.10 Caso práctico

A manera de conclusión de nuestro análisis, se expondrá un caso donde tuvo aplicación la ley N° 20.393<sup>17</sup>: “*Empresa Salmones Colbún Limitada y Sociedad Agrícola Mecanizada Limitada*. Con fecha 12 de agosto de 2013 se dictó sentencia condenatoria, en procedimiento abreviado, por el Juzgado de Garantía de Talca, en contra de las empresas “Salmones Colbún Limitada” y “Sociedad Agrícola Mecanizada Limitada” (Causa RUC 1201092968-5). A estas entidades se les imputó responsabilidad por el delito de soborno o cohecho activo, a funcionario público nacional, como resultado de la comisión de este ilícito, por parte de sus miembros, en beneficio directo de estas empresas. Se les sancionó con la pena de una multa de 500 Unidades Tributarias Mensuales y la pérdida del 40% de los beneficios fiscales obtenidos o la prohibición de obtenerlos por el plazo de 3 años. Para los efectos de la aplicación de esta última sanción, se ofició a la Secretaría General del Ministerio de Hacienda y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa del Ministerio del Interior, con el propósito de consignar la imposición de ésta en los registros centrales del Estado y Municipalidades. También a estas personas jurídicas se les aplicó como sanción accesoria publicar un extracto de la sentencia condenatoria. Como señala la Ley, esta publicación de la condena debería efectuarse dentro del plazo de 30 días desde que la sentencia se encuentre ejecutoriada. Por último, se les concedió la posibilidad de poder pagar las multas impuestas dentro de un plazo de 18 meses, comunicándose a la Tesorería General de la República. Asimismo, en la sentencia condenatoria se ordenó la cancelación de la inscripción de algunos derechos de aguas de las empresas, en el Registro de Propiedad de Aguas del Conservador de Bienes Raíces de Talca, y la incautación de sentencias falsificadas, utilizadas para la obtención de estos derechos, para su destrucción en la Fiscalía Local. Cabe constatar que dichas penas se aplicaron a la empresa al cumplirse los requisitos dispuestos en el art. 3° de la LChRPPJ.

Debemos recordar que estos requisitos son: a) que el delito haya sido cometido por algunas de las personas naturales de la empresa (mencionadas en el art. 3°); b) en beneficio directo de esta última; y c) resultado de un defecto de organización. En este caso a los dueños, representantes legales e incluso socios de ambas empresas junto con su gerente comercial y su

<sup>16</sup> BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 82.

<sup>17</sup> El cual será citado de BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 160 y ss.

asesor legal, se les imputó haber participado en la comisión del delito de cohecho a funcionario público nacional, contemplado en el art. 250 del CP, en favor o interés de las personas jurídicas “Salmones Colbún Limitada” y “Sociedad Agrícola Mecanizada Limitada”, conforme con el considerando sexto de la sentencia. Los actos que se imputaron consistieron en pagar dinero al Cuarto Oficial del Segundo Juzgado de Letras de Talca para la confección de sentencias falsas. Lo anterior, con el objeto de inscribirlas en el Conservador de Bienes Raíces de Talca a nombre de las empresas referidas. Esta acción, según el parecer del Ministerio Público, tuvo por finalidad aumentar el patrimonio de ambas empresas, buscando la inscripción de derechos de aguas que no correspondían a estas personas jurídicas. Se sostuvo que los imputados en esta causa entregaban instrucciones al asesor legal de las empresas mencionadas, con el propósito de cohechar a un funcionario público para que les proporcionara sentencias falsas e inscribir dichos derechos de aguas, consignados en ellas, sobre ciertos predios, sin cumplir con los requerimientos o exigencias legales.

Por otra parte, estas empresas no contaban con un M.d.P., según el Oficio N° 1831, de 28 de enero de 2013, de la SVS. Al efecto, la SVS cuenta con un registro de las clasificadoras de riesgo y auditoras habilitadas para certificar modelos de prevención en las empresas. Así, la Superintendencia recibe anualmente información, proveniente de las clasificadoras de riesgos y las empresas auditoras, respecto de todas aquellas empresas que han obtenido su certificación. Conforme con lo expuesto, nos damos cuenta que “Salmones Colbún Limitada” y “Sociedad Agrícola Mecanizada Limitada” no adoptaron una política y M.d.P. que les permitiera enfrentar esta situación. Así, adoptar una política y M.d.P. no sólo es una manifestación de buenas intenciones, sino que más bien constituye una directriz que permite a los ejecutivos principales, mandos medios y el personal subalterno, definir cómo prevenir situaciones delictivas y evitar sanciones como las del caso en comento. De haberlas poseído oportunamente, el panorama actual sería completamente diferente. Bueno es señalar que al día de hoy estas empresas se han comprometido en el procedimiento abreviado referido, a elaborar, implementar y a certificar un M.d.P. de delitos”<sup>18</sup>.

### III. BREVE RESEÑA AL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS

#### III.1 Generalidades

Si bien podría pensarse que el fenómeno de la corrupción se relaciona más bien con el cohecho o el tráfico de influencias, también este mal se conecta con el blanqueo de capitales. En otros términos, este ilícito podría cometerse a causa de dineros o efectos recibidos directamente de actividades de corrupción más bien tradicionales<sup>19</sup>, es por ello que analizaremos sumariamente los aspectos más relevantes de esta figura en el ámbito nacional en las líneas que siguen.

Así, el ordenamiento nacional prevé, en su gran mayoría, la regulación de este ilícito en la ley N° 19.913. Asimismo, diversos organismos suelen confeccionar códigos de buenas prácticas relacionadas con este ilícito o, en defecto, realizar recomendaciones pertinentes; por ejemplo, el Colegio de Abogados de Chile, ha recomendado: i) “1°) Mantener siempre el compromiso ético y moral de evitar que sus servicios sean usados de cualquier forma, en operaciones de **Lavado de**

---

<sup>18</sup> BALMACEDA/GUERRA, *op. cit.*, pp. 160 y ss.

<sup>19</sup> De hecho, “Desde esta perspectiva, surge la necesidad imperativa de emprender acciones que posibiliten el más amplio decomiso de productos e instrumentos originados en el lavado de activos y sus delitos base (narcotráfico, trata de personas, corrupción, delitos financieros; etc.), junto a un adecuado manejo y administración de los bienes incautados y decomisados”, según declara en la Estrategia nacional para la prevención y combate al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo, confeccionado por la Unidad de Análisis Financiero de Chile, pp. 73.

**Dinero** y de cooperar efectivamente en la Prevención y Detección de dichas transacciones”<sup>20</sup>; ii) “4º) Verificar la procedencia de los fondos utilizados en la operación y si se trata de inversionistas extranjeros, una declaración jurada o instrumento equivalente de la persona natural jurídica, que asevere y asegure irrefutablemente que los fondos provienen de actividades lícitas, que no guardan relación alguna con **Lavado de Dinero**”<sup>21</sup>.

### III.2 *Bien jurídico*

Esta temática dista ampliamente de ser pacífica en doctrina, a manera de síntesis, podemos señalar, entre muchas, las siguientes opiniones a título ilustrativo: i) el bien jurídico de esta figura sería variable, es decir, adoptaría –por decirlo de alguna manera- el bien jurídico tutelado por el delito base que sirve al blanqueo; en otros términos, implicaría un aumento –de dos vías- en la protección del mismo bien jurídico –tanto por la represión de la figura base como por la sanción que importa el blanqueo-<sup>22</sup>; ii) otros señalan que lo cautelado sería el orden socioeconómico<sup>23</sup>; iii) otros aluden que el bien jurídico tutelado sería la salud pública; iv) para otros se trataría de una figura pluriofensiva<sup>24</sup>.

### III.3 *Tipo objetivo y subjetivo*

Esta figura delictiva se encuentra en la ley N° 19.913, que al efecto, “crea la unidad de análisis financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos”. Además de las disposiciones sustantivas penales relativas, dicha ley crea la Unidad de Análisis Financiero –en adelante UAF-. Acorde al artículo 1º de dicha ley, el objetivo de la UAF es “prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de alguno de los delitos descritos en el artículo 27 de esta ley, y en el artículo 8º de la ley N° 18.314”, asimismo, sus funciones específicas están detalladas en el artículo 2º de la misma ley. Empero, su función central consiste en recibir reportes de operaciones sospechosas (ROS)<sup>25</sup>, los cuales debe someter a análisis y, si coteja indicios de comisión de algún delito de lavado de dinero o asociación ilícita para lavar dinero, debe remitirlos al Ministerio Público para iniciar la investigación correspondiente; las personas obligadas a emitir ROS a la UAF se encuentra señaladas –taxativamente- en el artículo 3º de la ley –en síntesis, se trata de personas naturales o jurídicas que realizan algún tipo de conducta de intermediación o de índole económica en el sistema financiero- en relación con el artículo 4º. Asimismo en el Título II de la ley, se contemplan sanciones administrativas ante el incumplimiento de los deberes de

<sup>20</sup> Consejo General del Colegio de Abogados de Chile, sesión 26 de enero de 1998, pp. 1.

<sup>21</sup> Consejo General del Colegio de Abogados de Chile, sesión 26 de enero de 1998, pp. 2.

<sup>22</sup> En este sentido, BAJO/BACIGALUPO, *Derecho Penal Económico*, Madrid, España, 2001, pp. 684.

<sup>23</sup> En este sentido MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal Parte Especial*, 15va edición, Tirant lo Blanch, 2004, Valencia, España, pp. 547.

<sup>24</sup> BLANCO CORDERO, *El delito de blanqueo de capitales*, 3era edición, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, España, 2012, pp. 213-214. A mayor abundamiento, expresa: “En definitiva, una interpretación acorde con la naturaleza jurídica del art. 301 nos permite concluir que se trata de un delito pluriofensivo, cuya realización menoscaba la Administración de Justicia y el orden socioeconómico” (BLANCO CORDERO, *op. cit.*, pp. 213-214).

<sup>25</sup> La definición de operación sospechosa se encuentra en el inciso segundo del artículo 3º de la ley N° 19.913, en los siguientes términos: “Se entiende por operación sospechosa todo acto, operación o transacción que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulte inusual o carente de justificación económica o jurídica aparente o pudiera constituir alguna de las conductas contempladas en el artículo 8º de la ley N° 18.314, o sea realizada por una persona natural o jurídica que figure en los listados de alguna resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sea que se realice en forma aislada o reiterada”.

información previamente reseñados –y otros- que se contemplan en la ley y normas procesales para los procedimientos administrativos correspondientes.

Ahora bien, el delito de lavado de activos se encuentra tipificado en el artículo 27 de la ley, mientras que el artículo 28 tipifica la asociación ilícita cuyo fin sea cometer dicho delito.

Artículo 27 de la ley 19.913: “Será castigado con presidio mayor en sus grados mínimo a medio y multa de doscientas a mil unidades tributarias mensuales:

a) El que de cualquier forma oculte o disimule el origen ilícito de determinados bienes, a sabiendas de que provienen, directa o indirectamente, de la perpetración de hechos constitutivos de alguno de los delitos contemplados en la ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; en la ley N° 18.314, que determina las conductas terroristas y fija su penalidad; en el artículo 10 de la ley N° 17.798, sobre control de armas; en el Título XI de la ley N° 18.045, sobre mercado de valores; en el Título XVII del decreto con fuerza de ley N° 3, del Ministerio de Hacienda, de 1997, ley General de Bancos; en el artículo 168 en relación con el artículo 178, N° 1, ambos del decreto con fuerza de ley N° 30, del Ministerio de Hacienda, de 2005, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 213, del Ministerio de Hacienda, de 1953, sobre Ordenanza de Aduanas; en el inciso segundo del artículo 81 de la ley N° 17.336, sobre propiedad intelectual; en los artículos 59 y 64 de la ley N° 18.840, orgánica constitucional del Banco Central de Chile; en el párrafo tercero del número 4° del artículo 97 del Código Tributario; en los párrafos 4, 5, 6, 9 y 9 bis del Título V y 10 del Título VI, todos del Libro Segundo del Código Penal; en los artículos 141, 142, 366 quinquies, 367, 374 bis, 411 bis, 411 ter, 411 quáter, 411 quinquies, y los artículos 468 y 470, N° 8, ambos en relación al inciso final del artículo 467 del Código Penal, o bien, a sabiendas de dicho origen, oculte o disimule estos bienes.

b) El que adquiera, posea, tenga o use los referidos bienes, con ánimo de lucro, cuando al momento de recibirlos ha conocido su origen ilícito. Se aplicará la misma pena a las conductas descritas en este artículo si los bienes provienen de un hecho realizado en el extranjero, que sea punible en su lugar de comisión y en Chile constituya alguno de los delitos señalados en la letra a) precedente.

Para los efectos de este artículo, se entiende por bienes los objetos de cualquier clase apreciables en dinero, corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, como asimismo los documentos o instrumentos legales que acreditan la propiedad u otros derechos sobre los mismos.

Si el autor de alguna de las conductas descritas en las letras a) o b) no ha conocido el origen de los bienes por negligencia inexcusable, la pena privativa de libertad que corresponda de acuerdo al inciso primero o final de este artículo será rebajada en dos grados.

La circunstancia de que el origen de los bienes aludidos sea un hecho típico y antijurídico de los señalados en la letra a) del inciso primero no requerirá sentencia condenatoria previa, y podrá establecerse en el mismo proceso que se substancie para juzgar el delito tipificado en este artículo.

Si el que participó como autor o cómplice del hecho que originó tales bienes incurre, además, en la figura penal contemplada en este artículo, será también sancionado conforme a ésta.

En todo caso, la pena privativa de libertad aplicable en los casos de las letras a) y b) no podrá exceder de la pena mayor que la ley asigna al autor del crimen o simple delito del cual provienen los bienes objeto del delito contemplado en este artículo, sin perjuicio de las multas y penas accesorias que correspondan en conformidad a la ley”.

Artículo 28 de la ley 19.913: “Los que se asociaren u organizaren con el objeto de llevar a cabo algunas de las conductas descritas en el artículo anterior, serán sancionados por este solo hecho, según las normas que siguen:

1.- Con presidio mayor en su grado medio, al que financie, ejerza el mando o dirección, o planifique los actos que se propongan, y

2.- Con presidio mayor en su grado mínimo, al que suministre vehículos, armas, municiones, instrumentos, alojamiento, escondite, lugares de reunión, o colabore de cualquier otra forma para la consecución de los fines de la organización.

Cuando la asociación se hubiere formado a través de una persona jurídica, se impondrá además, como consecuencia accesoria de la pena impuesta a los responsables individuales, la disolución o cancelación de la personalidad jurídica”.

### III.3.1 Conductas sancionadas

El tipo doloso sanciona esencialmente dos conductas: a) ocultar o disimular el origen ilícito de determinados bienes, a sabiendas de que provienen, directa o indirectamente, de la perpetración de hechos constitutivos de alguno de los delitos contemplados en el mismo artículo 27 de la ley, o bien, a sabiendas de dicho origen, oculte o disimule estos bienes; b) poseer, tener o usar los referidos bienes, con ánimo de lucro, cuando al momento de recibirlos se ha conocido su origen ilícito. Asimismo el tipo penal sanciona las mismas conductas si los bienes provienen de un hecho realizado en el extranjero, que sea punible en su lugar de comisión y en Chile constituya alguno de los delitos señalados en la letra a) del artículo 27 de la ley.

Ahora bien, y de la simple redacción de la norma, se infiere que se requiere de un “delito base” –del cual provienen los bienes que son objetos del delito, sea directa o indirectamente-; los cuales se enumeran taxativamente en la letra a) del artículo 27, los cuales son:

i) delitos contemplados de tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas –ley N° 20.000-; ii) delitos terroristas –ley N° 18.314-; iii) delitos relativos al control de armas –ley N° 17.798-; iv) infracciones al título XI de la Ley de Mercado de Valores –ley N° 18.045-; v) delitos relativos a la Ley General de Bancos –título XVII D.F.L. N° 3 Ministerio de Hacienda de 1997-; vi) delitos aduaneros –D.F.L. N° 30 Ministerio de Hacienda, de 2005-; vii) delito contra la propiedad intelectual –artículo 81, inciso segundo, ley N° 17.336-; viii) delitos de falsedad de instrumentos que se acompañen al Banco Central o en las operaciones de cambios regidas por la ley Orgánica del Banco Central, así como la falsificación de billetes –artículos 59 y 64 ley N° 18.840-; ix) delito relacionado con el ámbito tributario –artículo 97 N° 4 Código Tributario-; x) delitos de prevaricación, malversación de caudales públicos, fraudes y exacciones ilegales, cohecho, cohecho a funcionario público extranjero y asociación ilícita –todos del Libro II del Código Penal-; xi) secuestro, sustracción de menores, producción de material pornográfico infantil, facilitación de prostitución de menores, distribución y almacenamiento de pornografía infantil, tráfico de migrantes, promover o facilitar la entrada o salida del país para que ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero, diversas formas de explotación sexual, asociación ilícita para cometer delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, estafa calificada, ciertas defraudaciones cometidas contra el Fisco –todos del Código Penal-.

Respecto al delito base del lavado de activos, sea cual sea éste, conviene realizar ciertas precisiones: i) sólo se requiere probar una conducta típica y antijurídica, por lo cual, no es necesario una identificación de los responsables –no se emplea la voz “culpable” en el tipo-; ii) puede cometerse, el delito base, tanto en Chile como en el extranjero –siempre y cuando, en este último caso, el ilícito cometido sea punible en el lugar de comisión-; iii) no se exige la existencia de una sentencia condenatoria previa relativa al delito base –útil para efectos de perseguir penalmente por lavado supuestos donde no se pudo obtener condena por el delito base o, también, cuando el procedimiento relacionado al delito base se encuentra en un estadio procesal más atrasado en comparación con el proceso de lavado de activos-.

En cuanto al tipo subjetivo, las conductas pueden cometerse con dolo eventual y no solamente con dolo directo, ello puesto que se castigan tanto formas dolosas como culposas del

mismo comportamiento<sup>26</sup>. Ahora bien, y en cuanto a la conducta descrita en la letra b) del artículo 27 de la ley, se exige un elemento subjetivo adicional, consistente en el ánimo de lucro.

### III.3.2 Tipo culposo y autolavado

El lavado de activos culposo se sanciona en el inciso cuarto del artículo 27. Dicha norma importa una considerable rebaja de la punición –dos grados- y, en adición, pensamos que deben tenerse presentes –además de las disposiciones legales pertinentes-, las normas de *lex artis* concreta que rigen la actividad<sup>27</sup>. Respecto a la figura del autolavado, contemplada en el penúltimo inciso del artículo 27, la ley señala en términos bastantes claros que el delito base y la figura del artículo 27 son diversas –y, consiguientemente, autónomas-, por lo cual, el autor deberá responder por ambos delitos.

## IV. COHECHO

### IV.1 Generalidades

De manera general, al referirse al fenómeno de la corrupción, la figura del cohecho –junto con el tráfico de influencias- aparece como paradigmática, con especial acento en la esfera pública, puesto que se asocia a dicha práctica con la defraudación de las expectativas sociales ciudadanas puestas en la Administración Pública, como sistema social regido por criterios o parámetros objetivos<sup>28</sup>. Es, en definitiva, la falta de un límite claro entre la esfera pública y privada<sup>29</sup>; una frontera desdibujada que implica la convivencia de intereses incompatibles entre sí.

De esta manera, y por la creciente demanda ciudadana en términos de probidad y transparencia, el Estado ha tendido a perfeccionar la regulación de este tipo de prácticas. Así por ejemplo, puede mencionarse la Ley N° 19.645 y la Ley N° 19.829, “(...) las cuales, sin embargo, no han alterado la estructura que dicha figura tenía en la versión original del Código Penal chileno”<sup>30</sup>. En adición, y como correctamente se ha apuntado en nuestra doctrina, dichas modificaciones –en especial la relativa a la Ley N° 19.645-, el Legislador ha entendido que el

---

<sup>26</sup> Así lo ha interpretado la Fiscalía, al declarar que: “(...) respecto de las conductas descritas en la letra a) del artículo 27, entendemos que la expresión “*a sabiendas*” no importa limitar la aplicación de dicha hipótesis de lavado sólo a los casos en que se cometa con dolo directo. En otros términos, la expresión “*a sabiendas*” utilizada en la ley no excluye el dolo eventual. Entre otros fundamentos de orden dogmático e historia la propia ley, la principal razón para afirmar lo anterior es que la norma castiga la comisión dolosa y culposa (negligencia inexcusable) del delito. Si sólo fuera punible el lavado de dinero cometido con dolo directo y negligencia inexcusable, se formaría una ilógica laguna de punibilidad que dejaría impune la comisión del delito con dolo eventual. (Instrucción General que imparte criterios de actuación en delito de lavado de dinero y otros tipificados en la ley N° 19.913, Fiscal Nacional, Oficio N° 161/2009 del 30 de marzo de 2009, pp. 4.

<sup>27</sup> A este respecto, se ha dicho que: “Esta modalidad imprudente fue probablemente incorporada pensando en los operadores bancarios y en las instituciones financieras obligadas a reportar operaciones sospechosas a la UAF, o en aquellas que deben emplear cierta diligencia en evitar la utilización del sistema financiero para blanquear capitales. Lo anterior no significa que la norma esté establecida exclusivamente para ellos, ya que cualquier persona puede ser imputada por lavado de dinero cometido con negligencia inexcusable” (Instrucción General que imparte criterios de actuación en delito de lavado de dinero y otros tipificados en la ley N° 19.913, Fiscal Nacional, Oficio N° 161/2009 del 30 de marzo de 2009, pp. 4).

<sup>28</sup> OLAIZOLA, *El delito de cohecho*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1999, pp. 111.

<sup>29</sup> OLAIZOLA, *op. cit.*, pp. 111.

<sup>30</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *Delitos contra la función pública*, 2da Edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 2008, pp.318.

fenómeno de la corrupción es propio más bien del ámbito público que privado —o, en otros términos, ha decidido poner el énfasis punitivo en dicha esfera<sup>31</sup>.

Actualmente, y a raíz de los recientes escándalos de corrupción en el país, el Gobierno ha confeccionado la denominada “Agenda para la transparencia y la probidad en los negocios y en la política” —en adelante ATPNP—. Dicha agenda comprende dos ámbitos principales: a) medidas administrativas y, b) iniciativas legales, las cuales, a su turno, se desglosan en una arista relativa a los negocios y al ámbito político. A continuación procederemos a ilustrar con un breve esquema dicha agenda<sup>32</sup>:

#### IV.1.1 Medidas administrativas.

##### a) En cuanto a los negocios:

- i) Publicación de los lobistas registrados: A raíz de la ley N° 20.730 —que regula el *lobby*—, y con miras de hacer más efectiva su aplicación, se ha publicado el ya referido registro de lobistas<sup>33</sup>. Además, existe el compromiso de revisar dicha ley a efectos de perfeccionarla.
- ii) Código de buenas prácticas: En razón de la ley previamente aludida, también se contempló la publicación de un Código de buenas prácticas para lobistas<sup>34</sup>, el cual

---

<sup>31</sup> OLIVER, “Aproximación al delito de cohecho”, en *Revista de Estudios de la Justicia*, N° 5, 2004, pp. 84. A mayor abundamiento, dicho autor expresa: “La propia denominación con que esta ley fue publicada (*“Ley num. 19.645. Modifica disposiciones del Código Penal que sancionan delitos de corrupción”*) demuestra que para el legislador el problema de la corrupción se centra en el ámbito público, dado que sólo se hicieron cambios en la regulación de los delitos cometidos por empleados públicos. Además, esta ley tuvo como importante antecedente la Convención interamericana contra la corrupción, adoptada en Caracas el 29 de marzo de 1996, aprobada por el Congreso Nacional en septiembre de 1998 y promulgada mediante Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 1879, del 29 de octubre de 1998, que se publicó en el Diario Oficial de fecha 2 de febrero de 1999. En el artículo VI de la Convención se mencionan los actos de corrupción a los cuales les será aplicable aquella, los que presentan la particularidad de ser realizados por funcionarios públicos, circunstancia que viene a confirmar la señalada tesis” (OLIVER, *op. cit.*, pp. 84).

<sup>32</sup> Lo anterior, en base a la información disponible en el sitio <http://www.agendaprobidad.gob.cl/?ver=2260> (consultada el día 22/06/2015).

<sup>33</sup> Lo anterior puede verificarse en el siguiente sitio web: <https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas> (consultada el día 19/10/2017).

<sup>34</sup> Dicho Código puede observarse en el siguiente enlace: [https://www.leylobby.gob.cl/files/buenas\\_practicas\\_lobby.pdf](https://www.leylobby.gob.cl/files/buenas_practicas_lobby.pdf) (consultada el día 19/10/2017). Así, por ejemplo, dicho Código —en lo que nos interesa— prescribe: “2.2. Normativa sobre participación política. El lobbista conocerá y cumplirá especialmente con la normativa sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales y, en general, con toda la normativa aplicable a la participación política, absteniéndose de infringir las prohibiciones o restricciones que en ella se establezcan”; “4.1. Entrega de información. El lobbista proporcionará de manera oportuna a las autoridades y funcionarios respectivos, la información requerida por la ley para los efectos de su registro y publicación en los sitios electrónicos de transparencia activa y en las nóminas consolidadas del Consejo para la Transparencia, procurando siempre que la información sea fidedigna y que se encuentre actualizada. En el caso en que se haya entregado información inexacta o desactualizada, como asimismo, en el caso en que la autoridad requiera información adicional, el lobbista debe entregarla a la brevedad siempre dentro del plazo legal. El lobbista informará en forma precisa el asunto o materia con respecto a la cual gestiona los intereses de su cliente”; “4.4. Denuncia de actuaciones contrarias a la ley o a la ética: El lobbista denunciará ante la autoridad competente las faltas e infracciones de las que tome conocimiento en el desempeño de sus gestiones”; “4.5. Influencia indebida. El lobbista no propondrá a un funcionario incurrir en alguna acción, o bien, obtener de su parte información o alguna decisión, en forma indebida o deshonesto. El lobbista se abstendrá de ofrecer o aceptar el otorgamiento de cualquier tipo de pago, comisión, compensación o beneficio para una autoridad o funcionario público como condición o medio para acceder a un contacto o información de parte de éste o para influir en cualquier tipo de decisión. El lobbista se abstendrá de inmiscuirse en la esfera privada o en la vida personal de un sujeto pasivo con el propósito de ejercer influencia en la toma de decisiones en su función pública”; “5.1. Principio de independencia. El lobbista propenderá no intervenir en asuntos donde su juicio profesional pudiera verse gravemente menoscabado, por su propio interés o por motivos de amistad, parentesco, ideológicos, culturales u otros análogos”; “5.3. Incompatibilidad con funciones públicas. El lobbista se abstendrá en el ejercicio de su labor de ejercer influencia respecto de autoridades o funcionarios de la Administración del Estado con que tengan o hayan tenido relación contractual o familiar. El lobbista se abstendrá de contratar a



–pensamos– podrá servir para efectos futuros de determinar la *lex artis* concreta de esta actividad; todo orientado, desde luego, a evitar situaciones de corrupción o de conflictos de interés.

- iii) Desarrollo de un sistema preventivo para delitos de lavado de dinero y de corrupción en los servicios públicos<sup>35</sup>.
- iv) Análisis de la implementación de la Ley de responsabilidad penal de personas jurídicas: al efecto, se solicitó a la OCDE un estudio sobre estas materias<sup>36</sup>.

b) En cuanto a la política:

- i) Plan de formación ciudadana: Desde el segundo semestre del presente año, se implantará dicho plan orientado tanto a profesores como alumnos<sup>37</sup>.
- ii) La incorporación de bases curriculares que incorporen la educación cívica en los cursos de tercero y cuarto medio<sup>38</sup>.
- iii) Creación de un instructivo presidencial sobre declaración de patrimonio e intereses, destinado a quienes asuman cargos públicos<sup>39</sup>.
- iv) Otras: Circular N° 0063 destinada a marcar delineamientos para el uso adecuado de recursos en los municipios; Oficio ordinario N° 1320 que hará obligatorio el uso del portal de “Empleos Públicos” –para efectos de concursos públicos–; Decreto Supremo 2014 del Ministerio de Hacienda –publicado el 12.05.2015–, cuyo fin es perfeccionar el sistema de compras públicas; la difusión de un catálogo de inhabilidades e incompatibilidades para cargos de elección popular; elaboración de directrices generales que regulen la elaboración de diversos Códigos de Ética para diversos servicios públicos –en el contexto de la implementación de la Convención contra la Corrupción de la ONU–; modificación de la Ordenanza de Urbanismo y Construcción; modificación del Reglamento de Concesiones de Obras Públicas<sup>40</sup>.

IV.1.2 Medidas legislativas:

a) En cuanto a los negocios:

- i) Las iniciativas propuestas implican: Modificaciones al proyecto de ley sobre Comisión de Valores; Mensaje de ley para prevenir y sancionar los conflictos

---

personas que se desempeñen como autoridades, funcionarios o personas que sean sujetos pasivos de lobby conforme a la Ley N° 20.730, o a ex autoridades o ex funcionarios durante dos años luego de que estos hayan cesado en sus funciones”.

<sup>35</sup> Dichas recomendaciones serán analizadas en el apartado relativo al delito de lavado de dineros.

<sup>36</sup> Dicha solicitud puede consultarse en el siguiente sitio web: [http://www.agendadeprobidad.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/Solicitud\\_OECD.pdf](http://www.agendadeprobidad.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/Solicitud_OECD.pdf) (consultada el 19/10/2017).

<sup>37</sup> Dicha orden puede consultarse en el siguiente sitio web: <http://www.agendadeprobidad.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/Plan-de-Formacion-Ciudadana-Profesores.pdf> (consultado el 19/10/2017)

<sup>38</sup> Dicha orden puede consultarse en el siguiente sitio web: <http://www.agendadeprobidad.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/Oficio-Modificacion-Bases-Curriculares.pdf> (consultado el 19/10/2017)

<sup>39</sup> Dicho instructivo se encuentra disponible en el siguiente sitio web: [http://www.minsegres.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/Instructivo\\_Buenas\\_Practicas\\_en\\_Declaraciones\\_de\\_Patrimonio\\_e\\_Intereses.pdf](http://www.minsegres.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/Instructivo_Buenas_Practicas_en_Declaraciones_de_Patrimonio_e_Intereses.pdf) (consultado el 19/10/2017)

<sup>40</sup> Todas ellas pueden consultarse en el siguiente sitio web: <http://www.agendadeprobidad.gob.cl/?ver=2274> (consultado el 19/10/2017)

de interés; Mensaje de ley que impide la especulación en los cambios de uso de suelo, entre otras materias; Mensaje de ley para fortalecer la protección de datos personales y Mensaje de ley que regulará el gobierno corporativo de las sociedades anónimas y su ética corporativa<sup>41</sup>.

b) En cuanto a la política:

- i) En este orden, destacan las siguientes iniciativas: Proyecto de ley para hacer obligatoria la formación en educación cívica; modificaciones al proyecto de ley sobre fortalecimiento y transparencia de la democracia; Reforma constitucional sobre límite a la reelección y uniformidad del período; Reforma Constitucional que le dará autonomía al Servicio Electoral; Mensaje sobre corrupción y cohecho; Proyecto de reforma a la ley de partidos políticos; modificaciones a la Reforma Constitucional que crea el Defensor Ciudadano; Proyecto de ley sobre Fortalecimiento de la Alta Dirección Pública; Modificaciones al Tribunal Calificador de Elecciones; Proyecto de ley sobre gestión y profesionalización del personal municipal; Proyecto de ley que crea, en el Ministerio de Obras Públicas, la Dirección General de Concesiones; Mensaje sobre fortalecimiento del Servicio Electoral (Ley Orgánica Constitucional); Mensaje sobre del Defensor Ciudadano (Ley Orgánica Constitucional); Pérdida de escaño (boletín 9860-07 y boletín 10.000-07); Ley de Probidad y Transparencia, y Mejoras al proceso de declaraciones de bienes, intereses y patrimonio de los funcionarios públicos; Modernización del Ministerio Público y creación de Fiscalía de Alta Complejidad<sup>42</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, y dado que las iniciativas legislativas aún no se han convertido en ley de la República, debe centrarse el análisis de esta figura bajo su regulación actual<sup>43</sup>.

Finalmente, y para concluir este acápite de generalidades cabe definir qué se entiende en doctrina por cohecho. En orden de ideas, y como primer acercamiento, puede señalarse, en primer lugar, la definición de Carrara, para quién el cohecho se refiere a “venta que de un acto perteneciente a sus funciones, y que por regla general debería ser gratuito, le hace un funcionario público a una persona privada”<sup>44</sup>; a su turno, Casas Barquero define este delito como “la conducta, activa o pasiva, realizada por un funcionario público que, en virtud de una remuneración económica, tiende a incumplir sus deberes para con el Estado, así como la conducta, activa o pasiva, del particular que, mediante una retribución de carácter económico, trata de conseguir que un funcionario público quebrante el cumplimiento de los deberes que al mismo son impuestos por razón del ejercicio del cargo”<sup>45</sup>; Valeije Álvarez ha definido esta figura

---

<sup>41</sup> Todas ellas pueden consultarse en el siguiente sitio web: <http://www.agendaprobidad.gob.cl/?ver=2275> (consultado el 19/10/2017)

<sup>42</sup> Dichas iniciativas pueden consultarse en el siguiente sitio web: <http://www.agendaprobidad.gob.cl/?ver=2275> (consultado el 19/10/2017)

<sup>43</sup> En cuanto al cohecho, según se destaca, se “(...) tipificará y sancionará el delito de corrupción entre particulares, tal como los pagos indebidos para obtener negocios”. (según aparece en el siguiente sitio web: <http://www.agendaprobidad.gob.cl/?ver=2284> -consultado el 19/10/2017).

<sup>44</sup> Citado por OLIVER, *op. cit.*, pp. 85, quién la critica señalando que: “Desde ya debemos señalar que esta definición no resulta aplicable a nuestra regulación del cohecho, por las siguientes razones. En primer lugar, porque pone el acento en sólo uno de los sujetos intervinientes –el funcionario–, desconociendo que también puede haber cohecho únicamente con actividad del otro –el particular–. En segundo término, porque para que haya cohecho no es necesario que el funcionario reciba prestación alguna. Y en tercer lugar, porque puede haber cohecho aún tratándose de actos por los cuales sea necesario pagar derechos”.

<sup>45</sup> Citado por RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 319.

como “un trato o pacto o un intento de llevarlo a cabo entre funcionario y particular que tiene por objeto el ejercicio de una función pública, de tal forma que la función pública en aras de ese pacto o convenio se coloca al servicio de intereses particulares que pueden entrar gravemente en colisión con los intereses públicos. La esencia del delito de cohecho es desde luego individualizable en el libre convenio al que pretenden llegar funcionario y particular, convenio que tiene por objeto la venta a cambio de un precio de las facultades jurídicas o de facto que el cargo confiere al funcionario y se concreta por este motivo en un tráfico ilícito de la función pública”<sup>46</sup>.

Sin perjuicio de las construcciones doctrinarias previamente señaladas, coincidimos con Rodríguez/Ossandón en definir esta figura como “(...) la conducta activa o pasiva de un funcionario público destinada a recibir una retribución no debida en el ejercicio de su cargo, así como la conducta activa o pasiva de un particular destinada a dar a un funcionario público una retribución no debida en el ejercicio del cargo de éste”<sup>47</sup>.

#### IV.2 *Bien jurídico*

Sin perjuicio de la nutrida discusión a este respecto que se ha originado en otros Ordenamientos Jurídicos como el español<sup>48</sup>, pensamos que el bien jurídico tutelado a estos efectos sería el apropiado funcionamiento o desempeño de la función pública –siguiendo en esto a Rodríguez/Ossandón<sup>49</sup>. Mismos autores, razonan, que la justificación de la punición de estas conductas estaría relacionada con la obstaculización o entorpecimiento que esta clase de comportamientos implica para el servicio destinado a los ciudadanos<sup>50</sup>.

#### IV.3 *Clasificación del cohecho y naturaleza unilateral o bilateral del mismo*

- i) Cohecho activo y cohecho pasivo: Antiguamente, dicha clasificación era ampliamente utilizada y práctica; por una parte, el cohecho activo refiere a la

---

<sup>46</sup> VALEIJE ÁLVAREZ, *El tratamiento penal de la corrupción del funcionario: el delito de cohecho*, Ed. Edersa, Madrid, 1995, pp. 47. Respecto a la presente definición, Oliver la critica en los siguientes términos: “Si bien esta definición parece bastante acertada, no creemos que permita explicar todas las situaciones que en nuestra legislación penal reciben el nombre de cohecho. Porque, por ejemplo, si un funcionario público ejecuta un acto debido propio de su cargo, en razón del cual no le están señalados derechos, cumpliendo todas las disposiciones pertinentes, y después de realizarlo solicita un beneficio económico a un particular por haberlo ejecutado, estarán satisfechas las exigencias típicas del cohecho del artículo 248 del Código Penal, a pesar de que no se podría decir que en un caso así la función pública se haya colocado al servicio de intereses particulares ni que se haya concretado un tráfico ilícito de la función pública, toda vez que ésta ya se habrá ejercido previamente conforme a los intereses públicos. En otras palabras, la definición en análisis no permite explicar las hipótesis de cohecho subsiguiente (...)” (OLIVER, *op. cit.*, pp. 86-87).

<sup>47</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 321.

<sup>48</sup> Ilustrativo, a estos efectos, es la exposición de OLAIZOLA, *op. cit.*, pp. 89 y ss.

<sup>49</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 330.

<sup>50</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 331. A mayor abundamiento, dichos autores señalan que: “Desde este punto de vista, que por cierto compartimos, RODRÍGUEZ PUERTA señala que “lo que propiamente se configura como objeto de tutela es el respeto al principio de imparcialidad, que vincula (...) a los poderes públicos, en cuanto principio alumbrador del ejercicio de la actividad administrativa y judicial, y circunscrita a la desviación del fin, a la actividad legislativa o política”. Agrega la misma autora que “el referido principio es proyectable también a los ciudadanos, en cuanto destinatarios de esa actividad pública, dado que la relación con estos últimos viene también limitada por el respeto a la Constitución y los principios en ella consagrados”. En sentido análogo y, según nuestra opinión, complementario del planteamiento anterior, OCTAVIO DE TOLEDO sostiene que la razón para castigar esta clase de comportamientos es que impiden o dificultan que el servicio a los ciudadanos –razón de ser de la existencia de los organismos públicos y los deberes funcionarios– se preste de manera correcta; y para que esta prestación de servicios pueda estimarse correcta, es necesario que a los ciudadanos no se les pida que paguen, ni que tampoco se acepten los eventuales beneficios económicos que los ciudadanos puedan ofrecer por ella. En caso de que la prestación de servicios no sea gratuita, para que ésta se considere adecuada, es necesario que a los particulares no se les pida que paguen más que lo que se encuentra establecido en el propio ordenamiento jurídico, ni que tampoco se acepten los eventuales beneficios económicos que puedan ofrecer por sobre el monto fijado”. (RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 330-331).

conducta desplegada por un ciudadano cuyo fin es corromper a un funcionario público, mientras que la modalidad pasiva se refiere al funcionario que “(...) se deja corromper”<sup>51</sup>. Actualmente, dicha clasificación ha perdido sentido en nuestro Ordenamiento Jurídico<sup>52</sup>, prefiriendo emplear la nomenclatura de cohecho del particular –con modalidades activa y pasiva- y cohecho del funcionario público –con modalidades activa y pasiva-<sup>53</sup>.

- ii) Cohecho antecedente y subsiguiente: El primero se refiere a la situación donde la conducta desplegada –que envuelve al beneficio económico-, se realiza con miras a la ejecución futura de un acto por parte del funcionario público<sup>54</sup>; el segundo, por el contrario, se refiere a la situación donde “(...) el beneficio económico se solicita, ofrece, acepta o consiente en dar como recompensa por un acto ya realizado por el funcionario”<sup>55</sup>.
- iii) Cohecho propio e impropio: Por una parte, el cohecho propio se definiría como aquella conducta que pretende la realización u omisión de una actuación propia de la esfera de competencias del funcionario público. Por otra, el impropio referiría a aquellas situaciones en que la conducta se encamina a la concreción o realización de un delito funcionario<sup>56</sup>. Ahora bien, y por las razones aludidas por la doctrina, nosotros distinguiremos entre una figura base de cohecho –contemplada en el artículo 248 del Código Penal- y dos agravadas –contempladas en los artículos 248 bis y 249 del Código Penal-, siguiendo en esto, por tanto, a Rodríguez/Ossandón<sup>57</sup>.

El debate sobre la naturaleza unilateral o bilateral del cohecho se refiere, esencialmente, a determinar si el cohecho del funcionario público y el del particular constituyen un mismo delito o, por el contrario, delitos diferentes<sup>58</sup>. Los argumentos de una y otra postura, siguiendo a

---

<sup>51</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 322.

<sup>52</sup> A estos efectos, resulta ilustrativo el parecer de Oliver: “Con la modificación hecha por la ley N° 19.645, se tipificó como una forma de cohecho activo una conducta pasiva, consistente en que el particular consienta en dar a un empleado público un beneficio económico, y como una forma de cohecho pasivo un comportamiento activo, que consiste en que el funcionario solicite un beneficio económico o mayores derechos que los que le están señalados por razón de su cargo. Al igual que en el caso español, la terminología utilizada se ha desnaturalizado. Por eso creemos que sería más correcto hablar, simplemente, de cohecho del funcionario público y de cohecho del particular, distinguiendo en uno y otro caso entre comportamientos activos y pasivos” (OLIVER, *op. cit.*, pp. 88).

<sup>53</sup> En este sentido, se sigue a RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 323.

<sup>54</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 323.

<sup>55</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 323.

<sup>56</sup> Actualmente, dicha clasificación ha sido criticada por la doctrina. A mayor abundamiento, concordamos con la crítica planteada por Oliver, al señalar que: “La señalada falta de uniformidad de criterios doctrinales para efectuar la distinción entre el cohecho propio y el impropio nos hace pensar que se trata de una clasificación que debería comenzar a ser dejada de lado. Ello debería ser así, no sólo por la poca utilidad que tiene el realizar distinciones doctrinales cuyo contenido difiere tan radicalmente, según la forma que asume la regulación de este delito en las distintas legislaciones, sino también porque la propia terminología empleada no parece adecuada. En efecto, la distinción entre cohecho propio e impropio sugiere que aquél es un verdadero cohecho y éste no. (...) Tal como lo señalamos más arriba, el cohecho consiste en una conducta de un funcionario público o de un particular destinada, respectivamente, a recibir o a entregar una retribución no debida en el ejercicio del cargo de aquél. Esa es su esencia, la que no resulta alterada en nada por la naturaleza del acto que a cambio de la indebida retribución se realiza. En consecuencia, mal puede llamarse cohecho impropio a lo que, sin lugar a dudas, es un delito de cohecho” (OLIVER, *op. cit.*, pp. 90-91).

<sup>57</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 326.

<sup>58</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 326.

Rodríguez/Ossandón<sup>59</sup>, pueden resumirse en lo siguiente: a) quienes siguen la tesis de la bilateralidad, apoyan su postura en los siguientes argumentos: i) para realizar el delito se requeriría de dos sujetos –el particular y el funcionario-, y ii) la existencia de un acuerdo entre el funcionario público y el ciudadano; b) quienes apoyan la tesis de la unilateralidad, sostienen dicha postura en base al hito consumativo delictivo, es decir, el ilícito se perfeccionaría con el ofrecimiento del ciudadano al funcionario, o bien, con el simple requerimiento del funcionario público al particular –independiente, en ambas conductas, que el ofrecimiento sea aceptado o, por la contraparte, que el requerimiento sea cumplido-. Sin perjuicio de las discusiones foráneas<sup>60</sup>, en nuestro ordenamiento correspondía entender que se seguía la postura bilateral, sin perjuicio de ello, y a raíz de la ley N° 19.645, debe concluirse que dicho paradigma se abandonó, es decir, actualmente se sigue en Chile la tesis unilateral respecto a la naturaleza del cohecho<sup>61</sup>.

#### *IV.4 Tipo básico de cohecho*

Esta figura se encuentra en el artículo 248 del Código Penal, el cual prescribe: “El empleado público que solicitare o aceptare recibir mayores derechos de los que le están señalados por razón de su cargo, o un beneficio económico para sí o un tercero para ejecutar o por haber ejecutado un acto propio de su cargo en razón del cual no le están señalados derechos, será sancionado con la pena de reclusión menor en su grado mínimo, suspensión en cualquiera de sus grados y multa de la mitad al tanto de los derechos o del beneficio solicitados o aceptados”.

En cuanto al verbo rector o conducta, ésta se configura a través de los vocablos “solicitar” –modalidad activa- o “aceptar” –modalidad pasiva-. Solicitar implica una conducta de pedir, pretender o buscar algo; dicha solicitud puede constituirse tanto por medios expresos como de otra índole, puesto que no es una exigencia típica, “(...) sino que basta con que se realice de cualquier forma idónea para transmitir el mensaje. Por ejemplo, a través del simple gesto de estirar la mano”<sup>62</sup>. Por otra parte, aceptar, según el diccionario, consiste en “aprobar, dar por bueno, acceder a algo”; también en este caso pueden emplearse métodos que no sean expresos, siempre que se conste de manera inequívoca la voluntad de aceptación. “Por ejemplo, guiñando un ojo o asintiendo con la cabeza. En consecuencia, no se requiere que el funcionario reciba algo del particular para que su comportamiento se considere típico, sino que basta que admita lo que el particular le ofrece”<sup>63</sup>.

Ahora bien, el objeto de la conducta, desde el punto de vista del funcionario, recae sobre solicitar o aceptar: a) mayores derechos de los que le están señalados por razón de su cargo, y b) un beneficio económico para sí o un tercero para ejecutar o por haber ejecutado un acto propio de su cargo en razón del cual no le están señalados derechos. Respecto a lo señalado en la letra a), se infiere que se trata de supuestos donde el funcionario público se encuentra en posición de

---

59 RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, op. cit., pp. 326-327.

60 Ver OLAIZOLA, op. cit., pp. 211 y ss.

61 Así, a mayor abundamiento: “Sin embargo, las afirmaciones doctrinales hechas en este sentido se formularon antes de la promulgación de la Ley N° 19.645, en un momento en que, efectivamente, la regulación legal del cohecho presentaba una estructura bilateral. A partir de la reforma introducida por esta ley, en cambio, para apreciar un delito de cohecho de funcionario dejó de ser necesario que existiera un acuerdo entre éste y un particular, bastando su sola solicitud de algún beneficio económico, aunque no fuese aceptada. Del mismo modo, para estimar concurrente un delito de cohecho de particular ya no es imprescindible que su ofrecimiento fuera aceptado por el funcionario, bastando el solo hecho de ofrecerle un beneficio económico. En consecuencia, a nuestro juicio, es posible afirmar que el delito de cohecho, atendida su actual regulación en el Código Penal, tiene naturaleza unilateral” (RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, op. cit., pp. 328).

62 OLIVER, op. cit., pp. 96.

63 OLIVER, op. cit., pp. 96.

solicitar un cobro por el servicio; configurándose el ilícito cuando éste aceptan o solicitan montos que superan los aranceles o tarifas establecidos<sup>64</sup>. En cuanto a lo señalado en la letra b), y como correctamente distingue la doctrina<sup>65</sup>, existen dos supuestos abarcados por el tipo: i) cuando el funcionario solicita o acepta un beneficio económico por una prestación o servicio por la cual no puede exigir cobro alguno<sup>66</sup>, y ii) cuando el funcionario, en términos generales, puede exigir un cobro por la prestación pero, en ciertas situaciones especiales no puede hacerlo y, en dicho contexto, solicita o acepta un beneficio económico. Finalmente, y en cuanto a la naturaleza de este beneficio, y en razón de la redacción actual del precepto, nos parece que no cabe duda que éste debe ser de índole patrimonial.

Ahora bien, el tipo penal demanda que el beneficio económico solicitado o aceptado haya sido “para ejecutar o por haber ejecutado un acto”. Esta frase implica dos conclusiones: a) en Chile es procedente distinguir entre cohecho antecedente y subsiguiente –ejecutar “para” implica realizar a futuro, mientras que “por haber” ejecutado implica algo realizado en el pasado-; b) el tipo subjetivo del delito requiere de dolo directo -“Sólo de quien obra con dolo directo puede decirse que pide o acepta para realizar una acción o por haberla realizado”<sup>67</sup>-.

El tipo objetivo requiere, además, que la acción se refiera a un “acto propio de su cargo”. En esencia, la disposición alude a actos que se encuentren en la órbita de competencia del funcionario respectivo; a mayor abundamiento, se refiere a aquellos actos “(...) cuya realización obedece al ejercicio de las funciones públicas, debiendo descartarse los actos que no pertenecen a la esfera de atribuciones del empleado, pero cuya comisión resulta facilitada por su condición de tal”<sup>68</sup>.

#### IV.5 *Figura de cohecho agravada del artículo 248 bis*

A estos efectos, el artículo 258 bis dispone: “El empleado público que solicitare o aceptare recibir un beneficio económico para sí o un tercero para omitir o por haber omitido un acto debido propio de su cargo, o para ejecutar o por haber ejecutado un acto con infracción a los deberes de su cargo, será sancionado con la pena de reclusión menor en su grado medio, y además, con la pena de inhabilitación absoluta para cargos u oficios públicos temporal en cualquiera de sus grados y multa del tanto al duplo del provecho solicitado o aceptado.

Si la infracción al deber del cargo consistiere en ejercer influencia en otro empleado público con el fin de obtener de éste una decisión que pueda generar un provecho para un tercero interesado, se impondrá la pena de inhabilitación absoluta para cargo u oficio público, perpetua, además de las penas de reclusión y multa establecidas en el inciso precedente”.

Respecto a las precisiones ya realizadas a propósito del tipo básico, nos remitimos al acápite anterior. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario realizar ciertas precisiones: i) en cuanto a la hipótesis referida al beneficio económico –y a diferencia de la figura básica-, en el tipo agravado se aplica tanto a los supuestos donde el funcionario se encuentra autorizado para demandar un cobro por el servicio, así como a los supuestos en que el mismo no se encuentra autorizado a ello;

---

64 “Así ocurre, por ejemplo, con los notarios, los conservadores, los archiveros y los receptores” (OLIVER, *op. cit.*, pp. 96).

65 RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 332-333.

66 Así, por ejemplo, “(...) el forense del Servicio Médico Legal, quien no está facultado para cobrar a los familiares del difunto por realizar el examen de autopsia” (RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 332)

67 OLIVER, *op. cit.*, pp. 100.

68 RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 338.

ii) la frase “para omitir o por haber omitido” –a la luz de la penalidad asociada-, permite establecer una mayor lesión del bien jurídico cuando la conducta es omisiva, ello ya que en este supuesto el funcionario cesa o se abstiene de cumplir el servicio, en cambio, en el supuesto base la función se realiza<sup>69</sup>. Ahora bien, esta misma frase implica, a efectos de tipo subjetivo, la exigencia de dolo directo.

Este tipo, en adición, demanda que la conducta implique la infracción, por parte del funcionario, “a los deberes de su cargo”. Dicho de quebrantamiento se verifica ante la desobediencia del sujeto a las normas –sean leyes, reglamentos, instructivos, circulares o similares- que regulan el servicio o el cargo que desempeña el funcionario<sup>70</sup>.

En el inciso segundo de la disposición en estudio, se agrava la penalidad –respecto al inciso primero- cuando la infracción al deber consiste en ejercer influencia en otro empleado público con el fin de obtener de éste una decisión que pueda generar un provecho para un tercero interesado. Respecto a la expresión “ejercer influencia”, entendemos que se requiere de una posición de jerarquía del funcionario respecto del otro que puede materializar la decisión; en otros términos “(...) quien ejerce la influencia debe abusar de una situación de prevalimiento”<sup>71</sup>.

#### IV.6 Figura agravada de cohecho del artículo 249

La figura en comento se encuentra tipificada en los siguientes términos: “El empleado público que solicitare o aceptare recibir un beneficio económico para sí o para un tercero para cometer alguno de los crímenes o simples delitos expresados en este Título, o en el párrafo 4 del Título III, será sancionado con la pena de inhabilitación absoluta, temporal o perpetua, para cargos u oficios públicos, y multa del tanto al triplo del provecho solicitado o aceptado.

Lo establecido en el inciso anterior se entiende sin perjuicio de la pena aplicable al delito cometido por el empleado público, la que no será inferior, en todo caso, a la de reclusión menor en su grado medio”.

Respecto a esta figura debemos precisar lo siguiente: i) en esta figura sólo existe cohecho antecedente, no así subsecuente –sólo se sanciona al funcionario que solicita o acepta un beneficio “para cometer alguno de los crímenes o simples delitos”-<sup>72</sup>, lo cual, a la luz de una interpretación armónica de los tipos previamente estudiados, genera un sin sentido manifiesto<sup>73</sup>; ii) el tipo requiere que la conducta de cohecho se oriente a la comisión de uno de los ilícitos

---

<sup>69</sup> A mayor abundamiento: “La mayor gravedad del primer comportamiento se explica, porque en él el funcionario pretende lograr un beneficio, dejando de cumplir con sus deberes, a diferencia de lo que ocurre en el segundo, en el cual busca obtener una ventaja para cumplir con sus deberes” (OLIVER, *op. cit.*, pp. 102).

<sup>70</sup> A mayor abundamiento: “Contra lo que pudiera creerse, esta infracción de deberes del cargo del funcionario no sólo se puede presentar en el ejercicio de su actividad reglada, sino también dentro de su actividad discrecional. Particularmente, esto último puede tener lugar cuando el acto discrecional que realiza importa una desviación o un exceso del poder que se le ha conferido” (OLIVER, *op. cit.*, pp. 104).

<sup>71</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 343.

<sup>72</sup> En mismo sentido, OLIVER, *op. cit.*, pp. 105.

<sup>73</sup> A mayor abundamiento, se ha señalado en nuestra doctrina que: “Para el legislador, resulta más grave la conducta de un empleado que solicita o acepta un beneficio económico por haber ejecutado un acto propio de su cargo, en razón del cual no le están señalados derechos (según el art. 248, las penas son suspensión y multa), o por haber omitido un acto debido propio de su cargo, o haber ejecutado un acto con infracción a los deberes de su cargo (según el art. 248 bis, las penas son inhabilitación, multa y una pena privativa de libertad), que el comportamiento del funcionario que solicita o acepta un beneficio económico por haber cometido un delito ministerial. Esta conducta resultaría impune por atípica, al no estar contemplada en el art. 249, salvo que en el caso concreto pueda considerarse que, al cometer el empleado un delito funcionario, ha ejecutado un acto con infracción a los deberes del cargo que detenta o ha incurrido en una omisión de un acto debido propio de su cargo, siendo entonces aplicable el art. 248 bis”. (RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 344-345).

contemplados en el Título V o en el párrafo 4 del Título III del Libro II del Código Penal. Lo anterior implica que si el ilícito no se concreta, sólo se sancionará conforme al inciso primero del artículo 249, en cambio, si el delito efectivamente se ejecuta, “(...) se produce un concurso material de delitos, integrado por el cohecho y el respectivo delito ministerial, para el que se ha contemplado en forma especial una regla de punición en el propio texto del señalado artículo (inciso segundo:“(...) sin perjuicio de la pena aplicable al delito cometido por el empleado público (...))”<sup>74</sup>.

#### IV.7 *Cobro del particular (figura básica)*

Dicha figura se encuentra tipificada en el artículo 250 en los siguientes términos:

“El que ofreciere o consintiere en dar a un empleado público un beneficio económico, en provecho de éste o de un tercero, para que realice las acciones o incurra en las omisiones señaladas en los artículos 248, 248 bis y 249, o por haberla realizado o haber incurrido en ellas, será castigado con las mismas penas de multa e inhabilitación establecidas en dichas disposiciones.

Tratándose del beneficio ofrecido en relación con las acciones u omisiones del artículo 248, el sobornante será sancionado, además, con la pena de reclusión menor en su grado mínimo.

Tratándose del beneficio consentido u ofrecido en relación con las acciones u omisiones señaladas en el artículo 248 bis, el sobornante será sancionado, además, con pena de reclusión menor en su grado medio, en el caso del beneficio ofrecido, o de reclusión menor en su grado mínimo a medio, en el caso del beneficio consentido.

Tratándose del beneficio consentido u ofrecido en relación con los crímenes o simples delitos señalados en el artículo 249, el sobornante será sancionado, además, con pena de reclusión menor en su grado medio, en el caso del beneficio ofrecido, o de reclusión menor en sus grados mínimo a medio, en el caso del beneficio consentido. En estos casos, si al sobornante le correspondiere una pena superior por el crimen o simple delito de que se trate, se estará a esta última”.

Este tipo sanciona al particular que consiente en dar –cohecho pasivo- u ofrece –cohecho activo- a un funcionario público un beneficio pecuniario en provecho de éste o de un tercero, para que realice las acciones o incurra en las omisiones señaladas en los artículos 248, 248 bis y 249, o por haberla realizado o haber incurrido en ellas. Respecto a esta figura podemos hacer las siguientes consideraciones: i) la punición es menor respecto de la conducta de consentir en dar el beneficio económico a diferencia de ofrecerlo; ii) la punición es mayor cuando el ilícito se relaciona con las conductas del artículo 249 del Código Penal, si se compara con las penas asociadas a las conductas que se relacionan con el 248 bis, las que, a su vez, son más graves si se comparan con las penas establecidas para el caso que el ilícito se relacione con las conductas del artículo 248 del Código Penal.

Respecto a los verbos rectores –que al igual que en los tipos anteriores se estructuran como delitos de hipótesis alternativas-, consisten en “ofrecer” y “consentir”. Respecto al término “ofrecer”, el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española señala que dicho término significa “comprometerse alguien a dar, hacer o decir algo” (1ª acepción); “presentar y dar voluntariamente algo” (2ª acepción). Al igual como señalamos anteriormente a propósito de los otros tipos, la conducta puede realizarse por medios que no sean necesariamente explícitos, siempre y cuando la conducta desplegada se adecúe inequívocamente a la exigencia típica. En cuanto al término “consentir” mismo diccionario señala que dicho término significa “permitir algo o condescender en que se haga” (1ª acepción)”; mismo alcance –respecto a la realización de la conducta por medios no expreso- se puede aplicar a este supuesto. A este respecto, cabe

---

<sup>74</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 345-346.



establecer que, al igual que en las figuras anteriores, el beneficio económico puede beneficiar a un tercero<sup>75</sup>.

Respecto al tipo subjetivo, y basándonos en las consideraciones hechas a propósito de las figuras analizadas previamente, consideramos que se requiere de dolo directo.

Finalmente, pensamos que la imposición de penas privativas de libertad contempladas en esta figura deben aplicarse de manera restrictiva, es decir, imponerse únicamente cuando el empleado público ejecute el delito ministerial respectivo; omitir este razonamiento significaría aceptar una violación manifiesta del principio de proporcionalidad, a raíz de la falta de coherencia entre la disposición del artículo 249 y 250 del Código Penal<sup>76</sup>

#### *IV.8 Cohecho del particular (figura privilegiada)*

Esta figura se encuentra en el artículo 250 bis, el cual prescribe:

“En los casos en que el delito previsto en el artículo anterior tuviere por objeto la realización u omisión de una actuación de las señaladas en los artículos 248 ó 248 bis que mediare en causa criminal a favor del procesado, y fuere cometido por su cónyuge, por alguno de sus ascendientes o descendientes consanguíneos o afines, por un colateral consanguíneo o afín hasta el segundo grado inclusive, o por persona ligada a él por adopción, sólo se impondrá al responsable la multa que corresponda conforme las disposiciones antes mencionadas”.

El presente tipo –figura privilegiada respecto del artículo 250–, establece una hipótesis de cohecho en causa criminal a favor del procesado. La justificación de esta agravante ha sido escasamente abarcada por nuestra doctrina, sin perjuicio de ello cierto sector señala que la disposición obedecería a consideraciones relativas a la culpabilidad –específicamente, con una menor exigibilidad conductual<sup>77</sup>. Otra corriente estima que el fundamento de esta figura residiría en el interés del Legislador en proteger la familia<sup>78</sup>; en apoyo de dicha posición se señala que la misma es coherente con los sujetos activos comprendidos por el tipo, es decir, no se comprende al imputado o acusado que realiza el delito a favor suyo. Así “Cuando el imputado o acusado realiza una conducta de cohecho en una causa criminal en favor propio, no entran en juego dichos intereses político-criminales, por lo que no resulta pertinente la atenuación de su pena. (...) En consecuencia, la hipótesis por la que nos cuestionamos debe ser sancionada conforme al tipo básico de cohecho del particular del artículo 250 del Código Penal”<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> A mayor abundamiento: “En consecuencia, hoy se castigan como cohecho del particular no sólo los casos en que el beneficio económico ofrecido o consentido por el particular vaya en provecho del funcionario, sino también aquellos en que el beneficio vaya en provecho de un tercero” (OLIVER, op. cit., pp. 109).

<sup>76</sup> En este mismo sentido, Oliver ha señalado que: “Nos referimos a la falta de armonía que existe entre la pena aplicable al particular que ofrece o consiente en dar al empleado un beneficio económico para que cometa alguno de los delitos ministeriales señalados en el art. 249 y la pena aplicable al funcionario que solicita o acepta recibir un beneficio económico para cometer alguno de estos delitos, sin que en definitiva lo cometa. En este caso, al particular se le castigaría con penas de multa e inhabilitación (art. 250 inciso primero) y, además, con una pena privativa de libertad (art. 250 inciso tercero). En cambio, al funcionario se le sancionaría sólo con penas de multa e inhabilitación (art. 249 inciso primero); no se le impondría pena privativa de libertad, porque del inciso segundo del art. 249 se desprende que para eso sería necesario que cometa el delito ministerial que se busca con el beneficio que pide o acepta”. (OLIVER, op. cit., pp. 109).

<sup>77</sup> En este sentido, ETCHEBERRY, Derecho Penal. Parte Especial, tomo IV, 3era edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1997, p. 259.

<sup>78</sup> RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, op. cit., pp. 351. A mayor abundamiento, dichos autores señalan que: “Esto llevaría a afirmar que la disposición privilegiada constituye una semiexcusa legal absolutoria o, más precisamente, una excusa legal atenuatoria, que no dice relación con alguno de los elementos del delito, sino con su punibilidad. A favor de este planteamiento puede invocarse el hecho de que el legislador no alude de modo expreso a consideraciones de efectividad u otras análogas que deban unir al sobornante con la persona favorecida con su conducta” (RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, op. cit., pp. 352-353).

<sup>79</sup> OLIVER, op. cit., pp. 111-112.

#### IV.9 *Iter Criminis*

A raíz del análisis de las diversas figuras estudiadas –en especial por su tipo objetivo y redacción–, se puede concluir que el delito de cohecho no requiere la causación de un resultado para consumarse, por lo cual, se trata de delitos de mera actividad<sup>80</sup>; por lo cual no puede apreciarse la frustración en estas figuras.

Respecto a la posibilidad de tentativa, hay quienes desechan absolutamente esta posibilidad; otros señalan que es posible pero de muy difícil ocurrencia y, finalmente, aquellos que razonan que es posible y no solamente en supuestos extravagantes. Esta última posición admite dicha posibilidad siempre y cuando la ejecución de la conducta –de peligro– sea fragmentable en su ejecución<sup>81</sup>, lo cual importa, a su vez, que sea admisible el desistimiento de la tentativa<sup>82</sup>. Sin embargo, mismo sector doctrinario reconoce que admitir la posibilidad de tentativa es diverso a determinar si la misma merece punición; así, algunos autores postulan que la tentativa no afectaría –en términos penalmente relevantes– al bien jurídico, por lo cual, no debiese ser sancionada<sup>83</sup>, mientras otros estiman que la tentativa supone una lesión relevante al bien jurídico tutelado<sup>84</sup>.

#### IV.10 *Cohecho de funcionario público extranjero*

Los artículos que regulan esta forma de cohecho se encuentran en los artículos 251 bis y 251 ter del Código Penal, en los siguientes términos:

Artículo 251 bis:

“El que ofreciere, prometiére o diere a un funcionario público extranjero, un beneficio económico o de otra naturaleza, en provecho de éste o de un tercero, para que realice una acción o incurra en una omisión con miras a la obtención o mantención, para sí u otro, de cualquier negocio o ventaja indebidos en el ámbito de cualesquiera transacciones internacionales, será sancionado con la pena de reclusión menor en su grado medio a máximo y, además, con las de multa e inhabilitación establecidas en el inciso primero del artículo 248 bis. Si el beneficio fuere de naturaleza distinta a la económica, la multa será de cien a mil unidades tributarias mensuales. De igual forma será castigado el que ofreciere, prometiére o diere el aludido beneficio a un funcionario público extranjero por haber realizado o haber incurrido en las acciones u omisiones señaladas.

---

80 A mayor abundamiento: “El cohecho es un delito de mera actividad, toda vez que se perfecciona con la realización de una conducta, sin exigir para su consumación que se produzca un resultado material unido por relación de causalidad e imputación objetiva con el comportamiento. En consecuencia, es imposible concebir este delito en grado de frustración, porque si el individuo ejecuta todos los actos que la ley pone de su cargo, el cohecho ya se habrá consumado” (RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, op. cit., pp. 353).

81 Oliver señala un ejemplo ilustrativo a estos efectos: “Por ejemplo, la redacción de una carta en la que el funcionario solicita –o el particular ofrece– un beneficio económico, la entrega de la carta en las oficinas de correos, el traslado de la misma hasta el lugar de destino y su recepción por parte del destinatario. Hasta que esta última etapa no tenga lugar, no puede decirse que el empleado público haya solicitado a alguien un beneficio económico, ni que el particular se lo haya ofrecido a un funcionario, por lo que el cohecho no estará consumado, sino sólo tentado. Solicitar algo de alguien supone que el mensaje se emita y se reciba, en tanto que ofrecer algo a alguien implica que la propuesta llegue a conocimiento del destinatario. Imagínese, verbigracia, el caso en que para el traslado de la carta que contiene la solicitud o el ofrecimiento de un beneficio económico se recurre a un intermediario, quien, tras imponerse de su contenido, denuncia el hecho o destruye el documento. O bien, el caso en que la carta enviada se pierde en el camino. En casos como éstos, estarán satisfechas las exigencias literales del tipo de tentativa de la figura de cohecho que corresponda” (OLIVER, op. cit., pp. 112-113).

82 En este sentido, OLIVER, op. cit., pp. 113.

83 En este sentido, RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, op. cit., pp. 355.

84 En este sentido, OLIVER, op. cit., pp. 113-114.

El que, en iguales situaciones a las descritas en el inciso anterior, consintiere en dar el referido beneficio, será sancionado con pena de reclusión menor en su grado mínimo a medio, además de las mismas penas de multa e inhabilitación señaladas”.

Artículo 251 ter: “Para los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, se considera funcionario público extranjero toda persona que tenga un cargo legislativo, administrativo o judicial en un país extranjero, haya sido nombrada o elegida, así como cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, sea dentro de un organismo público o de una empresa pública. También se entenderá que inviste la referida calidad cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional”.

Respecto a esta figura, debemos realizar las siguientes consideraciones<sup>85</sup>: i) el bien jurídico tutelado –pese a su ubicación sistemática- correspondería al correcto desenvolvimiento de las relaciones económicas internacionales<sup>86</sup>; ii) las conductas contempladas por el tipo son, en primer lugar, ofrecer dar a un empleado público extranjero un beneficio pecuniario, a favor de éste o de un tercero, para que efectúe –o por haber realizado- una acción u omisión con la finalidad de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, algún negocio o ventaja en la esfera de las transacciones comerciales internacionales. En segundo lugar, se sanciona el consentir en dar a un empleado público extranjero un beneficio pecuniario, a favor de éste o de un tercero, para que efectúe –o por haber realizado- una acción u omisión con la finalidad de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, algún negocio o ventaja en la esfera de las transacciones comerciales internacionales. De esta manera, podemos señalar que la figura distingue, en sus dos hipótesis, entre cohecho antecedente y subsiguiente; mientras que en el primer supuesto la actividad es desplegada por el particular, el segundo se refiere al funcionario respectivo<sup>87</sup>; iii) a diferencia de los supuestos anteriores, pensamos que la ventaja o beneficio debe ser de índole tanto patrimonial o económico como de otra naturaleza, ello por la expresión “de otra naturaleza” que emplea el tipo; iv) en cuanto al tipo subjetivo, pensamos, por las consideraciones efectuadas a propósito de las otras formas de cohecho, que se requiere de dolo directo; v) el artículo 251 ter da una definición de lo que debe entenderse por funcionario público extranjero.

---

85 Respecto a este delito, la UAF –Unidad de Análisis Financiero de Chile- ha señalado o identificado las siguientes conductas como señales de alerta para prevenir el cohecho a funcionarios públicos extranjeros: “Solicitudes de comisiones excesivas. Solicitudes de pagos para otra persona y en otro país, en especial si se trata de una jurisdicción con poca transparencia. Solicitudes de pagos en efectivo en documentos al portador. Solicitudes de reembolsos para gastos extraordinarios, con documentación deficiente o gastos de último minuto. Solicitudes de pago por adelantado o de aumentos en las compensaciones antes de terminar un proyecto u otorgarse una concesión, contrato u otro tipo de acuerdo. Solicitudes de compensaciones altas e inusuales. Solicitudes de contribuciones financieras con fines políticos. Funcionarios de gobierno que ejercen como propietarios, directores o ejecutivos de una persona jurídica que participa directa o indirectamente en la transacción. Relaciones cercanas de parentesco, sociales o de negocios de una de las contrapartes de la operación con funcionarios de gobierno del país extranjero. Recomendaciones e insistencia de funcionarios o clientes de gobierno para que se contrate a determinado intermediario, agente, representante, asesor o consultor. Reputación de conductas impropias, no éticas o ilegales de una de las contrapartes de la operación, más aún si ha estado sujeta a argumentaciones o investigaciones relacionadas con su integridad. Interés de una de las contrapartes por acordar servicios sin contrato escrito. Una de las contrapartes carece de experiencia con el producto, servicio, sector o industria, cuenta con personal insuficiente o mal calificado, no dispone de instalaciones adecuadas o de alguna otra forma parece ser incapaz de cumplir con la operación propuesta. Una de las contrapartes involucra a múltiples intermediarios o a terceros que no se requieren en la operación. Una de las contrapartes opera en un país o industria con historial de corrupción o la transacción o negocio involucra a un país o región de “alto riesgo”. Una de las contrapartes se rehúsa proporcionar información sobre sus titulares, socios o directores. Una de las contrapartes hace declaraciones falsas o inconsistentes durante la realización de un proceso de due diligence o proporciona información incompleta o inexacta, cuando se le requiere. Una de las contrapartes muestra ignorancia o indiferencia hacia las leyes, normativas y reglamentos locales”. (Instructivo disponible en la página web de la UAF, en el siguiente enlace: [http://www.uaf.cl/entidades\\_reportantes/senales\\_nac.aspx](http://www.uaf.cl/entidades_reportantes/senales_nac.aspx) -consultada el día 19/10/2017)

86 En este sentido, RODRÍGUEZ/OSSANDÓN señalan que: “Así se desprende del texto de la Convención para combatir el cohecho a funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, cuyo preámbulo señala que se pretende prevenir y reprimir esta clase de conductas, porque alteran el desarrollo económico y distorsionan las condiciones competitivas internacionales” (RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, op. cit., pp. 356-257).

87 RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, op. cit., pp. 358.

## V. BREVE RESEÑA AL DELITO DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS

### V.1 Generalidades

Dentro de la constelación de figuras que, directa o indirectamente, sancionan en el Ordenamiento el fenómeno de la corrupción<sup>88</sup>, destaca el tipo del artículo 240 bis del Código Penal<sup>89</sup>. En nuestro Ordenamiento, el presente delito se encuentra subordinado a otros, es decir, no posee una tipificación independiente; de esta manera, puede adoptar dos formas: a) como una forma especial de ejecución del delito de negociaciones incompatibles, previsto y sancionado en el artículo 240 bis; b) como una forma de cohecho, previsto y sancionado en el artículo 248 bis, inciso segundo.

### V.2 Conducta típica, bien jurídico y otros aspectos del delito

El artículo 240 bis prescribe:

“Las penas establecidas en el artículo precedente serán también aplicadas al empleado público que, interesándose directa o indirectamente en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir otro empleado público, ejerciere influencia en éste para obtener una decisión favorable a sus intereses.

Las mismas penas se impondrán al empleado público que, para dar interés a cualquiera de las personas expresadas en los incisos tercero y final del artículo precedente en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir otro empleado público, ejerciere influencia en él para obtener una decisión favorable a esos intereses.

En los casos a que se refiere este artículo el juez podrá imponer la pena de inhabilitación absoluta perpetua para cargos u oficios públicos”.

“*Traficar* consiste en una actividad de intercambio entre dos partes, cada una de las cuales resulta beneficiada directa o indirectamente. En lo que ahora interesa, el objeto central de este intercambio es una *influencia*, esto es, la posición de predominio o posición favorable que tiene una persona en relación con determinados centros de decisión, que es ejercida para incidir en el proceso motivador que conduce a un funcionario a adoptar una decisión. Pero también se suele hablar de tráfico de influencias en un sentido más amplio, que incluye los supuestos en que no se desarrolla esa negociación o intercambio que son propios del tráfico, sino que la conducta involucra el simple *ejercicio de influencias* de una persona sobre el funcionario habilitado para decidir de un asunto, con el objeto de determinar esa decisión”<sup>90</sup>. Pensamos que, en este caso, el bien jurídico cautelado corresponde al correcto funcionamiento de la administración pública<sup>91</sup>.

---

88 Así por ejemplo, y además del cohecho o del delito de lavado de activos, diversas formas de prevaricación.

89 Algunos ven en el inciso segundo del artículo 248 bis, relativo al concreto, una manifestación de la conducta en análisis, así se ha señalado que: “También Chile se ha unido a esta tendencia en virtud de la Ley N° 19.645, de 11 de diciembre de 1999, que incorpora el artículo 240 bis y un inciso segundo en el artículo 248 bis, disposiciones que hacen referencia al fenómeno en cuestión y por las que se responde al compromiso asumido por nuestro país al suscribir la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)” (RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, op. cit., pp. 362).

90 RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, op. cit., pp. 362-363.

91 A mayor abundamiento: “Como en los demás delitos de funcionarios, el bien jurídico protegido puede definirse en este caso como el correcto funcionamiento de la Administración Pública, esto es, la función de prestación a los ciudadanos y el cumplimiento de los criterios objetivos correspondientes a los fines del Estado social y democrático de Derecho. En particular, ello se concreta en los principios de objetividad, imparcialidad y eficacia que informan la actuación de las Administraciones Públicas. Para constituir un ilícito penal no bastará, por tanto, con el mero ejercicio de algún modo de presión sobre la Administración Pública, presión que en ocasiones incluso puede ser ejercida de manera abierta y por cauces institucionalizados - como ocurre con el derecho a huelga - y por tanto resulta integrada en el sistema. Sino que lo que se quiere evitar, en el fondo, es que la Administración llegue a ser sustituida o reducida a un simple mecanismo de confrontación entre diversos intereses

Un supuesto interesante de analizar, a propósito de este tipo penal, consiste en preguntarse sobre la legitimidad del castigo penal en un supuesto donde, precisamente, la conducta se efectúa con miras a obtener una decisión legal o conforme a Derecho –justa-. A este respecto, cierta doctrina señala que no existiría una lesión al bien jurídico penalmente relevante –o, al menos, un riesgo de importancia a efectos penales-<sup>92</sup>, parecer con el cual no se está de acuerdo, por las siguientes consideraciones: i) el bien jurídico tutelado en estos casos corresponde al correcto funcionamiento de la administración pública. En este orden de cosas, aparece como un elemento esencial la probidad y objetividad tanto del acto administrativo resultante, así como el proceso de obtención del mismo; ii) en gran medida, el sacrificio de la pureza del proceso administrativo –aunque su resultado sea “justo”- nos llevaría a un sin sentido valorativo, puesto que se ejecuta una presión o intromisión –con cargo a un beneficio o contraprestación- en el servicio, pero que sería socialmente tolerada en base a la “justicia o legalidad final”. Ello no es tolerable ya que implicaría integrar un grado importante de incertidumbre jurídica respecto del proceso administrativo –en ciertos casos estaría permitido alterar su cauce legal-, lo cual nos acerca a un terreno peligrosamente subjetivo. En otros términos, al tolerar este tipo de comportamientos –pre-ordenados a cumplir con la legalidad- el problema de la corrupción no desaparece, sino que se acrecienta; ello porque un funcionario dispuesto a alterar un determinado acto por un fin justo –a cambio de una contraprestación-, es igualmente susceptible de alterar un acto por otras motivaciones –como aquellas que son constitutivas de ilícito-, sólo que en el primer supuesto –por la existencia de una mera externalidad positiva- se le deja impune, mientras que en el segundo se le sanciona –siendo que el comportamiento es el mismo-; iii) ahora bien, cabe tener presente que en nuestro Ordenamiento no se conmina penalmente únicamente en base a la producción efectiva de resultados que genere la comisión de un ilícito. Por ejemplo, se sanciona el manejar en estado de ebriedad aunque no se produzca ningún tipo de daño patrimonial o lesión a la integridad o vida de otra persona, dado que se pondera que “la conducta desplegada en sí misma” posee un disvalor lo suficientemente potente o peligrosa para sancionarla.

## VI. FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

### VI.1 Generalidades

Como se pudo revisar a propósito de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en Chile, uno de los ilícitos sancionados consiste en la financiación del terrorismo. En este orden de ideas, debe señalarse que las organizaciones terroristas, en orden a funcionar y realizar sus fines ilícitos, requieren de medios y bienes como cualquier organización. Ahora bien, el financiamiento de estas organizaciones fluye de dos vías principales: a) a través de actos ilícitos y, b) a través de actos lícitos realizadas por entidades que operan en el marco de la legalidad que, al efecto, son controladas o creadas por las mismas organizaciones terroristas<sup>93</sup>. En cuanto a la forma de

---

socioeconómicos, desviándose de su función de servicio al interés general, y existiendo además la posibilidad de que se produzca un enriquecimiento espurio e injusto de quienes participan en ella”. (RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 363-364).

<sup>92</sup> En este sentido, se ha señalado que: “Guando lo que se pretende es obtener una resolución justa, la acción típica de influir con prevalimiento en otro funcionario no crea un riesgo típicamente relevante o intolerable, pues no afecta el buen funcionamiento y la objetividad e imparcialidad del actuar administrativo, o lo afecta sólo de un modo insignificante (...) Más evidente aún sería el supuesto en que un abogado tiene noticia de que su cliente va a ser discriminado injustamente y presiona sobre el magistrado prevaliéndose de su relación de amistad con el mismo. En cuanto la conducta tiene por objeto que se respete la legalidad, no puede ser constitutiva de ilícito penal”. (RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *op. cit.*, pp. 380).

<sup>93</sup> DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Financiación del terrorismo y responsabilidad penal en Derecho Español”, en JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC (Dir.)/ANTONIO FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (coord.), *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2009, pp. 86. A mayor abundamiento, dicho autor señala que: “Como en otras formas organizadas de actividad delictiva, múltiples son también, en el

financiación indicada en la letra a) precedente, podemos verificar un nexo más directo entre el fenómeno de la corrupción y el terrorismo; así por ejemplo, piénsese en un ilícito de cohecho que es “lavado” por una sociedad o entidad controlada por un grupo terrorista –o asociada a éste de alguna manera- para, posteriormente, utilizar dichos fondos para la realización de actividades terroristas. La anterior dinámica, en el contexto del mundo globalizado actual, ha implicado una preocupación creciente para todos los Estados así como para los organismos internacionales<sup>94</sup>.

Para concluir este acápite, es necesario precisar qué se entiende por terrorismo. En una primera aproximación, puede observarse lo dispuesto en la ley N° 18.314 que regula estas conductas; al efecto, el artículo 1° de la ley señala: “Constituirán delitos terroristas los enumerados en el artículo 2°, cuando el hecho se cometa con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por la naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar contra una categoría o grupo determinado de personas, (...)”. Así las cosas, en un plano muy general, podría decirse que el terrorismo consistiría en la comisión de una conducta típica determinada –un delito base-, pero que posee una punición especial a razón de los efectos que genera la conducta<sup>95</sup>.

Sin embargo, lo anterior resulta insuficiente, por lo cual debe tenerse presente el concepto constitucional de terrorismo. Así, “La normativa antiterrorista chilena encuentra su norma madre en la Carta Fundamental, en cuyo art. 9 establece de forma clara y categórica que el terrorismo “es por esencia contrario a los derechos humanos” (art. 9), cuestión que en armonía con los tratados internacionales sobre la materia es posible de identificar, penalmente, con esa violación masiva y sistemática a derechos humanos fundamentales para alcanzar un fin que dice relación con las

---

caso del terrorismo, las vías utilizadas para la consecución de recursos. Dejando al margen los precedentes de Estados u organizaciones exteriores, destacan tradicionalmente, junto a las "colaboraciones" económicas voluntarias, las obtenidas a través de ataques violentos o no contra la propiedad (robos, atracos, fraudes), amenazas o, incluso, secuestros. A ellas se suman en la actualidad los productos del blanqueo y hasta la intervención en el marco de la legalidad por medio de entidades u organizaciones de toda suerte, creadas por la propia organización o por sus entornos” (DE LA CUESTA, op. cit., pp. 86).

94 En este orden de ideas, “La lucha contra el terrorismo, no puede circunscribirse a la actividad policial o de inteligencia, ya que cortar el flujo de capital resulta básico para atacar sus estructuras y prevenir la comisión de actos delictivos. Existe una adecuada proporcionalidad entre la capacidad de financiación de un grupo terrorista con su capacidad de cometer actos de terrorismo. Naciones Unidas se ha encargado de repetir de manera constante que la comisión de actos de terrorismo va a depender de la financiación y capacidad para obtener recursos económicos por parte de los grupos terroristas. Será la importante Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en la que se decide sobre la necesidad de que todos los Estados prevengan y repriman la financiación del terrorismo, tipificando como delito la provisión o recaudación internacionales, por cualquier medio, de fondos, dirigidos a perpetrar actos de terrorismo, congelando los fondos y cualquier activo de las personas, grupos... que cometan, intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión. Se trata de dotar de instrumentos de cooperación internacional y de orden interno dirigidos ineludiblemente a evitar que el dinero llegue a las organizaciones terroristas, con el que se mantiene la existencia del grupo y se cometen nuevos actos. Para ello deberá intensificarse y agilizarse el intercambio de información adoptando medidas y cooperar para impedir y reprimir ataques de esta naturaleza. (...) Así, el apartado 1.a) de la Resolución 1373 decide que los Estados "prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo". Y especialmente, en su párrafo c), ordena que "congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, inclusive los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades asociadas con ellos" (MORAL DE LA ROSA, “Financiación del terrorismo”, en JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC (Dir.)/ANTONIO FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (coord.), Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2009, pp. 256).

95 En el Derecho español se entendido que “(...) se considera que el grupo terrorista se caracteriza por generar, mediante la comisión sistemática de delitos graves con uso de armas y explosivos, un intenso sentimiento de inseguridad en la población, que impide a los ciudadanos el normal ejercicio de los derechos fundamentales propios de la ordinaria y habitual convivencia ciudadana. Desde esta perspectiva, requisitos necesarios para la existencia de un grupo terrorista son la estabilidad y permanencia del grupo, su condición de grupo armado y su capacidad de generar terror en los miembros de la población, mediante ataques contra la seguridad ciudadana y la sociedad democrática en su conjunto” (DE LA CUESTA, op. cit., pp. 88).

bases de sustentación del Estado de Derecho democrático (...) De la norma constitucional se desprende que los delitos de terrorismo *son los más graves* dentro de la legislación penal democrática<sup>96</sup>. Del concepto constitucional pueden extraerse las siguientes conclusiones: a) la actividad terrorista implica la vulneración de Derechos Humanos; b) la conducta terrorista posee una directa relación con una determinada finalidad política<sup>97</sup>; c) el terrorismo lesiona los derechos humanos esenciales o fundamentales de los sujetos; d) “(...) no cualquiera puede ser terrorista. Así como en la vieja Roma las causales para ser declarado *homo sacer* eran restrictivas, así también deberían serlo los tipos penales de terrorismo”<sup>98</sup>.

Ahora bien, y en razón de las consideraciones realizadas en la nota anterior, resulta necesario precisar el concepto de terrorismo que actualmente se emplea a efectos penales –es decir, a efectos de la ley N° 18.314-. En este orden de ideas, y tras las sucesivas reformas que han operado sobre dicha ley, en el Ordenamiento chileno –y en cuanto a la tipificación de las conductas terroristas- no se reconoce la finalidad política –atentado a la democracia- de estas conductas sino que, más bien, se asocia el fenómeno terrorista a “(...) los efectos o resultados de alarma pública que este cause, mediante la mantención de un elemento subjetivo relativo a la finalidad de causar temor en la población o parte de ella de ser víctima de delitos de la misma especie”<sup>99</sup>. De esta manera, y a manera de síntesis, se puede señalar que, actualmente, el concepto de terrorismo imperante en la legislación nacional dice relación con dos aspectos centrales: a) uno relativo a la finalidad de la conducta –que se refiere, más bien, a los efectos de alteración pública que genera la misma- y, b) uno relativo a la protección de los bienes jurídicos involucrados. A este respecto, se pretende la cautela de bienes jurídicos colectivos –seguridad y orden público- e individuales –propiedad, vida, salud, entre otros-.

## VI.2 Delito de financiación al terrorismo

El presente ilícito se encuentra sancionado en el artículo 8° de la ley N° 18.314 en los siguientes términos: “El que por cualquier medio, directa o indirectamente, solicite, recaude o provea fondos con la finalidad de que se utilicen en la comisión de cualquiera de los delitos terroristas señalados en el artículo 2°, será castigado con la pena de presidio menor en su grado medio a presidio mayor en su grado mínimo, a menos que en virtud de la provisión de fondos le quepa responsabilidad en un delito determinado, caso en el cual se le sancionará por este último título, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 294 bis del Código Penal”.

En cuanto al bien jurídico tutelado por la figura, se razona que son coincidentes con los que se pretenden cautelar a propósito de la realización de las conductas terroristas propiamente tales, es decir, los bienes jurídicos colectivos e individuales que previamente se señalaron.

Ahora bien, en cuanto al tipo objetivo, concretamente en lo relativo a los verbos rectores empleados por el tipo –solicitar, recaudar y proveer-, son subsumibles dentro del concepto de “financiar”; acorde al Diccionario de la Real Academia Española, dicho concepto significa: “1. tr. Aportar el dinero necesario para una empresa. 2. tr. Sufragar los gastos de una actividad, de una obra, etc”, lo cual se corresponde con una interpretación teleológica del tipo, es decir, las

---

96 BALMACEDA, Manual de Derecho Penal. Parte Especial, Librotecnia, Santiago, Chile, 2014 , pp. 509.

97 En este sentido: “(...) de otra forma no se explica que las penas accesorias que la propia Carta Fundamental específica, estén todas relacionadas con la posibilidad de participar en una democracia” (BALMACEDA, *op. cit.*, pp. 510).

98 BALMACEDA, *op. cit.*, pp. 510. En todo caso, conviene señalar respecto a las consideraciones recién efectuadas respecto al concepto constitucional que “(...) nada de esto se considera en la legislación antiterrorista chilena, ni en la actual, ni en la pasada” (BALMACEDA, *op. cit.*, pp. 510).

99 BALMACEDA, *op. cit.*, pp. 512.

conductas de solicitar, recaudar y proveer fondos se pre-orden a la idea de entregar efectos para la realización de una actividad, o bien, para costear los gastos de ésta. A raíz de lo anterior, pensamos que se torna necesario precisar qué significa “financiación del terrorismo”, que, para estos efectos, puede entenderse como la “(...) asistencia financiera a los terroristas, cuya finalidad debe ser evitar el flujo de fondos y servicios financieros hacia terroristas y sus organizaciones”<sup>100</sup>; en otros términos, el concepto referiría a prestar algún tipo de auxilio financiero para entidades o grupos cuya finalidad sea la realización presente o futura de conductas terroristas.

En cuanto a los restantes aspectos del tipo, cabe realizar las siguientes consideraciones:

- i) La financiación al terrorismo se encuentra circunscrita al catálogo de conductas reseñado en el artículo 2º de la ley N° 18.314, por lo cual, debiese excluirse la punición de la financiación para cualquier conducta que escape de dicho catálogo –el tipo, a este efecto, señala: “comisión de cualquiera de los delitos terroristas señalados en el artículo 2º”-;
- ii) La punición por esta figura puede verse desplazada por otra figura, a razón de la aplicación del principio de especialidad –“, a menos que en virtud de la provisión de fondos le quepa responsabilidad en un delito determinado, caso en el cual se le sancionará por este último título”-;
- iii) La regla anterior se ve matizada por la remisión al artículo 294 bis del Código Penal –que trata de la asociación ilícita- y que, a estos efectos, prescribe que “Las penas de los artículos 293 y 294 se impondrán sin perjuicio de las que correspondan, por los crímenes o simples delitos cometidos con motivo u ocasión de tales actividades. Cuando la asociación se hubiere formado a través de una persona jurídica, se impondrá además, como consecuencia accesoria de la pena impuesta a los responsables individuales, la disolución o cancelación de la personalidad jurídica”.

En cuanto al tipo subjetivo, se razona que se requeriría dolo directo, toda vez que la norma exige que se “solicite, recaude o provea fondos con la finalidad de que se utilicen en la comisión de cualquiera de los delitos terroristas señalados en el artículo 2º”, lo cual implicaría que el agente debe saber y querer sin margen de duda que su actividad se encuentra dirigida a la realización de actividades terroristas, es decir, el propósito de su acto de financiación –su dolo digamos- consiste en la realización posterior de actos terroristas. De lo anterior, fluye que se descarta la comisión a título de culpa o dolo eventual, lo cual podría generar lagunas de punibilidad<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> MORAL DE LA ROSA, op. cit., pp. 259.

<sup>101</sup> En este sentido: “(...)la circunstancia de que el financiamiento del terrorismo como delito, requiere que sea castigado no solo cuando el hecho se ha cometido deliberadamente y la transferencia de fondos se utilice para cometer un acto terrorista o a sabiendas que se cometerá o tratará de cometerse. La lucha contra esta forma de delincuencia requiere incluir aquellos casos en los que el autor previo, debió prever o pudo haber previsto que el acto terrorista o el sustento del grupo terrorista se produciría como consecuencia del suministro o transferencia de fondos. Indudablemente con ello, sería necesaria la configuración del delito de financiación del terrorismo tanto en forma dolosa como culposa, dando entrada a figuras intencionales intermedias como la obtención o envío de fondos a un grupo terrorista efectuada teniendo dudas o sospechas, pero aceptando la consecuencia de que su origen pudiera ser un grupo o acto terrorista (dolo eventual). Se trata por tanto, de castigar el delito de financiación del terrorismo autónomamente y cualquiera que sea el grado de culpabilidad de los sujetos intervinientes, sin necesidad de vincularlo con un delito precedente, caso del blanqueo o con la comisión de un concreto acto terrorista, pudiendo incluso ser castigados los que se dediquen exclusivamente a estas actividades de financiamiento como integrantes en un asociación, grupo u organización terrorista (...)” (MORAL DE LA ROSA, op. cit., pp. 260).



## VII. RECEPCIÓN

### VII.1 Generalidades

A partir de la actualización normativa introducida por la ley 20.931, de 5 de julio de 2016, que “facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos”, se incorporó al catálogo de conductas sancionadas en la ley 20.393, generando responsabilidad penal para las personas jurídicas, el artículo 456 bis A, esto es, el delito de receptación.

Como principal motivante de esta modificación legislativa, se encuentra el aumento de la criminalidad y la sensación de inseguridad en la población, respecto de delitos que “afectan más directo”<sup>102</sup> a la ciudadanía, como son los robos, hurtos y la receptación, principalmente. En este contexto, se introdujeron elementos para cambiar las reglas de determinación de la pena, elevar los márgenes legales de sus sanciones, incorporar objetos materiales calificados y, en el solo caso de la receptación, sancionar también a las personas jurídicas que lleven a cabo la conducta, según las exigencias de la ley 20.393.

### VII.2 La conducta típica: receptación simple

El tipo objetivo contenido en el artículo 456 bis A del Código Penal, establece como conducta, la de tener en su poder a cualquier título, transportar, comprar, vender, transformar o comercializar de cualquier forma, alguno o algunos de los objetos que se mencionan en la misma norma, esto es, especies hurtadas, robadas, objeto de abigeato, de receptación o de apropiación indebida.

Para que una persona pueda ser sancionada por este delito, no basta que desarrolle la conducta, sino que se le exigen un elemento subjetivo particular o especial, el cual es conocer el origen de los bienes que constituyen el objeto material de este delito, agregando además la frase “no pudiendo menos que conocerlo”, refiriéndose siempre a los objetos materiales. Por esto, es “importante distinguir entre las exigencias del conocimiento y la voluntad para la tenencia, compra, venta, transformación y comercialización (supuesto 1) de las referidas a las circunstancias de proceder los objetos del delito de un hurto, robo, abigeato, apropiación indebida o una receptación anterior (supuesto 2)”<sup>103</sup>. A consecuencia de esto, podemos distinguir que para el supuesto 1, la exigencia corresponde a dolo directo, esto es, el sujeto debe claramente conocer y querer llevar a cabo alguno de los verbos rectores, lo que puede evidenciarse aún más, en palabras de los profesores Matus/Ramírez el aspecto lucrativo del delito, con un carácter más o menos de permanencia, configurando un delito de emprendimiento, asimilable al tráfico ilícito de estupefacientes contenido en la ley 20.000. En lo relativo al supuesto 2, basta un conocimiento potencial, por lo que la exigencia subjetiva admite dolo eventual para su realización, no requiriéndose el conocimiento específico respecto de “la clase ni naturaleza del delito concreto del cual proceden las especies receptadas, sino solo que cualquier personas, atendidas las circunstancias del hecho (como el precio en que se ofrecen las cosas, la falta de cumplimiento de las disposiciones tributarias o su venta fuera del comercio formal, por ejemplo), pueda sospechar aplicando un mínimo de inteligencia que las especies no tienen un origen lícito”<sup>104</sup>.

---

102 <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/5088/> Consulta realizada el día 1 de marzo de 2018.

103 MATUS ACUÑA, Jean Pierre; RAMÍREZ GUZMÁN, M<sup>a</sup> Cecilia, “Manual de Derecho Penal Chileno, Parte Especial”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

104 MATUS/RAMÍREZ (2017), “Manual de...”

La sanción para esta conducta implica el presidio menor en cualquier de sus grados y una multa que puede ir desde las 5 a las 100 UTM.

### *VII.3 La conducta típica: receptación agravada*

El inciso tercero del artículo 456 bis A establece objetos materiales especiales, que modificarán la pena aplicable descrita en el apartado anterior, haciéndola más gravosa para el imputado. Es por esto, que cuando la conducta recaiga sobre vehículos motorizados o cosas que forman parte de redes de suministro, de servicios públicos o domiciliarios, tales como electricidad, gas, agua, telefonía, alcantarillado o colectores de agua lluvia, por ejemplo, la pena aplicable será solamente presidio menor en su grado máximo, es decir, de tres años y un día a 5 años, junto con la multa, que se limita al margen de 5 a 20 UTM.

Pero, la modificación no se agota en esto. Además, existen penas accesorias, aplicables solo para la figura agravada de receptación, las que corresponden a: a) el comiso de los instrumentos, herramientas o medios empleados para cometerlos o para transformar o transportar los elementos sustraídos, y b) si dichos elementos son almacenados, ocultados o transformados en algún establecimiento de comercio con conocimiento del dueño o administrador, se podrá decretar, además, la clausura definitiva de dicho establecimiento, oficiándose a la autoridad competente.

En resumidas cuentas, cuando la conducta recaiga sobre los objetos materiales “especiales”, el marco legal se restringe solo al grado máximo respecto de la pena de presidio, incorporándose las accesorias de comiso y clausura definitiva del establecimiento en el cual se encuentren los elementos recién descritos.

### *VII.4 Reglas especiales de determinación de pena*

Entendiendo el contexto de promulgación de la ley, la sensación generalizada (en virtud de lo dispuesto en el mensaje) de inseguridad tenía relación con la aplicación en la gran mayoría de los casos, de salidas alternativas y no de cumplimiento efectivo de presidio, respecto de los autores de estos delitos. Es por ello, que la ley 20.931 buscó el establecimiento de normas especiales de determinación de la pena, con la finalidad de hacer más difícil la aplicación de salidas alternativas, intentado que se cumplieran con pena efectiva de privación de libertad la realización de estas conductas.

En este sentido, la reglas que afectan la determinación de la pena son las siguientes:

- a) Para el delito de receptación simple, cuando el autor haya incurrido en reiteración de hechos, o sea reincidente (a nuestro juicio, se trata de la reincidencia específica contenida en el artículo 12 N° 16, esto es, haber sido condenado el culpable anteriormente por delito de la misma especie), se aplicará el grado máximo de la pena. A partir de esto, la pena del delito de receptación se restringe en su marco legal a presidio menor en su grado máximo, sin considerar aún las demás circunstancias atenuantes o agravantes.
- b) En el caso de la receptación agravada por objetos materiales especiales, el efecto que tiene la reiteración de hechos o reincidencia, es aumentar la pena en un grado, es decir, cambiará la calificación de simple delito a crimen, teniendo una pena de presidio mayor en su grado mínimo (cinco años y un día a 10 años de presidio), para proceder a la ponderación de las reglas de circunstancias modificatorias de responsabilidad penal.

- c) En el caso que los objetos receptados provengan del delito de abigeato, cambiará el margen legal de la multa, teniendo como mínimo 75 UTM, y manteniendo el máximo de 100 unidades tributarias mensales.
- d) Finalmente, en el caso de la receptación simple o agravada, si el objeto receptado excede 400 UTM, la pena se impondrá en el grado máximo (receptación simple) o en su maximum (receptación agravada).

#### VII.5 *La receptación en la ley 20.393*

Como ya se estableció anteriormente, la responsabilidad penal de la persona jurídica debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 3° de la citada ley, a saber: a) el delito debe ser cometido directa e inmediatamente para el interés o provecho de la empresa, b) debe ser cometido por sus dueños, controladores, responsables, ejecutivos principales, representantes o quienes realicen actividades de administración y supervisión, c) la comisión del delito debe ser consecuencia del incumplimiento, por parte de la empresa, de los deberes de dirección y supervisión, y d) serán también responsables las personas naturales que estén bajo la dirección y supervisión directa de alguno de los sujetos mencionados en la letra b), cuando actúen bajo los supuestos descritos anteriormente.

En base a estos supuestos, las personas descritas en el artículo 3° de la ley que cometan la conducta de receptar especies, ya sea configurando el delito en su forma simple o agravada, deben tener, transportar, vender, transformar o comercializar dichas mercancías para el interés o provecho de la empresa. Solo así podría generarse algún tipo de responsabilidad penal para la empresa o persona jurídica, además, lógicamente, de cumplir con la infracción a los deberes de supervisión, configurando una organización defectuosa<sup>105</sup>.

#### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Libros y artículos:

BAJO/BACIGALUPO, *Derecho Penal Económico*, Madrid, España, 2001

BALMACEDA, *Manual de Derecho Penal. Parte Especial*, Librotecnia, Santiago, Chile, 2014.

BALMACEDA/GUERRA, *Políticas de prevención del delito en las empresas*, Parte General, Legal Publishing, Santiago, Chile, 2014.

BLANCO CORDERO, *El delito de blanqueo de capitales*, 3era edición, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, España, 2012.

DE LA CUESTA ARZAMENDI, “Financiación del terrorismo y responsabilidad penal en Derecho Español”, en JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC (Dir.)/ANTONIO FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (coord.), *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2009.

ETCHEBERRY, *Derecho Penal. Parte Especial*, tomo IV, 3era edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1997.

---

<sup>105</sup> Como hemos dicho anteriormente, creemos que la organización defectuosa dentro de la responsabilidad penal de las personas jurídicas configura el elemento culpabilidad o imputación personal de ella, no asimilándose al juicio de reproche aplicable a las personas naturales. Es por esto, que podemos decir que una persona jurídica es culpable, cuando no se organizó de manera diligente (due *diligence*), pudiendo hacerlo, como lo marca un estándar de buen gobierno corporativo.

MORAL DE LA ROSA, “Financiación del terrorismo”, en JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC (Dir.)/ANTONIO FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (coord.), *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2009.

MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal Parte Especial*, 15va edición, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2004.

OLAIZOLA, *El delito de cohecho*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

OLIVER, “Aproximación al delito de cohecho”, en *Revista de Estudios de la Justicia*, N° 5, 2004.

RODRÍGUEZ/OSSANDÓN, *Delitos contra la función pública*, 2da Edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 2008.

VALEIJE ÁLVAREZ, *El tratamiento penal de la corrupción del funcionario: el delito de cohecho*, Ed. Edersa, Madrid, 1995.

- Otros:

Consejo General del Colegio de Abogados de Chile, sesión 26 de enero de 1998

Instrucción General que imparte criterios de actuación en delito de lavado de dinero y otros tipificados en la ley N° 19.913, Fiscal Nacional, Oficio N° 161/2009 del 30 de marzo de 2009.

Boletín N° 9657-13, sesión 82, período legislativo 2014-2018, Legislatura 362, de fecha 16-10-2014.

# **VIOLÊNCIAS 2.0: EXPLORAÇÕES DA IMAGEM FEMININA NAS REDES VIRTUAIS**

MARIANA RISÉRIO CHAVES DE MENEZES  
VANESSA RIBEIRO SIMON CAVALCANTI

# VIOLÊNCIAS 2.0: EXPLORAÇÕES DA IMAGEM FEMININA NAS REDES VIRTUAIS

## I. INTRODUÇÃO

Em tempos virtuais e de intensificação das relações digitais, há que se fazer uma advertência dialética sobre o tema em apreço. O presente artigo toma como lócus de análise a cibercultura, entendida como a cultura engendrada no ciberespaço, fundada em uma nova forma de comunicação criada pela interconexão de computadores. Dentro deste contexto maior, nos debruçamos sobre os ciberfeminismos (movimentos feministas iniciados na década de 1980) propagando observações sobre as relações estabelecidas entre as mulheres e a Internet, sejam as relações profissionais, acesso e informação, as violências sofridas e os enfrentamentos utilizando os instrumentos que a Internet proporciona (diversidade de usuários, simultaneidade, atemporalidade e largo alcance) (Lemos 2009). Em contrapartida, o trabalho expõe uma prática de violência contra a mulher que se desenvolve na rede, contra jovens brasileiras, onde a exposição imagética multimeios e sua amplidão ofende/constrange/intimida as mulheres e os ciberfeminismos se propõem a agir em sua erradicação. Neste âmbito, situamos dois casos ocorridos no Brasil para ilustrar as violações na contemporaneidade.

As violências de gênero tomam diversas formas e efeitos, sendo os impactos morais tão devastadores ou mais do que os que deixam marcas físicas. Há cinco décadas tomaram forma movimentos direcionados a reflexão, valorização, busca da igualdade e denúncia das inúmeras formas de discriminações sofridas pelas mulheres. Apesar das agendas, tanto nacional quanto internacionalmente, os marcos legais e a categorização do desrespeito à integridade como violação aos Direitos Humanos, violências existem e resistem, em diversas expressões, contextos e novos espaços.

Há na Internet uma ampla divulgação imagética pessoal que abrange todos os momentos das vidas das pessoas comuns. Ligados a este fenômeno estão a cultura do espetáculo, a mercantilização da vida e a busca da fama como categorias específicas do sistema de reprodução social. Neste contexto, de identificação de sujeitos em sua forma jurídica e contratual, surgem novas formas de relacionamento entre jovens — através do envio de imagens íntimas por redes sociais, comunicadores instantâneos etc. — com a finalidade de ampliar virtualidades e realidades. Vem à tona a persistência — para além de um direito individual — da configuração patriarcal como representação redutora de uma modernização estabelecida e garantida com as esferas econômicas e políticas da própria riqueza abstrata quando as imagens de mulheres são mais divulgadas, repercutidas e ridicularizadas no papel/lugar de objeto de desejo sexual de outrem.

Busca-se discutir os desenhos que se conformam em um tempo em que a autoexpressão das mulheres, sua emancipação e transcendência lutam com tradicionalismos e ranços patriarcais. Não obstante a dialética da vontade geral, tomam forma os movimentos contra-hegemônicos e “ciberfeministas” reivindicando que o lugar da mulher deve ser onde ela quiser (Natansohn 2013); sem romper com o absolutismo da forma mercadoria e a salvaguarda metaestatal no espaço do mercado mundial que, parafraseando Kurz (2011), engendram a valorização do valor como o sujeito automático da sociedade.

## II. CAMINHOS CIBERNÉTICOS E NOVAS CIBERCULTURAS

A Internet ocupa de forma intensa a dualidade do cotidiano, a dialética da liberdade dos que têm acesso ao meio, enfatizando os contornos da globalização, permitindo ao usuário uma sensação de acesso a qualquer cultura. Em um ínfimo período de tempo, alcançou em número de usuários o que outros meios revolucionários — no sentido de progresso tecnológico, científico e econômico; não emancipatório — demoraram incomparavelmente mais (Dornelles 2004).

Em *La intimidad como espetáculo*, Sibilia (2008) afirma que a Internet abre o espaço para a pessoa se mostrar/criar da forma que melhor atender às suas expectativas (podendo elas estarem ligadas aos estereótipos sociais). As autobiografias são uma curiosa representação dessa inserção criadora em forma de simulacro (entendida como uma lógica própria, independente da lógica universal do valor, que não consegue romper com os grilhões da riqueza abstrata e da forma jurídica), pois apresenta uma linguagem atualizada da “novilíngua” orwelliana: a valorização das pessoas comuns face a vida enaltecida de celebridades entendida como uma mais-valia da banalização e ampla divulgação da mediocridade em uma sociedade em que o “aparentar ter” está a suplantar o “ser”.

Pode-se inferir que a apreciação de formas de vida, expressões estereotipadas socialmente, tem levado as pessoas (o que já ocorre há muito tempo) a busca de fama e lugar na mídia como forma delas mesmas representarem o que elas admiram, tenha esta necessidade relevo social ou não. Essas considerações corroboram as proposições críticas de Bauman (2008), em *Vida para Consumo*, ao descrever situações em que pessoas buscam como projeto de vida a fama, estando ela relacionada a talentos ou não. A Internet amplia este cenário de forma significativa, dado a condição dos usuários do meio poderem ser autores de suas obras e divulgá-las na rede, ou mesmo de suas próprias vidas em simulacro (Sibilia 2008).

Com essas informações em mente, salta aos olhos que tudo o que ocorre nas vidas comuns é exposto, dos momentos comemorativos aos mais banais, tudo é enaltecido e a fama pode advir da repercussão das “postagens” (likes) entendidas conforme a assertiva debordiana sobre a noção de que tudo o que é vivido deve ser divulgado e só é relevante aquilo que é divulgado, ou seja, a realidade das pessoas se distancia em projeções que as afastam delas mesmas (Debord 1997). Ocorrem, portanto, associações pessoas-produto, mercantilização da vida, valorização do fugaz, fetichização das relações (Cavalcanti e Silva 2011), confusões entre esferas público-privado etc.

Neste contexto, vem à luz o costume atual de momentos íntimos serem divulgados na Internet, concernentes a trocas de imagens sexuais ou de nudez entre jovens como contornos de uma nova forma de se relacionar, em que o sujeito histórico (portanto, político) cede espaço para o recrudescer do sujeito consumidor.

Novos termos surgem com as novas subjetividades: o sexting já possui definição em dicionário e representa a troca de mensagens com teor sexual podendo conter imagens, as nudes representam o envio de fotografias de nudez e o revenge porn representa um viés criminoso deste fenômeno, que recai sobre mulheres (majoritariamente), onde homens enviam material sexual ou imagens de nudez para expor e ridicularizar mulheres com quem se relacionaram, como retaliação face ao término do relacionamento.

A Internet, entendida como uma tecnologia social de/para valorização, desponta como um espaço aberto para expressão de sexualidades, tanto para debates e (re)conhecimento a respeito do tema (essencial na formação do indivíduo), bem como em um processo de tentativa e erro, de exposições em busca de autoconhecimento e êxtase em vivenciar um prazer fugaz sem a mensuração das consequências sociais e políticas advindas (considerando que as velhas formas de

consciência e estruturas de poder — sem olvidar da conquista de cidadania — não mais condizem com as novas condições capitalistas de identificação do ser humano com a sua participação no processo de produção e consumo). O viés de gênero deve ser considerado ao se debruçar sobre o tema que ratifica a sexualização e a objetificação da mulher, fazendo transparecer a cultura patriarcal ainda vigente na sociedade (Saffioti 2004) que à luz da teoria de dissociação-valor (Scholz 2009) é condição sine qua non para compreensão do fetiche e da lógica de reprodução social determinante e contraditória do capital.

### III. MULHERES NA INTERNET: CORPOS, SEXUALIDADES E DOMINAÇÕES

Assim como nas bancas/quiosques de revistas e jornais, a imagem de mulheres nos parâmetros estéticos sociais é amplamente divulgada nas redes digitais. Ligada a expressão visual da cibercultura, se pode citar as musas fitness, mulheres que exibem modelos alimentares em blogs, mas sobretudo seus corpos, com um contorno de formadoras de opinião sobre uma vida saudável, o que é amplamente controvertido. Junto a elas, corpos seminus que almejam aprovação povoam as redes sociais. Serão eles reflexo de uma libertação sexual bem-sucedida? Por que as imagens sexuais/de nudez divulgadas sem consentimento das mulheres são acompanhadas de um pejo negativo, desmerecedor da mulher casta que ainda povoa o imaginário social? Quais são as fronteiras e consensos (no âmbito inclusive do marco legal-institucional) permitidos?

Giddens (1993), ao abordar as transformações no âmbito da intimidade e dos relacionamentos, refere que, da passagem do amor romântico (que subjugava as mulheres mais explicitamente), ao relacionamento puro, que seria baseado em diálogos e realização de ambas as partes, houve a reivindicação da mulher por maior expressão, autonomia e emancipação por um tratamento igualitário, física e emocionalmente. No entanto, trata-se de um processo em curso no qual as mulheres são como “cobaias” sociais e, tanto como os homens, ainda estão assimilando as mudanças. Os homens, submetidos deste modo (em maior ou menor medida) ao estigma de virilidade e dominação, somente podem responder de forma violenta às investidas da emancipação feminina.

Na reminiscência de um comportamento dominador, namorados controlam chamadas telefônicas, mensagens de texto e, mais recentemente, utilizam a posse de imagens íntimas como moeda de troca de chantagens emocionais (Plou 2013). Este fato demonstra não só a resistência do poder masculino, como a insistente sexualização do corpo feminino, uma vez que imagens de homens possuem uma repercussão ínfima em suas “reputações” em face de imagens de mulheres.

Numa época em que a libertação sexual possui lugar e contextos específicos, cabe a consideração abaixo:

As mulheres foram socializadas em uma ordem patriarcal de gênero, que representa, além de uma ideologia, uma estrutura de poder em detrimento das mulheres. Tal ordem, conduzida por preceitos que as depreciam e inferiorizam, as conduz a um comportamento dócil, casto, cordato, sendo o contraponto masculino, e sua característica, a agressividade, a ideia de sobreposição e posse em relação ao corpo feminino, que, quando não age conforme os seus desígnios, pode sofrer violentas retaliações. Frise-se que «um dos elementos nucleares do patriarcado reside exatamente no controle da sexualidade feminina, a fim de assegurar a fidelidade da esposa a seu marido» (Saffioti 2004: 49). Fato muito pertinente para se trabalhar o revenge porn.



Violações de ordem estética, de ordem física e moral, sejam percebidas por quem as sofre ou não, permeiam e constituem a identidade da mulher enquanto esta é afastada de si mesma, do seu real desejo. Há um longo caminho de denúncias e empoderamento onde também a Internet, com o seu poder de conglomeração positiva, pode ser um trilha virtual feminista, como irá se tratar adiante.

#### IV. ENTRE SUBORDINAÇÃO E LIBERDADE: OS CIBERFEMINISMOS

As violências contra as mulheres propagadas na Internet têm tido ampla repercussão. Face a isto, as mulheres têm-se organizado em movimentos contra-hegemônicos para enfrentar a violência no próprio meio em que ela é propagada. Em campanhas, exposições de fotografias de corpos “reais”, organizações para incentivar o acesso e também o trabalho das mulheres na área das tecnologias, criações de aplicativos, entre outros exemplos, são várias as vertentes e vozes emergentes na cibercultura.

Dentro dos movimentos sociais das décadas de 1960 e 1970, o analógico definia-se como forma e instrumento. Contudo, a partir da década de 1980, o ciberfeminismo ocupa palco e agendas, especialmente tendo como obra fundamental e inspiradora O Manifesto Ciborgue, de Donna Haraway (1987). O eixo temático proposto por esse trabalho foi que as mulheres entrariam em nova fase identitária, reforçada e alicerçada pelas tecnologias. Da ficção às artes, das ciências aos processos estéticos, a identidade seria definida como ciborgue (uma mescla entre as acepções de cibernética e organismo) (Haraway 2009).

«Em fins do século XX — nossa era, um tempo mítico — todos somos quimeras, híbridos teorizados e fabricados de máquina e organismo; em uma palavra, somos Ciborgues. O Ciborgue é nossa ontologia, nos outorga nossa política» (Haraway 2009: 57). A partir dessa assertiva e argumento, a mudança para uma figura ciborgue se construiria em oposição radical à ideia de “deusa”, de mulher-mito e mitológica, caracterizada por nuances tradicionais e de elaboração-ocupação de papéis. Havia já componentes de crítica ao patriarcado e ao processo violento e desigual vivenciado pelas mulheres.

O ciberfeminismo remonta à década de 1990 e no seu início configurou-se para discutir as relações profissionais entre mulheres e tecnologias, inserção feminina no meio e estabelecimento de uma rede de comunicação entre as mulheres. Relaciona-se com a construção de novas ordens, desconstrução de velhos mitos da sociedade através do uso da tecnologia, engendrando e refletindo sobre novas subjetividades.

Tendo-se em vista que na Internet os usuários são ao mesmo tempo receptores e emissores da mensagem, abre-se um espaço multifacetado para a dimensão ciberfeminista que se expressa adequada às características da Internet, abrangendo de forma simultânea uma gama de ativistas que poderiam não estar presentes fisicamente. Desta forma, são criadas ideias e ações, que vão do virtual ao real colaborando para a amplificação dos ideais de igualdade dentro e fora da rede.

Neste contexto de recepção e emissão, no contexto brasileiro, vale mencionar “Blogueiras Feministas” – [www.blogueirasfeministas.com](http://www.blogueirasfeministas.com), blog cuja produção se debruça sobre assuntos cruciais a respeito de mulheres, para informar e conglomerar, tais como aborto, Lei Maria da Penha, Marcha das Vadias, mulheres indígenas, lésbicas, negras, trans, apresentando uma seção de educação e ajuda com a exposição de ouvidorias, assistência jurídica e textos instrutivos em caso de violências.

A área das tecnologias de informação é diversas vezes negligenciada para as meninas e mulheres, sendo estereotipadamente relacionada a homens, motivo pelo qual o projeto “meninas

digitais” se despontam socialmente com grande relevo. Neste fluxo, o ano 2015 floresceu no Brasil em campanhas lançadas na rede que obtiveram uma ampla repercussão na rede e, possivelmente, para fora dela, adentrando o “mundo real”. A página Olga – [www.thinkgolga.com](http://www.thinkgolga.com) - se destacou brilhantemente neste contexto, sendo um projeto autodenominado feminista, criado em 2013 por Juliana de Faria. A página reúne um conteúdo sobre as mulheres, suas atividades, denúncias, reflexões sobre passado, presente, futuro e empoderamento, lançando campanhas e projetos que vão do virtual para o real. Uma campanha que obteve grande repercussão nacional, foi engendrada no contexto em que Juliana de Faria fez uma palestra sobre uma outra campanha da sua página sobre assédio nas ruas. Faria relatou pela primeira vez em público um assédio sofrido por ela quando era criança e, no misto de sentimentos que envolve esse desabafo, foi questionada sobre a veracidade do seu depoimento (mais um fato para elucidar a culpabilização da vítima).

## V. TEMPOS VIRTUAIS E MARCOS LEGAIS

Não obstante a normatização legal ter extrema importância, inclusive simbólica, para as violências e violações, a existência de leis não é uma condição definitiva para a erradicação dos crimes. Há, no Brasil, leis específicas para a violência contra a mulher e, apesar deste advento, o imaginário social dando suporte à reminiscência patriarcal não exime a mulher das violências sofridas diariamente. Outrossim, há que se ressaltar a dificuldade de controle das novas tecnologias. A Internet foi criada em uma promessa de liberdade de acesso, conhecimento e expressão. Sua arquitetura, ao passo que permite anonimato e criação, suprime controle e privacidade.

Não há legislação específica no Brasil face à exibição que ocorre por vingança em relação ao término do relacionamento ou por mero desejo de exibição sem consentimento da pessoa retratada, o que constitui crime. Existem apenas projetos de leis, sendo eles “possíveis”, mas não completamente abrangentes. Não atingimos o patamar de consenso e elaboração de leis que deem proteção e suporte às vítimas dessa violação de intimidade. No início, a prática da exposição fotográfica sensual e de nudez representava uma tentativa de expressão de liberdade, ainda que controversa, uma vez que autoridades e estudiosos temiam possíveis ocorrências de pornografia infantil. O viés da espontaneidade existe em diversos casos (e há várias campanhas de educação e prevenção voltadas a isso), mas, com o passar do tempo e avançar do fenômeno, este passou a ser direcionado enfaticamente a mulheres e não mais por exposição espontânea, mas de terceiros.

## VI. CONCLUSÃO

Os tempos se transformam, mas também as relações e as mentalidades, o que requer reflexão e leitura crítica sobre construções e representações das mulheres nas atuais mudanças sociais cada vez mais latentes. Mais empoderadas, passíveis de inserção no sistema de reprodução e consumo, a conscientização do vivido e a compreensão dos fenômenos que constituem a universalidade abstrata da forma mercadoria são condições fundamentais para a construção do devir para além de qualquer forma/representação de poder (despótico ou patriarcal incluídos). A consciência crítica do que querem vivenciar coaduna-se com o entendimento de que a liberdade é a razão de ser da política. Entretanto, no compasso das mudanças, surgem desafios e ondas reacionárias, em novas linguagens e também — o que é gritante — em tradicionalismos e conservadorismos que se afiguram de forma visceral aquando da ocorrência de casos de grande comoção. Por isso, a exigência em escovar a história a contrapelo, contrapor a cultura patriarcal, ainda vigente, e estabelecer como prioridade a emancipação, não no sentido e apelo mediático de corpos vazios e nulos, torna-se uma condição decisiva para realizar (teoria e práxis) a

emancipação do sexo no capitalismo e, principalmente, apreender que o valor e dissociação estão em contínua reciprocidade dialética (Scholz 2010).

O papel da Internet, no contexto de uma conglomeração e denúncia de abusos e violências, é fundamental, desde que, como meio de divulgação/contestação, não esteja submetido à lógica do valor. Isto porque, no plano cultura-simbólico, já asseverava Scholz (2010), a linguagem e o discurso não substituem a totalidade sem o referendar crítico do plano sociopsicológico. A desconstrução da relação espaço-tempo sob a égide do capital é o primeiro passo. A conjunção das esferas econômica e política, a compreensão da liberdade como antagonista à vontade de poder, o meio para criação do sujeito ético-moral em seus distintos matizes de gênero.

Há que se aproveitar, em um momento em que o óbvio vem à tona, para se abordar o machismo, para se exigir respeito e igualdade, o olhar sobre a mulher como sujeito de direitos, de emoções, desejos e sexualidades — em suas próprias construções identitárias, não as condicionadas pelos moldes de uma sociedade patriarcal e misógina, nem pelo prazer de outrem. Isto sem olvidar que o aparato jurídico, com a ausência de leis específicas para a violência contra a mulher na Internet (o que entendemos como uma das esferas da ética), apenas serve ao recrudescer de distintas formas de “violências sobrepostas” (Cavalcanti e Gomes 2015). Afinal, no quadro da modernidade, em que aqueles que estão inseridos no sistema de reprodução recebem o selo de seres humanos, a solvência não garante a condição de sujeito ético-moral. Ao contrário, legitima a política da propriedade privada, da dominação dos meios e fatores de produção, dos corpos em sua forma virtualizada. Sem o reconhecimento do caráter único e negativo da riqueza abstrata, a emancipação será suplantada pelo fetichismo em todas as formas, do simulacro ao universal.

## VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bauman, Zygmunt. 2008. *Vida Para Consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar.

Bauman, Zygmunt. 2014. *Amor Líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Rio de Janeiro: Zahar.

Cavalcanti, Vanessa Ribeiro Simon, e Antonio Carlos da Silva. 2011. “Crise Global: Reflexões sobre a Sociedade do Espetáculo ao Ritmo do Capital”. *Portuguese Studies Review*, 18 (2): 129–151.

Cavalcanti, Vanessa Ribeiro Simon, e Gina Emília Gomes. 2015. “Violência(s) portas adentro: categorias relacionais como gênero e famílias em foco interdisciplinar”. Pp. 313–338 in *Família no Brasil: Recurso para a pessoa e para a sociedade*, organizado por Ana Cecília de Sousa Bastos, Lúcia Vaz de Campos Moreira, Giancarlo Petrini e Miriã Alves Ramos de Alcântara. Curitiba: Juruá.

Debord, Guy. 1997. *A sociedade do Espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Dornelles, Jonatas. 2004. “Antropologia e Internet: quando o campo é a cidade e o computador é a rede”. *Horizontes Antropológicos* 21, 241–271. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ha/v10n21/20627.pdf>. [Consultado em 3.5.2018].

Giddens, Anthony. 1993. *A Transformação da Intimidade: sexualidade, amor e erotismo nas sociedades modernas*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.

Haraway, Donna J. 2009. “Manifesto Ciborgue. Ciência, tecnologia e feminismo-socialista no final do século XX”. Pp. 33–118 in *Antropologia do Ciborgue: As vertigens do pós-humano*. 2.<sup>a</sup> ed. Organizado por Donna Haraway, Hari Kunzru e Tomaz Tadeu. Belo Horizonte: Autêntica.

Kurz, Robert. 2011. “Não há Leviatã que vos salve. Teses para uma teoria crítica do Estado”. *EXIT! Crise e Crítica da Sociedade da Mercadoria* 7. Tradução de Boaventura Antunes e Lumir Nahodil. Disponível em <http://www.obeco-online.org/rkurz390.htm>. [Consultado em 18.4.2018].

Lemos, Marina Gazire. 2009. *Ciberfeminismo: Novos discursos do feminino em redes eletrônicas*. Dissertação de Mestrado em Comunicação e Semiótica, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Leonardi, Marcel. 2011. *Tutela e Privacidade na Internet*. São Paulo: Saraiva. Disponível em <http://leonardi.adv.br/wp-content/uploads/2012/01/mltpi.pdf>. [Consultado em 16.4.2018].

Lévy, Pierre. 2009. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34.

Natansohn, Graciela (org.). 2013. *Internet en código femenino: Teorías y prácticas*. Buenos Aires: La Crujía.

Plou, Dafne Sabanes. 2013. “Novos cenários, velhas práticas de dominação: a violência contra as mulheres na era digital”. Pp. 121-136 in *Internet em Código Feminino. Teorias e Práticas*, organizado por Graciela Natansohn. Buenos Aires: La Crujía.

Saffioti, Heleiete. 2004. *Gênero, Patriarcado, Violência*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Scholz, Roswitha. 2010. “Forma social e totalidade concreta. Na urgência de um realismo dialético hoje”. *EXIT! Crise e Crítica da Sociedade da Mercadoria* 6. Tradução de Boaventura Antunes e Virgínia Saavedra. Disponível em [http://www.obeco-online.org/roswitha\\_scholz12.htm](http://www.obeco-online.org/roswitha_scholz12.htm) [Consultado em 18.4.2018].

Sibilia, Paula. 2008. *La Intimidad como Espectáculo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

**CORRUPCIÓN EN LAS AMÉRICAS.  
RETOS PARA LA SUPERACIÓN DEL PROBLEMA**

DAVID CHACÓN HERNÁNDEZ

# CORRUPCIÓN EN LAS AMÉRICAS. RETOS PARA LA SUPERACIÓN DEL PROBLEMA.

## I. INTRODUCCIÓN

Que la corrupción es un problema inherente al ser humano es parte de un imaginario de muchas sociedades, al menos en aquellas donde el nivel de este fenómeno daña seriamente las relaciones sociales. Tal vez diferente sea la percepción, pero desconocido por mí, respecto de aquellas sociedades de países en donde el nivel de quebrantamiento de los valores morales y jurídicos es muy bajo, considerando siempre las estadísticas a nivel internacional, en las que puede predominar una opinión social generalizada de la corrupción como algo abatible y controlado sin dejar de ser reprobable.

Llegar a decir que la corrupción es un problema cultural es lamentable, pero más lo es cuando ese dicho es por un presidente de un país por las interpretaciones que se le puede dar (El economista?). En qué sentido puede calificarse tal aseveración cuando es mencionada por un agente responsable de su combate, en el que más bien parece justificar los actos de los miembros de gobierno y no los de la sociedad. ¿Acaso estaría justificando los actos propios debido a que a él se le atribuye ser parte de redes de corrupción? No considero conveniente mencionar la gran cantidad de esos escándalos puesto que no es objetivo de este trabajo, pero nos parece un punto de partida para señalar por adelantado que el combate a este cáncer no es exclusivo de los gobiernos nacionales, aún con el apoyo de los gobiernos locales; es un asunto que debe ser abordado por los miembros de la sociedad organizada y de la sociedad global, en especial de todos los organismos con alta presencia en la esfera de las relaciones internacionales.

La corrupción no debe ser vista como un problema aislado de cada país, lo anterior con base en las relaciones económicas internacionales. De una u otra forma los *cochupos* o sobornos involucran elementos pecuniarios o favores de intercambio, lo que la convierte en un problema, si no exclusivo, sí altamente económico. El aumento de las inversiones transnacionales representa también un aumento en los niveles de corrupción, pues esas inversiones son, muy a menudo, hechas al margen de las leyes de los países donde se aplican. Sea la forma que revista, la corrupción no puede ser vista como un mal necesario, tampoco debe ser vista como un fenómeno imposible de combatir, pues esas posturas pesimistas llevan en esencia un dejo de justificación de su existencia. Y no debe serlo debido a que los actos que tuercen las normas jurídicas y morales, de hecho, los actos más significativos, lejos de beneficiar a todos –como reza una frase de uso social amplio– tienden a perjudicar a la mayoría y beneficiar a unos cuantos. Además, el perjuicio que produce no solo es de tipo pecuniario o moral, altera la esfera de los derechos humanos de los más vulnerables, razón por la cual toda sociedad debe luchar por erradicarla.

## II. LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO GLOBAL

Cada país se preocupa por combatir la corrupción y aplica medidas muy endémicas para evitarla. Eso es parcialmente acertado. Existen prácticas en cada lugar que son muy propias de la organización social que pueden ser estilos específicos, no obstante, también hay actos u omisiones que son muy semejantes en toda sociedad, casi se podrían decir de tipo universal. Un ejemplo de estos últimos son los cohechos, es decir, la compra de autoridades para obtener favores, ya sean ventajas económicas o beneficios en la administración de justicia. En este sentido, proponer actuar en un proceso legal a favor de una u otra de las partes involucradas en

una controversia judicial es común en todas las sociedades, aunque es más frecuente en algunos países que en otros.

Pero para observar el fenómeno global de la corrupción, también llamada *corrupción internacional* o *corrupción transnacional*, no son tan importantes las prácticas particulares que cada país adolece, sino de aquellas “transacciones” que los agentes de un país realizan en otros. Estos agentes son por lo común sujetos económicos con mucho poder de influencia o de operación, que son capaces de socavar las acciones de las instituciones públicas en otros países. Es el caso de “Odebrecht”, constructora brasileña que en muchos países<sup>1</sup> pagó a altos funcionarios para hacerse de obras públicas que varias de ellas no realizaron.

“En América Latina, muchas empresas multinacionales están también acusadas de importar, producir y vender productos, y especialmente fármacos, que están prohibidos en sus países de origen debido a los posibles daños que podrían causar a la salud (“industrias de desecho”).”(Malem Seña 2000: 69) Para ello, las farmacéuticas pagan a funcionarios importantes sumas de dinero para que sus empresas se establezcan en otros países, o simplemente ingresen lotes de medicamentos para ser vendidos con una propaganda de eficacia muy convincente. Pero esto no es lo único que en términos de corrupción efectúan tan solo las empresas farmacéuticas. También desarrollan peligrosos ensayos clínicos en países con poco control en las leyes sanitarias esperando ver los resultados que, en caso de ser positivos, puedan ser vendidos los medicamentos o tratamientos clínicos en sus países. Estas empresas utilizan sin escrúpulos población pobre como *conejiillos de indias*. “A fin de acelerar al máximo los ensayos con sus nuevos productos y lograr resultados favorables, los laboratorios occidentales recurren a países con imposiciones y controles no tan estrictos, donde destinan grandes sumas de dinero para los médicos. En vista de las ganancias, multimillonarias, la salud de los pacientes suele quedar relegada a un segundo plano.”(Werner, Klaus/Weiss, Hans 2006:34)

Últimamente, las farmacéuticas han comenzado a modificar sus modelos de ensayos, contratando personas que, por dinero, están dispuestas a ser utilizadas en los tratamientos. Estas personas son enfermos que corren los riesgos de efectos secundarios nocivos ante la búsqueda desesperada de una cura a sus enfermedades y están dispuestos a ser pruebas, lo que produce que no sea en estricto sentido un acto ilegal, sino un contrato privado que, como muchos negocios, corren riesgos. Y para terminar el ejemplo de los fármacos, también es importante considerar lo que es un rumor que para muchos químicos y médicos es un hecho horroroso. Es la sospecha de que muchas enfermedades han sido creadas intencionalmente para que se puedan vender los medicamentos que las curan, algo semejante a los virus computacionales, que son propagados intencionalmente por las empresas creadoras del software antivirus.

Qué más reprochable que especular con la salud de los seres humanos. Visto en términos del discurso de los derechos humanos, esta y otras conductas son completamente violatorias de la dignidad humana y por lo tanto del derecho a la salud que, dicho sea de paso, representa en el ámbito de las necesidades básicas, un lugar de primerísimo orden. Los efectos de los actos de corrupción son numerosos, pero a la vez, todos representan, de una u otra forma, una violación de derechos humanos tan solo por dañar la dignidad de las personas a las que directa o indirectamente perjudican.

La explotación laboral es otro caso escandaloso de corrupción transnacional. Entre las facetas, que presenta está la el empleo de niños como es el caso de Adidas en las fábricas de El Salvador e Indonesia, o en las fábricas de juguetes que proveen a Mc Donalds en

---

<sup>1</sup> Entre los países en los que se pagaron sobornos está Argentina, mismo Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú, México, Uruguay.

Vietnam;”(Werner, Klaus/Weiss, Hans 2006:192-193 y 253) la excusa consiste en supuestamente favorecerlos con trabajos de tiempo parcial, para que se ayuden en sus estudios, solo que terminan trabajando jornadas enteras. Los gobiernos de los países en donde operan, omiten llevar a cabo visitas de inspección que aplique sanciones, por el contrario, dan dádivas a los inspectores para que no haya denuncia oficial al respecto.

En la parte laboral también hay adultos explotados, especialmente migrantes, a quienes se les pagan salarios menores al mínimo, además de no otorgar prestaciones laborales y negar la seguridad social en franca violación a las leyes del trabajo, abusando así de la condición de vulnerabilidad por no ser ciudadanos. Lo grave de la explotación laboral radica en el trato cosificado de las personas tratadas. Esto constituye ahora delitos internacionales, debido principalmente a la participación de agentes de los distintos países, tanto del lugar de origen de las personas tratadas, como del lugar de destino. En el lugar de origen hay enganchamientos de las personas casi siempre con engaños y promesas de mejores condiciones de trabajo y de vida, mientras que en el lugar de destino, se utilizan métodos de coacción consistentes en crear sistema de deudas –semejantes al de las antiguas tiendas de raya-, o bien, la amenaza permanente de entregarlas a las autoridades migratorias. Estas redes de trata operan con la complicidad de autoridades públicas a cambio de una participación económica en el negocio. Se hace necesario no omitir que muchas veces, la explotación laboral se convierte en explotación sexual, que llega a ser útil para dar servicios hasta a los funcionarios públicos.

Otra enorme forma de corrupción trasnacional tiene que ver con cuestiones ambientales. Con la apariencia de la legalidad de las concesiones de recursos naturales, los países en vías de desarrollo permiten el extractivismo a cambio de ciertos “Arreglos” con agentes del poder público. Esos arreglos implican el pago de sumas de dinero para que las concesiones sean otorgadas en plan preferencial; pero además, el acto corruptivo no solo se encuentra en la transacción llevada a cabo secretamente que puede ser, desde el pago hasta el poder compartir ganancias, sino en la permisión de contaminar, ya sean suelos, depósitos de agua o la atmósfera.

La explotación de recursos naturales altera sistemas ecológicos que no son saneados por las empresas extranjeras beneficiadas, por lo que la corrupción en estos casos pone en severos riesgos al medio ambiente. Un ejemplo de ello es Canadá, que es un país que en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International ocupa un honroso octavo lugar. Sin embargo, no parece que en esa percepción se vea reflejada la corrupción que sus empresas mineras despliegan en otros países del cual México no es la Excepción. “las empresas canadienses que asumen conductas ejemplares y responsables en su nación son a ciencia cierta las empresas más corruptas cuando invierten en el sector minero en México.” (Rodríguez García 2013). Los actos de corrupción más comunes son, obtener las concesiones en condiciones de preferencia a cambio de sobornos, conformación de sindicatos blancos con pago a los líderes para mantener el control de los trabajadores, bajos salarios sin las prestaciones laborales correspondientes, asesinato o desaparición forzada de líderes laboristas de oposición,<sup>2</sup> contaminación de suelos,

---

<sup>2</sup> Desde la visión de Global Witness, “el asesinato es sólo una de las tácticas utilizadas (por las empresas propietarias de las minas) para silenciar a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente, en donde también se incluyen amenazas de muerte, arrestos, agresiones sexuales y ataques legales”, por lo que establece que como ahora “nunca fue más letal tomar una posición contra las empresas que roban tierras y destruyen el medio ambiente”(reporteindigo).

Mining Watch Canada afirma que “es evidente que los mecanismos legales existentes no aseguran que las empresas mineras canadienses en el extranjero respeten los derechos humanos colectivos e individuales y acaten el estado de derecho”.

Véase también, “La Fiscalía General de la República (FGR) [de El Salvador] confirmó ayer el asesinato de Gustavo Marcelo Rivera Moreno, un férreo opositor a los proyectos mineros en el departamento de Cabañas, cuyo cadáver fue encontrado en el fondo de un pozo a finales del mes pasado luego de haber desaparecido días atrás.” (elsalvador...)



ríos y mantos acuíferos, despojo de tierras a comunidades rurales, varias de ellas indígenas, con la complicidad de las autoridades.

Otro caso de corrupción transnacional escandalosa son los paraísos fiscales, que son aquellos que “son territorios cuyos sistemas tributarios favorecen, de manera especial, a sus no residentes, tanto personas físicas como entidades jurídicas.”(inspiration.org). Los países que se consideran guaridas fiscales reciben cuentas financieras de individuos o empresas que no han pagado los respectivos impuestos en sus países. Además, con el pretexto del secreto bancario o financiero, no se permiten dar información de quienes tienen cuentas en las entidades bancarias (El financiero 2018).<sup>3</sup> Todo este dinero ahorrado en los paraísos fiscales a menudo proviene de actividades ilícitas, con lo que se considera que hay blanqueo de dinero y evasión de impuestos. Sin embargo, la captación de capitales es un gran negocio en los países receptores, lo que ayuda en gran medida su economía de inversión y especulativa. Aunque existen actos que manifiestan conductas ilícitas y delictuales, otras prácticas asociadas a este fenómeno pueden ser de perfecta legalidad pero de cuestionable moralidad.

El contrabando es otro de los negocios más lucrativos y que acarrea, en el contexto general de la corrupción, una serie de conductas y omisiones que van, desde el tráfico de armas, drogas y cualquier mercancía, tanto lícita como ilícita. En el caso de la introducción de mercancías no prohibidas, el problema estriba en que las autoridades fiscales, en las aduanas terrestres, aéreas y marítimas, permiten pasar una gran cantidad de cosas sin que paguen los respectivos impuestos, por supuesto, a cambio de regalos o dádivas en dinero o en especie. Para el caso del paso de las mercancías ilícitas, también hay pagos a los funcionarios que van, desde agentes aduanales hasta altos funcionarios, con la única diferencia de aquellos en que estas mercancías no deben pasar por ser ilegales y no por la cuestión de impuestos.

Si bien, el listado de temas sobre la corrupción transnacional puede ampliarse casi ilimitadamente, solo he mencionado algunos de los más significativos. Es evidente que la corrupción no es un problema de actos individuales y aislados como suele decirse, especialmente si pretendemos ubicarla en el contexto cultural de cada pueblo. En realidad la corrupción es un problema estructural (Sandoval Ballesteros 2016: 119-120) y que daña, no solo la estructura nacional, sino la global.

### III. LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Los países latinoamericanos no se caracterizan por ser de los menos corruptos si consideramos el Índice de Percepción Global de la Corrupción que emite la organización Transparencia Internacional. Según el índice de 2017, de los 30 países latinoamericanos enlistados, los mejor ubicados son Uruguay, Barbados y Chile, con los lugares 23, 25 y 26 respectivamente. En cambio, Venezuela ocupa el último y más indecoroso lugar 169 de 180 países señalados (Transparencia Internacional 2018). México se ubica en el nada honroso lugar 135 de la lista empatado con Honduras. Si se compara el índice de 2015, México ocupaba el lugar 95 y en 2016 el lugar 123. La caída ha sido realmente dramática.

Pero no solo los mexicanos han empeorado su percepción de corrupción, que proviene fundamentalmente de los actos y omisiones de las altas esferas del poder público, en combinación con grandes empresas, con las cuales llevan a cabo jugosos negocios a escondidas de los medios de transparencia. Según datos los tres últimos índices de corrupción internacional, 2015, 2016 y

---

<sup>3</sup> Aunque no hay una lista única, presento una de ellas que nos da una referencia de los países que ocupan los diez primeros lugares como paraísos fiscales son: Suiza, Estados Unidos, Islas Caimán, Hong Kong, Singapur, Luxemburgo, Alemania, Taiwan, Emiratos Árabes Unidos y Guernsey.

2017, en los países más influyentes de Latinoamérica, Brasil tiene en los lugares 76, 79 y 96, lo que nos indica una sensible caída en los últimos informes. Venezuela también experimenta un detrimento en la posición, pues los números nos dicen que la posición es 158, 166 y 169. Las posiciones de Bolivia son también de caída con 99, 113 y 112, muy semejante a Ecuador, cuyas posiciones son 107, 120 y 117. Colombia tiene los casilleros 83, 90 y 96; Perú por su parte tiene la ubicación siguiente: 88, 101 y 96, lo que es una caída y recuperación muy desconcertante, tomando en cuenta el escándalo de corrupción con la empresa Odebrecht que hizo renunciar al propio Presidente del País. Paraguay es un caso semejante al anterior, pues su ubicación está en 130, 126 y 135, y junto con Venezuela son los países con más nivel de corrupción del cono sur.

En Centroamérica, El Salvador es un caso muy dramático, al igual que México, pues pasó del renglón 72 al 95 y luego al 112; algo semejante fue Panamá que se puso en los lugares 72, 87 y 96. En ese caso habría que ver cuánto afectó el escándalo de los llamados “Panamá likes”. Por lo que respecta a Guatemala, ha transitado la ubicación 123, 136 y 143, lo que también es un descenso importante. Honduras pasa por los casilleros nada envidiables 112, 123 y 135, muy lejos de la media internacional que se ubicaría en el lugar 96.

Uruguay, Chile, Costa Rica y Cuba son países que se mantienen estables, pues su movimiento hacia tras o hacia adelante no ha variado mucho, debiendo ser los países menos corruptos. Argentina, por su parte, tiene los lugares 107, 95 y 85, lo que comporta un mejoramiento apreciable en una tendencia opuesta al resto de las naciones mencionadas.

Las islas del Caribe tienen una situación en el siguiente orden del más al menos corrupto. Esta posición lamentable la tiene Haití, quien, en los mismos años señalados anteriormente, pasó del lugar 158 al 159 y una ligera recuperación al 157. República Dominicana se postró en los lugares 103, 120 y 135, experimentando el mayor aumento de la corrupción en las islas caribeñas. Trinidad y Tobago registra los lugares 72, 101 y de regreso al 77, lo que experimenta una de las caídas más bajas y una recuperación muy alta. Por su parte Jamaica registró un 69, 83 y 68, lo cual establece una caída y una recuperación loable para situarse por debajo de la media internacional. Surinam por su parte se ubicó en los lugares 88, 64 y 77, con un sensible mejoramiento pero luego con un descenso. En el caso de Guayana tuvo los casilleros 119, 108 y 91, lo que nos dice que va bajando su nivel de corrupción de modo plausible.

Hay países para quienes solo aparecen datos en los últimos dos ejercicios, es decir, en 2016 y 2017. Uno de ellos es Siriname, que se posicionó en el lugar 64 y luego en el 77, lo que nos dice que hay una tendencia a empeorar. Otro país con datos de los últimos dos índices es Granada, misma que pasa del 46 al 52, aunque todavía no preocupa conforme a la media global. Dominica registra el lugar 38 y baja un poco al 42, por lo que todavía se puede catalogar como privilegiado. Por su parte Santa Lucía pasa del renglón 35 al 48, lo que es una mala tendencia, aunque todavía está en lugares muy respetables. Barbados, un país muy pequeño como las anteriores islas, pero que puede ser un buen ejemplo de comportamiento social y público, pues pasó del sitio 31 al 25, muy cerca de Uruguay y que puede llegar a ser el menos corrupto de América Latina, lo cual hay que reconocer con creces. Por último, Bahamas, pasó del renglón 24 al 28, que, aunque es un ligero retroceso, sigue siendo uno de los mejores del continente.

Ante esta numeralia, es importante señalar que Latinoamérica no tiene un denominador común respecto de la corrupción, por el contrario, es una región muy variable lo que no puede decirse, respecto de países africanos, que la pobreza marca una condición de la corrupción. Es decir, hay países con pobreza pero con baja corrupción, pero también hay naciones que han repuntado en el crecimiento económico pero con un nivel muy alto de desigualdad y de corrupción.

La disparidad de las posiciones, que van del lugar 21 al 169, nos impiden ver aspectos análogos. Ciertamente que en todos los países hay corrupción pública y privada, no es posible determinar en la región que una sea superior a la otra, esto es cuestión de cada país. La corrupción en el seno de la sociedad es mayor en unos países, mientras que en otros, lo peor está en las esferas gubernamentales.

En este último tipo de corrupción, existe la de alto y bajo estrato, (Ackerman, Susan:1978) lo que quiere decir que la primera, participan esencialmente altos funcionarios en contubernio con los agentes económicos más poderosos e involucran altas sumas de dinero, mientras que la de bajo estrato se presenta en los funcionarios de menor jerarquía, y se efectúa de modo más simple con los ciudadanos y operan con relativamente pequeñas sumas de dinero. En esta parte también hay que hacer estudios muy particulares para obtener cuál de las formas de corrupción es más abundante y qué es lo que determina la posición en el Índice Global. Sin duda alguna, la alta corrupción daña más en el sentido en que mayores sumas de dinero se trafican, solo que es menos visible, en tanto que la corrupción de bajo estrato, es tal vez más perceptible, pero menos significativa por las cantidades que se mueven.

Con independencia de lo anterior, en Latinoamérica, en 2016, 13 países estuvieron por debajo de la media mundial y 17 países por encima lo que determinó un saldo negativo, mientras que en 2017, hubo 14 países debajo de la media internacional y 16 debajo de ella, que es un ligero mejoramiento en el conjunto, pero que no puede marcar una tendencia aún.

#### IV. MÉXICO Y LOS *ESFUERZOS* QUE NO CUAJAN

Con certeza se puede decir que México es de los países más corruptos, y puede decirse, además, que la corrupción pública es, con mucho, más perniciosa que la corrupción privada. La primera solo involucra funcionarios públicos, mientras que la privada se realiza entre particulares, y no necesariamente con la participación de sujetos que representan alguna institución del poder público.<sup>4</sup> Tampoco hay que perder de vista que una clase muy importante y abundante de actos corruptivos involucra simultáneamente actores públicos con agentes privados y que en ella se puede presentar corrupción de alto y bajo estrato. En cualquier caso, toda corruptela daña la función pública y la marcha de la economía, a la vez que daña al total de la sociedad. Esto se debe a que la suma de la corrupción tiene un costo, que ya se obtiene a través de un conjunto de métodos de medición por encuesta. De este modo, tenemos, para efecto de calcular su costo, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En este instrumento se establece la suma de los actos de corrupción asciende a 7,217,848,391 millones de pesos, considerablemente más alta que la de 2015, que fue de 6,418,824,589 millones de pesos (Encuesta ENCIG 2017:139). Habiendo varios rubros de servicios públicos medidos, fueron los “contactos con autoridades de seguridad pública” los que más costaron con un total de 1,376,912,579. Sin embargo, a la encuesta se escapan múltiples actos que no fueron considerados, como las transacciones entre políticos y las empresas, lo que sin duda alguna aumentaría las cifras expuestas.

Nuestro país no se ha caracterizado por desenvolver programas ambiciosos de combate a la corrupción, más que lo que señalaba un marco jurídico limitado, entre el Código Penal y la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos. Ahora, por tan alto nivel de corrupción en

---

<sup>4</sup> Un ejemplo de corrupción entre particulares es muy común en las escuelas privadas, las que ofrecen títulos a cambio de pagos; en el mundo deportivo es también muy común el arreglo de las justas o juegos para generar ganadores específicos y con ello obtener dinero a partir del quiebre de apuestas.

el país, se creó, a partir del 18 de Julio de 2016, un Sistema Nacional Anticorrupción, compuesto por titulares de algunas instituciones públicas y por ciudadanos.<sup>5</sup> Este sistema se replica en forma análoga a las 32 entidades federativas, las que están en proceso de consolidación de su sistema local, además de armonizar el marco jurídico en lo Federal y en lo local. Siete leyes son las que determinan el marco jurídico contra la corrupción, a saber, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (3de3), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Código Penal Federal y Ley de la Fiscalía General de la República (para la creación de una Fiscalía Anticorrupción. En el plano de las entidades federativas, se establecen estas mismas leyes, pero solo con efectos para los Estados y no son válidos fuera de ellos. A pesar de un marco regulatorio tan amplio, existe en la ciudadanía y en las mismas esferas políticas del país, pues a dos años de su instauración, son pocos los casos que se han procesado.

De las 32 entidades federativas, 18 ya tienen las siete leyes completas, 12 Estados que tienen varias de esas leyes, mientras que dos tiene varias leyes pendientes por legislar. No obstante que ya hay un marco regulatorio, varias entidades todavía no completan el Sistema Local Anticorrupción, en gran medida porque falta el nombramiento de alguno de los funcionarios de las instituciones que lo conforman

Uno de los grandes problemas del Sistema Nacional radica en la forma en que son designados sus miembros, de la que se encarga la Cámara de Senadores. En primer lugar está la persona titular de la Secretaría de la Función Pública, que es nombrada por el Presidente de la República con aprobación del Senado. Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, también son nombrados por el Senado; mismo caso del Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales quien también es nombrado por el Senado. Un miembro del Consejo de la Judicatura Federal que puede ser miembro del Poder Judicial Federal, que también puede ser nombrado por el Senado y en un caso puede ser nombrado directamente por el Presidente de la República. Por su parte, el Auditor Superior de la Federación es nombrado por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República.

El He aquí el dilema. El Senado y la Cámara de Diputados está compuesto por partidos políticos –que dominan la escena política- quienes buscan siempre elegir personas “ a modo”, es decir, afines a los propósitos de su causa partidista, generando con ello una expectativa de no afectación si acaso hay una acusación para sus miembros. La participación del Senado y la Cámara de Diputados, en su designación dejan más dudas que aclaraciones, especialmente si los designados llegan con compromisos previos hacia ciertas gestiones gubernamentales que los propusieron. Ese es el gran conflicto, que la persecución de las altas conductas corruptivas que involucran, especialmente políticos, pueden quedar ahogadas en investigaciones inconclusas o amañadas, lo que causaría impunidad, fenómeno muy grave en el país y que sin duda se asocia a la corrupción. Esta asociación inmanente estriba en que los actos que significan una transgresión a las leyes, entre otros motivos, pueden quedar sin castigo en base al pago de las autoridades para no perseguir los delitos o en virtud de los compromisos creados. De esta situación no escapa el Sistema de Impartición de justicia, en donde han surgido casos en que los jueces también llegan a

---

<sup>5</sup> Las Instituciones que forman parte del Sistema a través de sus titulares, son: Secretaría de la Función Pública, Auditoría superior de la Federación, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Consejo de la Judicatura Federal y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Adicionalmente, un representante del Consejo de Participación Ciudadana.

ser *comprados* para impedir la aplicación estricta de la justicia. Siendo estructural, el quebrantamiento corrupto de la ley, se anida en todos los poderes públicos.

Se ha creado ahora un sistema anticorrupción muy completo, aunque también muy incierto. Empero es inaudito haber llegado a tener que crear algo de ese tamaño y naturaleza debido a los altos índices de desobediencia de los deberes públicos y privados. Además de todo, el sistema es altamente costoso, con todo y la incertidumbre de los mexicanos de no saber cuánto tardará ese sistema, tanto a niveles locales como a nivel federal, para comenzar a ver sancionadas las conductas corruptivas más importantes, con lo que de esa manera comenzaría a sentir que viene su reducción.

Algo muy importante, aún falta ser designado el Fiscal Anticorrupción, que es parte del sistema y responsable de perseguir los delitos correspondientes. Su designación ha costado mucho trabajo entre las fracciones parlamentarias, sobre todo si se considera que debe ser independiente y apartidista, solo que los partidos políticos mayoritarios luchan por que sea alguien más cercano a su causa, razón por lo que el cargo está vacante. La salida de la gestión gubernamental federal al final del 2018, seguramente impide el nombramiento con la finalidad de que todos los “negocios sucios” comandados desde la Presidencia de la República queden impunes y no tengan que ser sancionados. Por ese motivo el sistema anticorrupción tiene muchos cuestionamientos que hacen dudar de su eficiencia.

Además de la creación del sistema, no se han visto otros esfuerzos importantes para combatir la corrupción, como podría ser una cruzada nacional. Otra acción importante sería la capacitación especial en la materia de los funcionarios públicos a todos los niveles, como también sería deseable que se depuraran los métodos de selección de los funcionarios que son designados. Es aún baja la cantidad de plazas que se someten a concurso público, bajo las cuales la capacidad supere los compromisos. La credibilidad del sistema puede depender de que se instauren procedimientos en contra, no solo de funcionarios locales, sino de altos funcionarios federales, como muestra de voluntad de que ahora sí se hará frente al combate de este flagelo. En este sentido, muy imaginativos debemos ser los mexicanos para luchar contra un demonio que cada día es más poderoso.

## V. LOS DERECHOS HUMANOS HUMILLADOS

Los actos de corrupción son una antítesis de los derechos humanos (Chacón Hernández 2001: 239-254). O pueden ser una afectación directa o pueden ser un mecanismo que nos lleve indirectamente a su transgresión. Esto se debe a que la corrupción no sancionada efectivamente, convierte los actos ilegales en impunidad, y socava el más elemental principio de justicia.

Los sujetos afectados por la corrupción son a menudo vistos como algo abstracto, especialmente cuando pensamos que solo la sociedad es la que recibe el impacto de sus afectaciones. Pero no, en los actos de corrupción, además de ser un acto contra *lessa sociedad*, muchas veces dañan directamente a personas concretas, lo que hace un fenómeno de victimización directa e indirecta a la vez.

Decimos que un acto corrupto viola de forma directa un derecho cuando aquel significa inmediatamente el incumplimiento de una obligación estatal referida a dicho derecho. Así, por ejemplo, cuando un(a) juez(a) acepta un soborno, se afecta de forma inmediata su imparcialidad, con lo cual se viola el derecho a un juicio justo. Por otro lado, un acto corrupto también puede violar directamente un derecho cuando un(a) funcionario(a) o institución estatal actúa de forma tal que impide que una o más personas tengan acceso a ese derecho. Por ejemplo, cuando alguien necesita sobornar a un(a) funcionario(a) para obtener un subsidio habitacional o a un médico para acceder a un tratamiento en un hospital público. (Nash Rojas 2014:27)

Si los actos de corrupción tienen naturaleza económica, ya se ha dicho que dañan la economía, especialmente por su alto costo. En ese sentido, se convierte en una causa inhibidora del crecimiento y el progreso, pues muchas personas, incluso clases sociales se ven postradas en su progreso. Dañar la economía de un país es a la vez dañar la economía familiar y personal, en la medida que desciende el poder adquisitivo, o disminuyen los servicios públicos y aumenta la desigualdad económica y social. Todas las formas de corrupción, al final del camino, impactan en los más pobres, solo que su condición miserable no advierte que su afectación es directa, atribuyendo la causa de su pobreza al destino. Pero no, la corrupción va ligada directamente al desarrollo de un país. Los más corruptos son todos subdesarrollados, mientras que los países desarrollados ocupan los mejores lugares en el índice de percepción.

Los países menos corruptos son a su vez quienes mejores servicios públicos tienen, mejores condiciones y prestaciones laborales, los que mayor certidumbre patrimonial gozan, los de economía más avanzada, los más pacíficos. Por su parte, los más corruptos son aquellos en donde más violencia impera, porque ambos fenómenos están ligados, tal vez con la excepción de Estados Unidos, cuyo índice de violencia es muy alto y su estándar de corrupción es bajo. Según el Índice Global de Paz de 2017, de 163 países, México ocupa el lugar 142, y solo son más violentos Venezuela en el lugar 143 y Colombia en el 146. En cambio Chile, es el más pacífico ubicado en el casillero 24, seguido de Costa Rica en el sitio 34 y Uruguay en el 35. Como se había explicado antes, esos tres países son a su vez algunos de los menos corruptos de Latinoamérica.

Toda la violencia y todo el dispendio gastado en actos de corrupción son causas de múltiples violaciones, directas o indirectas de derechos humanos. Desde el derecho a la vida, la integridad física o la libertad de expresión, así como la obligación de información por el Estado, hay muchas otras formas de violentar derechos, dependiendo del acto de corrupción y la situación particular de las víctimas. Por ejemplo, las concesiones amañadas en favor de empresas que explotan recursos naturales en territorios de pueblos indígenas, a veces más que la vida, violentan derechos de autodeterminación y el derecho a la consulta libre e informada. Otro ejemplo es el desvío de recursos, dependiendo de qué institución pública se realicen. Si de un Instituto de Salud se impide la aplicación de un presupuesto suficiente para destinarlo a gasto político, es una consecuencia lógica que la atención de los servicios sanitarios se vean mermados, lo que constituye una violación al derecho social de atención a la salud. Pero si acaso por falta de medicamento, instrumental o personal médico, fallecen personas, entonces, además del anterior, se violenta el derecho a la vida.

Es muy difícil determinar la causa directa entre el desvío de recursos y la mala atención de los servicios sanitarios, por consecuencia, muchas de las violaciones de derechos humanos no aparecen como causa de un acto de corrupción. En el ejemplo de la pérdida de vidas humanas, es muy probable, acaso si se sigue un procedimiento respectivo, que se concluya que fue un acto de negligencia médica. No obstante, queda en la amplia probabilidad que gran parte de las afectaciones sean a causa de actos u omisiones corruptivas.

La corrupción también se ha enquistado en los procesos políticos. Los fraudes electorales que quebrantan la voluntad de la mayoría ciudadana, dañan, no solo al candidato que no se le respeta un triunfo, sino a todo el electorado que lo apoyó con sus votos; en ese sentido los derechos afectados son derechos políticos difusos y personales. No debemos obviar el método del fraude, del que por cierto los mexicanos tenemos mucha experiencia. La compra de votos, compra de funcionarios electorales, de funcionarios de casillas, de magistrados de Tribunales Electorales son, entre otros, medios para dañar la voluntad popular. Todos y cada uno de esos actos humillan la dignidad de las personas y de la sociedad, y por lo tanto, dañan los derechos humanos.

Lo mismo en el sistema de justicia. Investigaciones no efectuadas por los Ministerios Públicos, o investigaciones débiles a cambio de favores, son premisa de una sentencia absolutoria por falta de pruebas o por no haber pruebas contundentes, lo que genera una violación flagrante al derecho humano de acceso a la justicia. En otro sentido, a pesar de no haber elementos suficientes para sustentar la culpabilidad de un acusado, con el efecto *chivo expiatorio*, se sanciona a quienes no se debe. En este caso, la violación de derecho es, tanto al sentenciado injustamente como a las víctimas que, aunque muchas veces no lo saben, no se les satisface justicia al no sancionar a quien realmente les victimizó.

No quiero dejar pasar el hecho de que en muchos países, especialmente los llamados en vías de desarrollo, la corrupción ha mantenido los servicios públicos básicos en pésimas condiciones de prestación. Suministro de agua deficiente, alcantarillado sin mantenimiento, transporte público insuficiente y de mala calidad, atención en ventanillas de trámites retardadas o sin respuesta pronta o con cobro, solución de demandas de manera selectiva, insatisfacción de demandas por carácter discriminatorio, sistema educativo deficiente, hasta la poca inversión en cultura y muchas situaciones más, son todas, más que falta de productividad de un país, causa de la corrupción, especialmente cuando la clase política y ciertos grupos de empresarios se enriquecen de modo exagerado, y el grueso de la población se encuentra en condiciones de pobreza, aunque sea en diversos grados.

Pues en efecto, la corrupción, más que cultural, es un problema estructural cuyo fin principal se observa en forma más alarmante, parece ser la acumulación de poder y privilegios de forma ilegítima (Sandoval Ballesteros 2016: 119-120) en un sector muy reducido de una población. Por tal motivo, es inviable defender lo dicho por muchas personas según las cuales, “la corrupción nos conviene a todos”. En realidad hay un perjuicio, de una o de otra forma, de modo mediato o inmediato, y que se sentirá en más de alguno de los servicios que el ciudadano debe utilizar. Además, la corrupción, es causa de la pobreza y la desigualdad, no es casualidad que los países predominantemente pobres tengan la percepción más alta de corrupción, claro, salvo sus excepciones. Tal como se dijera

en su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Ecuador, la CIDH señaló que “la pobreza inhibe la capacidad de las personas para gozar de sus derechos humanos” y resaltó que los Estados deben proteger “los derechos de los grupos vulnerables y marginados dentro de la sociedad, como aquéllos desventajados por los efectos de la pobreza”(Parra Vera 2012).

La pobreza es una causa de violación de derechos, pero también se puede considerar una violación en sí misma, todo ello en función de la afectación a la dignidad humana, pues las carencias que significa la pobreza, no puede sino ser vista como una humillación al ser humano mismo.

## VI. PROPUESTAS RADICALES?

Acabar la corrupción puede llegar a ser imposible o muy cercano a ello. A lo que pueden aspirar las sociedades es bajar su práctica al mínimo, al punto que no dañe a la sociedad y a las personas en lo individual. Más acaso, los pocos actos de corrupción en una sociedad ideal, deben ser sancionados de modo que pueda disuadirse eficientemente su práctica, no solo porque en esos actos exista un nivel importante de coerción, sino porque es señal de reivindicación del orden moral.

En efecto, los actos de corrupción pueden o no dañar el orden jurídico dependiendo si la conducta específica está contemplada en la legislación; pero lo que con certeza sí se afecta es el orden moral de la sociedad. No hay ninguna duda, a pesar de que se quiera justificar la corrupción, el solo hecho de transgredir los derechos de una persona es suficiente para tomarlo

como un daño y, por lo tanto, ser antimoral y antisocial. Ahora bien, dado que el combate es un problema moral y jurídico, es evidente que la lucha en su contra es a la vez con la reafirmación de los valores morales, tanto como el establecimiento de normas que describan la corrupción y que la señalen como delito con una sanción.

Si hay normas que señalan sanciones a las corruptelas, entonces lo que hace falta es voluntad. La voluntad de la autoridad pública para actuar firme y adecuadamente en contra de quienes se corrompen es, a menudo, quebrantada por lo que hacen o pueden hacer o dejan de hacer. **Ley sin voluntad equivale a una voluntad sin ley.** Ese es la esencia del conflicto.

Que hay detrás de la decisión a comportarse de modo corrupto. Mucho nos ayudaría a comprender los motivos, con la definición que ha dado las Naciones Unidas en el Programa Global contra la Corrupción al definirla como un “comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias”(Programa Global contra la Corrupción, 2004).

Aquí hay que destacar la decisión de la satisfacción de fines privados asociados a la obtención de beneficios. En efecto, por lo común la corrupción está motivada por ambiciones pecuniarias, aunque hay que reconocer otros fines no lucrativos, sin embargo, estos son los menos. En los foros donde se aborda la temática, siempre va a sobresalir la cuestión de los favores que otorgan beneficios principalmente económicos. Esto nos lleva a escudriñar las bases morales del ser humano conforme a las cuales, la lucha por lo material se convierte en el objetivo de la existencia. Por más que se diga que lo material no otorga la felicidad, no hay manera de evitar la atracción por el dinero y los bienes, que entre más costosos más se desean.

En las sociedades de consumo la tenencia de dinero para adquirir bienes y servicios que dan satisfacciones, ya no es necesariamente una razón de necesidad, sino de estatus. Pero esto es parte de un modelo ideológico familiar o personal, casi religioso, de demostrar a la sociedad el éxito a través del mayor consumo y la mayor acumulación posible. Cuando se involucran las empresas en actos de corrupción, tampoco se puede pensar en necesidades, sino en ambición de poder y presencia ante la competencia de los agentes análogos. El problema entonces, no es solo una cuestión moral, tampoco es una cuestión de leyes, es un problema estructural que hay que atacar desde las bases de la organización del sistema socio económico con medidas radicales.

En definitiva, el marco de las libertades y la competencia de un sistema como el que impera son la base de las premisas morales para que se busque el binomio dinero-poder. Es por eso que hay que cambiar tres órdenes normativos desde su raíz. El moral y el social y el jurídico. El primero y el segundo desde la escuela a temprana edad. Tampoco se puede confiar en que la familia sea el espacio donde se transmiten los mejores valores; a menudo en el seno familiar es donde se comienza a transmitir el deseo de actuar indebidamente, tan solo por el ejemplo de los padres. Ya las iglesias tampoco son el espacio que hace que las personas asuman un comportamiento con estricto apego a la moral social y religiosa. La doctrina de la caridad y del perdón está completamente horadada por lo que no es por ese camino donde se renovaría la sociedad para acabar con la corrupción. Entonces, debemos pensar en medidas más radicales que puedan, no necesariamente prohibir la riqueza, sino ponerle un techo.

Hasta ahora se ha buscado la ética de mínimos. Incluso en la concepción de los derechos humanos pensamos en las mínimas prerrogativas para que el ser humano sea digno. Los salarios de los trabajadores se pagan a partir de un mínimo; las casas de los trabajadores se sujetan a estándares mínimos, la alimentación del ser humano también se calcula en base a mínimos nutricionales, todo para pensar en un mínimo de calidad y de dignidad. El problema de los mínimos es que a muchos se les mantiene en ese nivel como si fuese el máximo, mientras otros,



que son los menos, amasan fortunas inmensas porque esas no tienen topes. Se dice que jurídicamente nadie puede tener menos de algo, pero no se dice que no se debe tener más de tanto, sobre todo si la acumulación de unos significa, lógicamente la carencia de muchos otros. Es precisamente aquí en donde hay que generar una ética de máximos. Cuando se prohíba tener más de algo, entonces, habrá un efecto cascada que derrame los beneficios en la mayoría. Puedo pensar entonces en una familia o persona que ha acumulado al tope, por consiguiente, pregunto, ¿qué necesidad de asegurar mayores ganancias tendría?

A todo esto me permito decir que a la corrupción se le ha intentado combatir de abajo hacia arriba. Se han reprimido los actos de corrupción de bajo nivel, pero no se ha hecho mucho en los actos de estrato alto. Y la razón para que no se haya logrado mucho en esta parte es que el poder político y el económico están cada vez más emparentados. Antes la clase política era una y la clase económica alta era otra. Ahora la clase alta y la clase política son lo mismo. Entonces, la manera de combatir la corrupción es de arriba hacia abajo, del mismo modo que hay que hacer que se obtengan los beneficios sociales. Cuando se alcance el tope, ya no habría manera de permitir mayor crecimiento de las fortunas.

En cuanto a la actividad política, también es necesario poner topes, tan solo porque si quehacer se ha convertido en un vehículo de corrupción. Que una persona se dedique a hacer política está bien, pero los cargos públicos que ocupe, no deben exceder de un tiempo razonable. Perpetuarse en la función pública es causa directa de la corrupción, sin duda alguna, entonces, evitar las reelecciones y las ratificaciones, en el sentido, no solo de ocupar el mismo cargo, sino diferentes, se puede convertir en una acción que disminuya considerablemente la corrupción. De paso, se impide que la clase política se vuelva una especie de clase empresarial.

Por último, considero que los órganos de vigilancia sobre los actos de corrupción no deben ser del poder público. Esas instituciones deben ser absolutamente ciudadanas pensando en una real separación entre lo público y lo privado. La acción gubernamental debe ser fiscalizada por la sociedad y no por sí misma, más o menos al mismo modo que lo planteaba el gran poeta Machado, a quien en forma de parafraseo, habría que rescatarle en sus coplas lo que dijera:

“Ojo que vez no es, ojo porque tú lo veas; es ojo porque te ve.”

La vigilancia en la función pública solo debe ser hecha por alguien ajeno, no por sí mismo, al menos que se quiera caer en la simulación del contubernio. Aun así, nada asegura que los visualizadores ajenos no sean comprados por quienes quebrantan la ley jurídica y moral. En este sentido, más que a la seguridad total, se le apuesta a la probabilidad.

La cooperación internacional que establecen los convenios, está muy bien, pero hay que darle un mayor impulso. Así como se han estado homologando los sistemas de impartición de justicia, especialmente en materia penal, también es necesario proyectar sistemas anticorrupción en todos los países con estructuras semejantes, de modo que en todas ellas sea la ciudadanía la que vigile la función pública, con la diferencia de que las instancias de participación ciudadana tengan potestades jurídicas para hacer que se persiga y se reprima judicialmente la corrupción. A partir de allí, dado el auge de la corrupción transnacional, todas las instancias nacionales deben estar conectadas entre sí para que a su vez se establezca un verdadero *sistema internacional anticorrupción*. Es verdad que cada país tiene que hacer lo propio para bajar las malas prácticas, pero eso sería insuficiente si no comenzamos a crear una serie de instancias de nivel global que hagan tan desproporcionado el comparativo como así no lo demuestra el índice global de percepción de la corrupción. Lo que falta es que los países que tienen un bajo nivel de quebrantamiento, no coadyuven el fomentar la corrupción e otros lugares. No deben ser válidas

las posiciones según las cuales, se nos presenten naciones con virtudes internas y vicios externos, honestos al interior y deshonestos hacia afuera.

No considero inútil pensar en un sistema anticorrupción de corte regional, específicamente para América Latina. La similitud de identidades, la semejanza de las culturas y su forma de vivirlas, la explotación a la que históricamente ha sido sometida, las estructuras políticas de sometimiento a intereses extranjeros, también generan modelos de corrupción análogos. Todo ello justifica la creación de una institución latinoamericana que pueda hacer un frente común a toda la distorsión que las ha cooptado.

Combatir la corrupción y los esfuerzos que se realicen en pos de ello, no puede ser ya una cuestión aislada, es decir, no es asunto independiente en cada país. Hemos llegado al punto en que la corrupción, de la que ya se ha consignado que es violatoria de derechos humanos, no puede tratarse como un asunto doméstico, no mientras intervengan empresas transnacionales y multinacionales en cada parte de la economía de un país. Son tan graves los efectos, que el fenómeno debe ser tratado como un asunto humanitario. Ergo, ¿habría razones que justifiquen ciertas formas de intervención, al menos de los organismos internacionales?

## VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

Ackerman, Susan Rose (1978): *Corruption. A study in political economy*. New York: Academic Press.

Chacón Hernández, David (2001): “Corrupción e impunidad como antítesis de los derechos humanos.” En: *Revista Altamirano del Congreso del Estado de Guerrero*. No. 23, Año 4, Segunda Época, Noviembre-diciembre, pp.239-254.

Chacón Hernández, David (2015) “La corrupción financiera y la violación de derechos humanos”. En *Revista Alegatos*, no. 90, Segunda época, Mayo-agosto, pp341-366.

Guillén, Alejandra (2013). “Embajada canadiense encubrió a minera vinculada a asesinato de Mariano Abarca.” En: *Revista Proceso*, 6 de mayo.

Malem Seña, Jorge (2000): *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Nash Rojas, Claudio, (coord.)(2014): *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos Humanos*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Parra Vera, Osa (2012): “Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional.” En. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. San José de Costa Rica: Vol. 56, Julio-diciembre.

Rodríguez García, Arturo (2013): “Mineras canadienses: Ejemplares en su país, corruptas en México.” En *Revista Proceso*, 19 de diciembre.

Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2016). “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, No. 1, V. 78, enero-marzo,

Werner y Hans Weiss (2016): *El libro negro de las marcas. El lado oscuro de las empresas globales*. Traducción de Mariano Grynszpan y Alejandra Obermeier. México: Edición Debolsillo.

“El Economista” (2014). En: [https://www.\[eleconomista.com.mx/politica/Corrupcion-en-Mexico-un-problema-cultural-Pena-Nieto-20140908-0017.html\]](https://www.[eleconomista.com.mx/politica/Corrupcion-en-Mexico-un-problema-cultural-Pena-Nieto-20140908-0017.html]) (8 de septiembre de 2014).

“*El Financiero*” (2018). En [http://www.\[elfinanciero.com.mx/economia/los-10-paraisos-fiscales-mas-grandes-del-mundo\]](http://www.[elfinanciero.com.mx/economia/los-10-paraisos-fiscales-mas-grandes-del-mundo]) (30 de enero, 2018).

“Sobornos de Odebrecht”. En (2017).

[https://www.\[elpais.com/internacional/2017/11/08/actualidad/1510150819\\_244184.html.\]](https://www.[elpais.com/internacional/2017/11/08/actualidad/1510150819_244184.html.]) (8 de noviembre, 2017).

[https://www.\[reporteindigo.com/reporte/conflictos-empresas-mineras-explotacion-ambiente-pobladores-cieloabierto/\]](https://www.[reporteindigo.com/reporte/conflictos-empresas-mineras-explotacion-ambiente-pobladores-cieloabierto/])

[http://www.\[elsalvador.abogadosnotarios.com/fiscalia-confirma-homicidio-opositor-proyectos-mineros/\]](http://www.[elsalvador.abogadosnotarios.com/fiscalia-confirma-homicidio-opositor-proyectos-mineros/])

[www.inspiration.org/justicia-economica/listado-paraisos-fiscales](http://www.inspiration.org/justicia-economica/listado-paraisos-fiscales)

Véase la lista en: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf)

“Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental” (ENCIG) (2017) P.139. En [http://\[www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017\\_principales\\_resultados.pdf\]](http://[www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf]) (23/05/2018).

[http://www.\[sna.org.mx/SistemasLocales.html\]](http://www.[sna.org.mx/SistemasLocales.html]) (19/05/2018).

[http://www.\[visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/\]](http://www.[visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/])(18/05/2018).

# **TEATROS EN LOS CAMPAMENTOS MINEROS DEL NORTE DE CHILE**

TORO CORTÉS, CAROLINA PATRICIA  
GALENO IBACETA, CLAUDIO

# TEATROS (CINES) EN LOS CAMPAMENTOS MINEROS DEL NORTE DE CHILE

## I. ANTECEDENTES GENERALES

El salitre se constituyó en el principal producto de exportación de Chile a finales del siglo XIX y a comienzos del siglo XX, en el cual se explotaron más de 400 oficinas a lo largo de las regiones antes mencionadas, como describe Eugenio Garcés en “Las ciudades del salitre”, las actividades vinculadas al salitre en la región de Antofagasta comenzaron entre 1860 y 1870, en particular en las inmediaciones del actual puerto de Antofagasta (1866-1868), con la construcción de oficinas salitreras, labor que más tarde se amplió a las áreas que constituirán los principales cantones de la región: El Toco, Central, Aguas Blancas y Taltal (fig.1) (Garcés, 1999: 20)

El desarrollo de cantones salitreros en la región se debe a la inversión de capitales ingleses, chilenos, alemanes y posteriormente se incorporan inversiones norteamericanas, quienes fundaron María Elena y Pedro de Valdivia, las últimas ciudades del salitre de la región.

La industria del salitre se vio debilitada paulatinamente por la invención del salitre sintético por químicos alemanes en la Primera Guerra Mundial y culminó con la crisis financiera de la bolsa de Nueva York en 1929, produciendo cierres paulatinos y el abandono de las oficinas salitreras.

Por otra parte, el desarrollo de la minería del cobre a gran escala en Chuquibambilla, impulsada por la familia Guggenheim, quien en el año 1912 constituyó la Chile Exploration Company (Chilex), construyendo la primera parte del complejo industrial entre 1912 y 1915. (Galeno y Toro, 2018)

## II. LA INDUSTRIA MINERA Y EL DESARROLLO DE CAMPAMENTOS MINEROS

Este tipo de asentamiento es producto de la Revolución Industrial, generando nuevos tipos de ciudades, fueron desarrolladas como instalaciones productivas, denominadas “company town” en Estados Unidos, “cité ouvrière” en Francia, “industrial villages” en Inglaterra, “colonias industriales” en España y “campamentos mineros” en Chile.

Este modelo de ciudad Garcés lo describe de la siguiente forma:

“Son herederas, contemporáneas y sucesoras de las company towns – desarrolladas en Europa y Estados Unidos por el capitalismo emergente-buscando máxima concentración de capital, trabajo y equipamientos. Asumieron la función productiva como principal programa, en localizaciones territoriales complementarias de las ciudades tradicionales y los territorios rurales” (Garcés, 2003:132)

Las ciudades industriales integran viviendas obreras y equipamientos, son complementarias a la actividad industrial, de esta forma la empresa asegura la permanencia, el control y la continuidad del trabajador; convirtiéndose en una fuerte figura paternalista.

Los sitios mineros se transformaron en centralidades independientes, el cual su ubicación es en función al yacimiento, su principal desafío fue de provisionar de servicios de agua y electricidad para el funcionamiento de la ciudad y de la industria, de esta forma, la industria minera generó una extensiva ocupación del territorio, desarrollando infraestructuras de transporte

principalmente líneas de ferrocarril, infraestructuras energéticas como centrales hidroeléctricas y térmicas, redes de servicios, especialmente de agua y consolidación de puertos de embarque. Para lo anterior, según las propias palabras de Harry Guggenheim, Finn describe lo siguiente:

“Estas empresas no sólo tienen que desarrollar y equipar sus minas, además tienen que construir líneas férreas y establecer poblados, o si usted prefiere, ciudades, completas, con viviendas suficientes para 10.000 a 15.000 habitantes, y proveerlos de comida, agua y otras necesidades, así como mantenerlas limpias, saludables y contentas” (Guggenheim, 1920: 204, citado por Finn, 1998: 86)

De este mismo modo en la región de Antofagasta, los diversos campamentos mineros desarrollaron una extensa ocupación del desierto de Atacama (de los más áridos del mundo), un gran desafío, logrando generar comunidades en torno a la actividad minera industrial.

### 1. MAPA REGIÓN DE ANTOFAGASTA



Dibujo: Carolina Toro, 2018

### III. TEATROS Y CINES EN LOS CAMPAMENTOS MINEROS DE LA REGIÓN DE ANTOFAGASTA

En la región de Antofagasta (fig.2) sólo quedan oficinas abandonadas a excepciones de algunas que se han logrado conservar debido a que continuaron explotando el mineral a pesar de la crisis de 1929; como es el caso de Chacabuco que continuó hasta 1938, Pedro de Valdivia que continuó hasta 1996 y María Elena que aún sigue operando a través de la sociedad Química y Minera de Chile S.A. (SOQUIMICH) (Garcés,1999: 20). Cada una de estas oficinas poseía un teatro para espectáculos y principalmente para cine en torno a su área central.

Por otro lado, la mina de cobre de Chuquibambilla continúa su proceso productivo, pero debido al crecimiento de la mina, el año 2007 se trasladó la población obrera a la ciudad de Calama, quedando el campamento sin ocupación, conservando el centro cívico del campamento, donde se encuentra un teatro.

Por último, el desarrollo portuario que tuvo Antofagasta gracias a la industria minera provocó una gran modernización y desarrollo urbano el cual tuvo también un fuerte movimiento de espectáculos y cinematográfico que culminó en la segunda década del siglo XX, construyendo diferentes salas para proyecciones, de los cuales se conserva solo un teatro de estética art decó.

#### IV. EL DESARROLLO DEL CINE EN LA REGIÓN DE ANTOFAGASTA

Desde comienzos de siglo gracias al cinematógrafo, invento realizado por los hermanos Lumière, introducido por primera vez en Antofagasta en 1902 (Arce: 1997: 240), fue inaugurado un nuevo soporte y nuevo lenguaje documental.

El cine mudo fue el protagonista durante la década del 20, estableciéndose diferentes empresas cinematográficas en todo Chile (Ossa, 1971:22). El director Alberto Santana realizó varias películas en Chile, y particularmente en Antofagasta filmó: Los cascabeles de arlequín en 1926, Bajo dos banderas en 1926, Madres solteras en 1927 y Cocaína en 1927, siendo realizadas como simples sketches y de corta duración. (Ossa,1971:97)

En 1927 en Hollywood se inició el cine sonoro (Agüero y Vega, 1979:29) impactando al público con este nuevo lenguaje cinematográfico. En Chile la crisis económica de 1929 causó un retroceso en la producción cinematográfica nacional.

“La crisis naturalmente se tradujo en un retraimiento de todas las actividades nacionales y el cine no podía escapar a esa instancia, a pesar de los esfuerzos aislados que quisieron desplegar algunos cineastas” (Ossa, 1971:32).

#### 2. VISTA FACHADA PRINCIPAL TEATRO.



Fuente: Álbum industrial del salitre N°8559, 1939.

#### V. TEATRO CHACABUCO

La ciudad industrial de la Oficina Salitrera Chacabuco fue construida desde 1922 a 1924 por la Lautaro Nitrate Co. Ltd. y entre sus diversos edificios contó con un teatro y una filarmónica.

El Teatro Chacabuco enfrentó a la plaza de la Oficina. Su expresión, fue la de un edificio de cuatro niveles de una depurada estética neocolonial, siendo el primer nivel el de mayor altura, y el último una cubierta habitable o terraza con una estructura pergolada. La volumetría de la fachada estaba definida por dos cuerpos laterales verticales como torres que se adelantaban, y que se suspendían sobre pilares en el primer nivel, dejando un umbral. El centro de la fachada estaba retranqueado respecto de estas "torres". En el centro del primer nivel se adelantaba un cuerpo con arcos definiendo un pórtico sombreado, que en su cubierta albergaba un balcón que permitía

asomarse sobre la plaza desde el segundo nivel. Los tres primeros niveles remataban en extensos aleros con poca pendiente, que bordearon toda la terraza, y que sombreaban las ventanas del segundo nivel. Al centro del cuarto nivel fue ubicado un reloj, imprescindible para el control social del tiempo.

Garcés entrega una detallada descripción del edificio:

"El teatro era un amplio edificio de 750 m<sup>2</sup>, tratado como un gran galpón al cual se le agregó un cuerpo delantero de tres pisos, encargado de transmitir las connotaciones estilísticas y formales asociadas con el carácter del edificio. El cuerpo delantero alojaba el porche de entrada, las oficinas, el hall de acceso y las escaleras a los pisos superiores; en el resto del edificio se situaban las aposentaduras de platea, los palcos y, en el extremo opuesto al cuerpo frontal, el escenario y su tinglado. La capacidad era de 700 espectadores de galería, 100 en anfiteatro, 300 en platea y 100 butacas de palco. La construcción resultó de gran calidad, por el abundante uso de la madera en interiores con añadido de policromías y el proporcionado y generoso espacio interior, ventilado en el centro de la sala mediante una amplia escotilla, protegida por elementos de madera entrecruzados. La techumbre era de estructura de madera con planchas de cubierta de zinc y cielos entablados; los muros, de adobe reforzado con pilares de hormigón; los tabiques, el escenario y los pisos, de estructura y entablado de madera; y los radieres, de hormigón." (Garcés, 1999: 59)

En el Teatro se exhibían películas desde una caseta de proyecciones emplazada en el segundo nivel del edificio. Una clásica fotografía publicada en el "Álbum industrial del salitre", muestra la fachada con una serie de afiches promocionaban las películas en funciones para tres días: jueves, viernes y "hoy".

El Teatro sobresale dentro de las edificaciones que conforman el campamento. Sus dimensiones son de 20,68 m de frente por 43,54 de fondo, según el estudio realizado por el arquitecto Claudio Ostría, su configuración estructural está definida por:

- Una zona frontal definida por el acceso en tres niveles, estructurada por muros de adobe con refuerzos de dinteles de madera, pilares y vigas de hormigón formando marcos estructurales. Esta zona ocupa todo el frente del edificio y posee un fondo de 9,5 m. de los cuales 3,70 m. son de circulación exterior (pórtico) y el resto corresponde al hall de acceso.

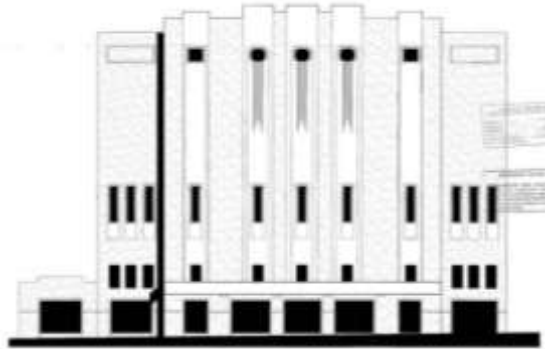
- Una nave de 20,68 x 33,84m., que abarca la platea, palcos y gradería. El escenario y los camarines son estructurados con marcos de hormigón armado, entrepaños de adobe y cuya altura no supera los 7 m. En los marcos de hormigón se apoyan las cerchas de madera, que, a su vez, estructuran la techumbre del edificio.

Gracias a este estudio, el teatro fue restaurado entre los años 1992 y 1993, recuperando la estructura y espacialidad del teatro.

El estudio es parte de un Plan Maestro, que comprende la recuperación de la ex Oficina Chacabuco, preservando su valor patrimonial y revitalizando a nuevos usos. En 1971 la Oficina de Chacabuco fue declarada Monumento Nacional. Actualmente se encuentra en avanzado estado de deterioro.



### 3. REDIBUJO ELEVACIÓN FACHADA PRINCIPAL TEATRO



Dibujo: C. Waschmann U. Fuente: Oficina de Arquitectura Carlos Bravo Pérez

## VI. TEATRO NACIONAL DE ANTOFAGASTA

Antofagasta, la principal ciudad puerto del Desierto de Atacama, fue un espacio destinado a las operaciones industriales, pero también a los servicios, entre ellos el ocio. Fue una ciudad global, debido a la amplia variedad y movilidad de inmigrantes, incrementada por el desarrollo tecnológico de la segunda mitad del siglo XIX.

El ocio, en gran medida se remitía a las cantinas y burdeles, pero también el espacio era ocupado por el deporte (Sucesos, 1902: 9) y por los teatros, con espectáculos o proyecciones. En ese sentido, fue a partir de 1897 cuando en Antofagasta se proyectaron las primeras películas. (Jara, Mulchi y Zuanic, 2008: 12)

El carácter avanzado de la sociedad antofagastina se puede apreciar por una serie de sucesos. En 1900 en el Teatro Nacional de Antofagasta (de esa época, luego denominado Teatro Latorre), se exhibió el Cinematógrafo Lumière. En diciembre de 1902 llegan las proyecciones del Biógrafo Lumière con vistas de Antofagasta del Batallón Esmeralda, las cuales se exhibieron en torno a enero de 1903. Se hicieron filmaciones en Antofagasta, como una dedicada a la quinta Barrau, pero no se conoce si fue estrenada, pero sí las vistas de los Baños del Rhin, estrenada en enero de 1903, filmada en diciembre del año anterior. Desde ahí se realizan diversas filmaciones de sucesos de la ciudad (Jara, 2008: 14-16).

En 1910 se creó la Sociedad Cinematográfica del Centenario, liderada por Alberto García Maldonado, Vicente Mancilla y Miguel Moncho, con el objetivo de establecer una proyección continuada de películas. Realizaron “Las carreras del Sporting Club”, “La salida de la misa”, el gran temporal [tempestad] de lluvia y viento, así como paseos familiares por la Plaza Colón (el principal espacio público en esos años), “Los funerales de Juan Grove”. Además, se hicieron muchas proyecciones de materiales extranjeros. Los teatros que proyectaban películas se les denominaba biógrafos. Y el periódico El Industrial publicaba que era asombroso el interés que despertaban. (Jara, 2008: 25)

“Pero el cine no solo se instala en la ciudad, sino también va a la pampa. El mismo Industrial de 19 de abril de 1911, comenta las presentaciones de la Compañía de Zarzuelas Arana en combinación con los biógrafos. El articulista destaca que ‘este tipo de espectáculos aleja a los obreros del alcohol.’ (Jara, 2008: 25)

Finalmente se desarrolló una cultura del teatro, de forma que se adecuaron y construyeron espacios con ese fin. Las salas de proyección fueron la vanguardia.

#### 4. ACCESO DEL TEATRO NACIONAL CON AFICHES DE PELÍCULAS.



Fuente: Archivo Federico Zeidler

En 1911 se construyó en calle Sucre el elegante Teatro Victoria, propiedad de José Bustamante. Poco después tomaría el nombre de “Imperio”. Igualmente, en 1911 se abre el Teatro Arturo Prat y el Variedades (Jara, 2008: 26). En los años siguientes, aparecieron una serie de teatros y biógrafos. Surgieron así el “Variedades”, el “Colón”, “Pabellón Antofagasta”, “Apolo”, “Alhambra”, “Royal”, “Paramount”, “Cinema Prat”, “Cine Popular” y “Bellavista”. En este periodo de expansión destaca la labor de la empresa Bidwell y Larraín, distribuidores de películas y dueño de varias salas.

Fue en la década de los 20 cuando se produjo la expansión de producciones locales, con la actividad de sociedades como Antofagasta Film (hubo 3 de este mismo nombre), Caupolicán Film, Osiris Film y la más importante, Vita Films, formada por Edmundo Fuenzalida, Alberto Santana y Arnulfo Valck. Esta empresa fue la responsable de la filmación de varias películas con argumento (“Madres solteras”, “Cascabeles de Arlequín” y “Cocaína” entre otras). Todo esto hace que el cine se convierta en la más popular de las entretenimientos de la ciudad.

Pero en 1930 la crisis económica y social del salitre se evidencia en el cierre o desaparición de la mayoría de las salas de espectáculos, y en especial de los biógrafos.

En junio de 1930 el teatro Alhambra cesa sus funciones, para ser demolido y comenzar la construcción de la que se esperaba sería una sala de espectáculos moderna. Martínez contrata en Santiago a los arquitectos Gustavo Monckeberg y José Aracena, y en Antofagasta entrega la obra al renombrado constructor Jaime Pedreny. Sin embargo, al año siguiente y al agudizarse la crisis económica, deben paralizar los trabajos, quedando construida la obra gruesa. A fines de 1934, y sumándose al ambiente de cierto “resurgimiento” que experimentaba la ciudad debido a la reactivación económica, Martínez decide retomar la construcción.

El 4 de junio de 1935 el nuevo Nacional fue inaugurado con una gran función vespertina. Al ser inaugurado fue destacado por su “estilo alemán moderno” y “austera sencillez y hermosura”. Los diarios se deshicieron en elogios por lo moderno del local siendo un ejemplo de “edificante optimismo en una época en que muchas voluntades decaen”.

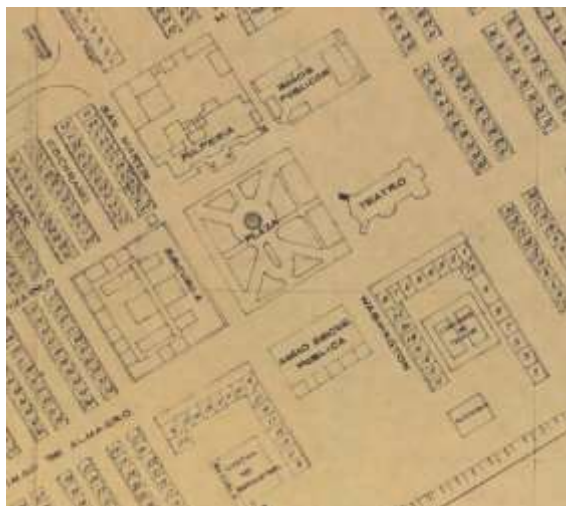
El Nacional se mantuvo como una de las salas más importantes, junto con el Latorre y el Imperio. En 1999 el Nacional dio su última función. En la década de los 2000 fue ocupado como Centro Cristiano, uso que permitió de alguna forma su subsistencia. Vuelto a cerrar, intentó ser vendido el año 2007. Fue declarado monumento histórico en diciembre del año 2017.

5. VISTA DEL TEATRO. FOTOGRAFÍA: RAÚL SALFATE CIRCA 1953



Fuente: Salitre, Fotos de Raúl Salfate

6. ÁREA CENTRAL, CON LOS PRINCIPALES EDIFICIOS, INCLUIDO EL TEATRO. DETALLE DE PLANO GENERAL DE LOS CAMPAMENTOS DE EMPLEADOS Y OBREROS, 1985



Fuente: Biblioteca Nacional de Chile.

## VII. TEATRO PEDRO DE VALDIVIA

La morfología urbana de este asentamiento se estructura por el cruce de las dos principales vías del campamento, el de acceso en sentido noroeste-sureste, y el otro en orientación suroeste-noreste. En su intersección fue levantado el centro cívico, la plaza y los principales edificios públicos, entre ellos el Teatro, que dotaron de un lenguaje representativo al núcleo del campamento.

Inicialmente hubo una construcción denominada "teatro de lata", nombre asociado al material metálico el cual fue revestido, levantado en 1934 en madera y calaminas de zinc, pero se incendió en 1936.

Posteriormente se construyó el actual Teatro Pedro de Valdivia, más tarde denominado Alfa, es un gran edificio que fue levantado en el lado este de la plaza (fig.6), y fue inaugurado el 18 de septiembre de 1937, con la proyección en colores de dibujos animados y luego con la película "Parque de Ensueños", de Eddie Cantor y las Goldwing Girls. El teatro de carácter aislado tenía

capacidad para 800 personas en una sola planta, en el frontis tenía una galería, al ingresar al foyer estaba la boletería y luego la confitería.

La fachada tenía una expresión art déco, mientras que todos sus otros costados no tenían decoraciones y exhibía su estructura de esqueleto de hormigón armado, con las columnas escalonadas como contrafuertes.

Garcés en su tesis doctoral, describe el edificio con las siguientes palabras:

"El teatro, situado al oriente de la plaza, es concebido como un edificio aislado, que sin embargo colabora a la definición de espacio urbano en atención a su tamaño y a una cierta pretensión de monumentalidad, presente en el gran pórtico semicircular apoyado en los dos grandes cuerpos laterales, que preside el acceso principal. El edificio es entendido como una gran nave -estructurada en hormigón armado- dividida en partes dotadas de cierta autonomía funcional, aunque incluidas en la estructura principal: el foyer o vestíbulo con sus dependencias habituales -venta de boletos, baños, sala de proyección-, la sala de espectadores (platea), a la cual está vinculada un segundo foyer lateral como salida de emergencia y entrada alternativa, y el propio escenario con su foso de orquesta y recintos anexos -camarines, baños. La concepción global del edificio, tanto por su desarrollo estructural racionalizado cuanto por el despojo ornamental de la fachada, anuncia ya cierta modernidad, distante en todo caso de las sugerencias estilísticas que, con excepción del teatro, hacen gala los edificios más representativos de María Elena." (Garcés, 1986: 177)

Sobre algunas cualidades y funcionamiento del teatro, en el álbum "Salitre" del fotógrafo Raúl Salfate se describe lo siguiente: "También posee un teatro con cómodas y buenas butacas, equipo doble de proyección y sonido que funciona diariamente, en ocasiones cuatro veces al día, a precios reducidos." Luego reiteró: "Moderno teatro, funciona diariamente con dos y hasta cuatro funciones diarias, para deleite de grandes y chicos." (¿Salfate, 1953?: s/p)

El área central de la oficina Pedro de Valdivia, fue protegida por el Consejo de Monumentos Nacionales el año 1996, pero a pesar de su protección se encuentra en estado regular por el abandono y falta de mantenimiento.

#### 7. FACHADA PRINCIPAL.



Fotografía: Claudio Galeno, 2017

## 8. PLANTA DEL CAMPAMENTO NUEVO HACIA 1925.



Fuente: Tesis Doctoral Alejo Gutiérrez-Viñuales, 2012.

### VIII. TEATRO CHILE, CHUQUICAMATA

Chuquicamata comenzó su producción de cobre en mayo de 1915, a cargo de la Chiles Exploration Company (Figueroa, 1928: 135). Con el comienzo de la producción se inició la construcción del company town llamado “Campamento Nuevo”, que fue habilitado en 1917 (Gutiérrez-Viñuales, 2012). La organización del Campamento Nuevo fue a partir de un núcleo central, constituido por una explanada ocupada por la plaza central y otros edificios circundantes como la escuela de mujeres y varones, el templo católico, el hospital de niños y la maternidad y, un poco más al sureste, el Teatro Chile (fig.8).

El teatro fue inaugurado 1943, según la descripción de El Mercurio de Antofagasta (EMA) el 30 de julio de 1943. La construcción del teatro costó tres millones de pesos, con materiales de primera calidad, siendo considerado como el mejor de la zona norte. Fue proyectado por los arquitectos Enrique Cooper y Julio Bravo y se construyó bajo la supervisión de los ingenieros de la Chile Exploration Co. La inauguración de este moderno y nuevo teatro fue bien recibida por la comunidad de Chuquicamata, por sus comodidades y también porque este nuevo teatro rompería con el monopolio teatral existente en la zona norte, donde solamente se exhibía las películas de la empresa Martínez y Cia. (EMA, 30 de julio 1943)

Las máquinas utilizadas para la proyección fueron dos máquinas Western Electric Microfinic, siendo la misma utilizada en el Teatro Metro de Santiago, donde se exhiben las películas con mayor nitidez y mejor calidad que en todo el resto del país.

El edificio es una obra de arquitectura moderna, de hormigón armado, desarrollado en una época donde se comenzaron a construir grandes salas de cines, con una sala central dividiendo al espectador en distintos niveles, siendo de gran altura y de forma aislada, aprovechando la pendiente del terreno. Gutiérrez-Viñuales se refiere al teatro como uno de los edificios más representativos de Chuquicamata, siendo el de mayor altura en este asentamiento industrial en el momento de ser inaugurado, con su estructura de hormigón armado y su marquesina y letrero con claros tintes racionalistas. (Gutiérrez-Viñuales, 2012:149)

La capacidad del teatro fue para 1.840 personas, con 400 en platea baja y 240 en platea alta, 300 en anfiteatro y 900 en galería. Además, fue proyectado con un gran hall de acceso con una confitería en su interior.

En 1991, la mina excede la norma de calidad ambiental declarada como zona saturada por anhídrido sulfuroso y material particulado respirable (Ministerio de Minería, 1991), esto conlleva a realizar un traslado del campamento a la ciudad más próxima que es Calama, efectuándose el año 2007.

Debido al abandono del campamento se conserva el centro cívico, declarándose el año 2015 por el Consejo de Monumentos Nacionales con la categoría de Zona Típica o Pintoresca y también la protección como Monumentos Históricos todos los edificios del área central.

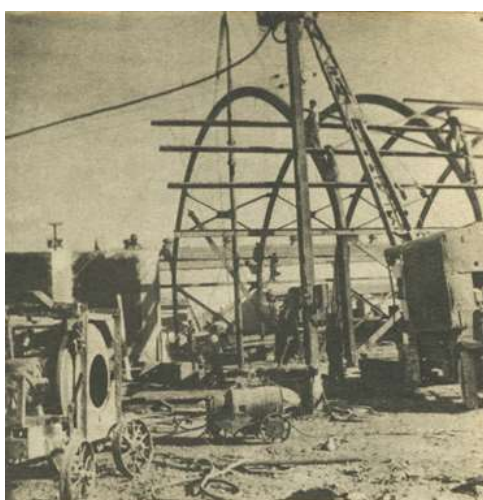
Gracias a esto el teatro se encuentra en buen estado, pero sin utilización.

#### 9. FACHADA PRINCIPAL.



Fuente: Revista Pampa N°2, 1948.

#### 10. CONSTRUCCIÓN TEATRO MARÍA ELENA.



Fuente: Revista Pampa N°19, 1949.

### IX. TEATRO METRO, MARÍA ELENA

El Teatro Metro se ubica en María Elena, la última ciudad del salitre en funcionamiento. La historia de María Elena tiene su origen en 1924 cuando la empresa Guggenheim Brothers adquirió la salitrera a través del dominio Anglo-Chilean Consolidated Nitrate Co. En 1925 comenzó la construcción de la planta y el campamento, concluyendo en 1926 con el comienzo de la producción de la planta Guggenheim.

El teatro comienza a construirse en 1947 y se inaugura en 1948. En el número 2 de revista Pampa de mayo de 1948, a propósito de la inauguración del nuevo teatro-cine, decían:

"El nuevo teatro de María Elena, cuyas líneas de elegancia severa, ponen en nota de buen gusto en la Pampa. Esta sala de espectáculo cuenta además con los últimos adelantos técnicos en la materia. Es un edificio de concreto armado, asísmico e incombustible, con capacidad para 774 personas cómodamente instaladas, distribuidas como sigue: 100 sillones, 192 plateas, 482 asientos generales; todos colocados en un piso, de declive cuidadosamente estudiado, que permite una visión perfecta y cómoda desde cualquier punto de la sala. Dispone de un amplio escenario, que permite la actuación de grandes conjuntos, siendo posible llevar allí compañías de espectáculos que requieren la presencia de numerosas figuras. El equipo de proyección y sonido es de los más modernos. Cuenta con diapositivas especiales para que el sonido sea reproducido con la más perfecta nitidez. Tanto como el sistema de iluminación como la dotación de servicios higiénicos y contra incendios modernos y completos, reuniendo todas las condiciones que permiten al espectador sentirse dentro de un ambiente agradable, de seguridad y tranquilidad." (Pampa, 1948: 8)

El edificio posee una superficie de 864 m<sup>2</sup>, con un estilo arquitectónico art déco, cuenta con un sistema constructivo mixto con usos de volúmenes de hormigón armado y una estructura de marcos de acero curvos (fig.10).

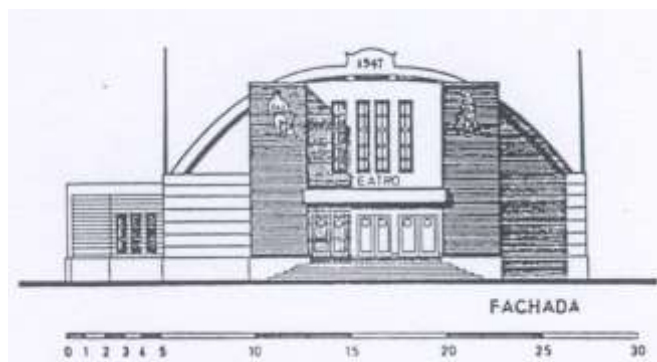
Sobre el edificio Garcés en su tesis doctoral, lo describe de la siguiente forma:

"(...) Su sencilla planta define una gran sala, que se cubre con una estructura metálica semicircular apoyada sobre pilares del mismo material, al cual se le agregan, casi como partes independientes, un foyer principal que se entrega a la plaza mediante infaltables escalinatas, un foyer secundario se abre sobre la calle lateral, y el escenario, todas ellas partes dotadas de recintos y servicios adecuados y construidos en hormigón armado." (Garcés, 1986: 119-120)

El teatro posee una fachada simétrica con un lenguaje moderno. Dos volúmenes flanquean el acceso del teatro, los cuales están ornamentado por dos figuras de minero, sobre estas figuras Medina realiza la siguiente reflexión:

“Los dos mineros que ornamentan la el frontis del teatro, representan que después de una larga y agotadora jornada laboral en la calichera, los trabajadores y sus familias, allí tenían un espacio para el descanso y la entretención” (Medina, 2012) (fig.11)

#### 11. FACHADA TEATRO DE METRO MARÍA ELENA



Fuente: Tesis Doctoral Eugenio Garcés, 1989.

En 1995 se generó la primera restauración, manteniendo el edificio en su estado original sin realizar modificaciones en su arquitectura ni tampoco en su estructura. En 1999 el Teatro Metro fue declarado como Monumento Histórico.

En noviembre de 2007, por diferentes daños ocasionados por un terremoto, fue cerrado al público y se generó un nuevo proyecto de restauración, finalizando su restauración en marzo de 2018.

## X. CONCLUSIONES

La industria minera en la región de Antofagasta tuvo la capacidad tecnológica para emplazarse en territorios con condiciones extremas como es el desierto de Atacama y desarrollar ciudades industriales con morfologías urbanas particulares y nueva arquitectura.

Son ciudades hechas para servir a la industria, por lo tanto, la necesidad de gestión de mano de obra numerosa y permanente generó modelos paternalistas para mantener a los obreros próximos al lugar de trabajo, para esto debía proveer de diferentes servicios para satisfacer las diferentes necesidades básicas de los obreros como, vivienda, salud, educación, esparcimiento, entre otros, de esta manera la empresa logra el control social y fidelización del obrero a través de estos servicios.

En los casos estudiados los campamentos consolidan un espacio central con los principales equipamientos, de los cuales los teatros formaron parte, siendo uno de los pocos espacios, junto con las áreas deportivas, dedicados al pasatiempo y ocio para los obreros y sus familias.

Existió un gran desarrollo artístico, generando diversa oferta cultural con el desarrollo del cine mudo y posteriormente la llegada del cine sonoro.

La gran inversión, la libertad de forma y espacio que poseían los planificadores urbanos de los campamentos, potenció expresiones arquitectónicas singulares especialmente en los teatros, siendo estos los más reconocidos por sus habitantes.

No obstante, estas arquitecturas construidas por las empresas tuvieron usos temporales, debido a la inestabilidad económica de la explotación minera, como en el caso de la minería del salitre, el cual generó el despoblamiento del desierto de Atacama después de la crisis de 1929, quedando solo algunos vestigios de esta actividad.

El cierre de la industria provocó un gran impacto en el corazón de los campamentos que fueron construidos para y por la industria, una de las primeras consecuencias del fin del modelo paternalista industrial, es la falta de mantención y la degradación de la ciudad; los comercios y servicios controlados por la industria son abandonados, como también existieron grandes impactos a nivel social.

Dentro de los casos estudiados, los afectados por este motivo son los teatros de Chacabuco y Pedro de Valdivia, que, a pesar de estar protegidos legalmente por el Consejo de Monumentos Nacionales, se encuentran abandonados y sin uso, por otro lado, el teatro ubicado en Chuquicamata, se encuentran igualmente sin uso, pero se ha mantenido solo por el hecho de que la industria aún está en funcionamiento y la empresa mantiene restringido el acceso al campamento. En el caso del Teatro Nacional de Antofagasta, la falta de renovación a las nuevas demandas del público actual generó su cierre, teniendo un uso alternativo que de cierta forma ayudó a su subsistencia por algunos años, pero actualmente se encuentra sin uso y en regular estado. Por último, el único caso en uso es el Teatro de María Elena, gracias a que el campamento aún se encuentra activo y por los proyectos de restauración que se ha sometido, pero si la industria acaba su producción, es posible que corra la misma suerte.

Como reflexión final, la protección de un inmueble no asegura su permanencia en el tiempo si no está asociado a un proceso de conservación, reconversión y de gestión del sitio que incentive nuevamente su uso.

La puesta en valor de los diferentes asentamientos mineros y su equipamiento urbano como en este caso, los teatros, depende de la capacidad de generar proyectos de desarrollo



territorial y puesta en valor el paisaje cultural minero de la región, vinculado a una diversificación de su economía para dotar de nuevos usos a estos espacios.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

- Libros, monografías y volúmenes colectivos

Agüero, Ignacio/Vega Alicia (1979): *Re-Visión del Cine Chileno*. Santiago: Editorial Aconcagua.

Arce, Isaac (1930): "Capítulo XXIV, El Teatro", *Narraciones históricas de Antofagasta*. Antofagasta: Imprenta Moderna, p.237-242.

Figueroa, Marcial (1928): *Chuquicamata, la tumba del chileno*. Antofagasta: Imprenta Castellana.

Finn, Janet (1998) : *Tracing the Veins of Copper, Culture, and Community from Butte to Chuquicamata*. Berkeley: University of California Press.

Floreal, R. R. J. (2002): "Antofagasta el Hollywood chileno". En: *Episodios de la vida regional*. Antofagasta: Universidad Católica del Norte, p.182-183.

Gajardo Cruzat, E.; Rodríguez Rojas, E. (eds.) (1924): *Álbum de Tarapacá y Antofagasta*. Antofagasta: Imprenta Macfarlane.

Galeno, Claudio/ Toro, Carolina (2018): "Los hospitales del campamento minero de Chuquicamata, de la arquitectura de pabellones a la modernidad orgánica". En: González, María Lilia (ed.): *Registro del sistema arquitectónico de pabellones en hospitales de América Latina*, volumen 3. Ciudad de México: UNAM.

Galeno, Claudio, et al. (2017), "Antecedentes para la declaratoria como monumento histórico nacional del Teatro Nacional de Antofagasta". Expediente para declaratoria Consejo de Monumentos Nacionales.

Garcés, Eugenio (1986). *Las ciudades del salitre. Un estudio comparativo de los modelos de asentamientos salitreros en la Región de Antofagasta (Chile). El caso de las Oficinas María Elena y Pedro de Valdivia*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Arq. Joan Busquets G. Barcelona: Escuela Técnica Superior de Arquitectura, UPB.

Garcés, Eugenio (1999): *Las ciudades del salitre*. Santiago, Chile: Orígenes.

Garcés, Eugenio/Cooper Marcelo/Baros Mauricio (2007): *Las ciudades del cobre: Sewell, Chuquicamata, Potrerillos, El Salvador, San Lorenzo, Pabellón del Inca y Los Pelambres*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile

Gutiérrez Viñuales, Alejo (2012), "El campamento minero de Chuquicamata: historia, evolución, puesta en valor patrimonial y propuestas de gestión". Tesis doctoral, Escuela Superior de Arquitectura, Universidad de Sevilla.

Gutiérrez, Eulogio (1926), *Chuquicamata, tierras rojas: historia y monografía*. Santiago: Nascimento.

Jara Donoso, Eliana; Mulchi Bremer, Hans; Zuanic Donoso, Adriana (2008): *Antofagasta de película: historia de los orígenes de un cine regional*. Santiago: Glocal Films.

Junemann G., Alfredo (1999): *Investigación arquitectura del inicio del modernismo: oficina Gustavo Mönckeberg y José Aracena, arquitectos: la arquitectura educacional 1920-1950*

(Chile), Proyecto de Investigación DIPUC No.99/09C (Chile). Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Medina Williams, Andrés (2017): Voces del desierto, teatros y biógrafos en la época del salitre. Antofagasta: s/e.

Ossa, Carlos (1971): Historia del Cine Chileno. Santiago: Quimantú

Prado, Alberto, (2012): Teatros del Desierto. Documento Inédito, Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya.

Salfate, Raúl (¿1953?): Salitre, fotos Raúl Salfate. Santiago: Universo.

- Artículos en Revistas

Empresa Editora Zig-Zag, S.A (1948), "Vida en la Pampa". Revista Pampa N°2, pág. 8.

Empresa Editora Zig-Zag, S.A (1949), "Caldería y Maestranza Maria Elena". Revista Pampa N°19, pág. 11.

Ostria, Claudio (1993): "Restauración teatro salitrera Chacabuco". Revista CA 74, pág 54-57

Chornik, Salomón; Aedo, Francisco (diciembre 1961): "Diseño y construcción de la cubierta del Teatro Sindical de Chuquicamata". Técnica y Creación, 3, 42-49.

Revista Oasis (7 de noviembre 1959): "Se efectuará entrega oficial del Auditorio Edificio Sindical". Revista Oasis, Chuquicamata.

Sucesos (1902). "La crisis de Antofagasta". Sucesos, 2, pág.6-9.

- Documentos en Internet

Garcés, Eugenio (2013): "Las ciudades del cobre: Del campamento de montaña al hotel minero como variaciones de la company town", Revista EURE 29, N°88, Santiago de Chile (2003):132. doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008800006> (Consultado en: 2018-02-15)

Mülchi Bremer, Hans (1996). El cine re-develador de la memoria fragmentada (la aventura antofagastina de los '20). Tesis Licenciado en Historia. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: <<http://bit.ly/25DSH5o>> (Consultado en: 2016-06-01)

- Notas de prensa

El Mercurio de Antofagasta (1935): "Nuevo Teatro, Reseña de su construcción". El Mercurio, Antofagasta, Chile, 3 de junio 1935.

El Industrial (1935): "Nuevo Teatro, Reseña de su construcción". El Industrial, Antofagasta, Chile, 3 de junio 1935.

El Mercurio de Antofagasta (1935): "Antofagasta tiene un teatro de 2 millones de pesos: El nuevo T. Nacional". El Mercurio, Antofagasta Chile, 4 junio 1935.

El Industrial (1935): "Antofagasta tiene desde esta tarde su elegante, moderno y gran teatro. Se inauguró a las 6 el Nuevo Nacional". El Industrial, Antofagasta, Chile, 4 de junio 1935.

El Mercurio de Antofagasta (2013): "Un cine que se niega a morir". El Mercurio, Antofagasta, Chile, 28 de julio 2013, Pág. 22 y 23.

El Mercurio de Antofagasta (2016): "Inquietud por venta de ex Cine Nacional". El Mercurio, Antofagasta, Chile, 11 de mayo 2016, Portada.

El Mercurio de Antofagasta (2016): "Cinéfilos antofagastinos de luto por anuncio de venta Cine Nacional". El Mercurio, Antofagasta, Chile, 11 de mayo de 2016, Pág. 26.

El Mercurio de Antofagasta (2016): "Llaman a mantener patrimonio frente a venta del ex Cine Nacional". El Mercurio, Antofagasta, Chile, 12 de mayo 2016, Pág. 26.

El Mercurio de Antofagasta (1943): "El amplio y moderno Teatro Chile inaugurado en Chuquicamata rompió el monopolio teatral". El Mercurio, Antofagasta, Chile, 30 de julio 1943.

- Otras Contribuciones

Dirección Regional de Arquitectura M.O.P Antofagasta, 2015, Proyecto "Restauración Teatro Metro Maria Elena" [PowerPoint Presentación]

**EL REPARTO DE RECURSOS FINANCIEROS  
DESDE EL NIVEL FEDERAL HACIA EL ESTATAL:  
UN ASUNTO DE CORRUPCIÓN CON LOS LLAMADOS  
“MOCHES”**

ARMANDO ENRIQUE CRUZ COVARRUBIAS

# EL REPARTO DE RECURSOS FINANCIEROS DESDE EL NIVEL FEDERAL HACIA EL ESTATAL: UN ASUNTO DE CORRUPCIÓN CON LOS LLAMADOS “MOCHES”.

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La corrupción en México se ha manifestado en muy distintas facetas, una de ellas ha sido el reparto de los recursos en los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

La Ley de Coordinación Fiscal creada en 1980 tuvo como propósito fundamental equilibrar el desarrollo regional y el respeto a la soberanía de las entidades federativas, sin embargo, de esa fecha al día de hoy, hemos visto cómo ha sido utilizada para cometer actos de corrupción. Los diputados y senadores federales condicionan la asignación de recursos financieros a las entidades federativas a cambio de un monto que reciben ellos a sus cuentas personales, dicho acto de corrupción ha sido conocido popularmente como “los moches”.

Los famosos “moches” consisten en una cuota porcentual que reciben los diputados y senadores por cada millón de pesos que aprueban en beneficio de una entidad federativa. Algunos funcionarios públicos de dichas entidades entregan de los recursos que reciben una cantidad al diputado o senador que se trate. Dicha práctica no ha desaparecido con la alternancia en el poder que hemos tenido en los últimos sexenios sino al contrario, se ha exacerbado con la entrada al poder de un partido distinto al que venía gobernando desde hace casi setenta años.

Es por eso que urgen reformas constitucionales que eviten dichos enriquecimientos personales y se diseñen mecanismos que permitan que los recursos lleguen a los programas sociales.

La mala distribución de los ingresos que hace la Federación a los Estados y Municipios provoca que se den grandes contrastes y desigualdades sociales; por un lado cuando a un Estado se le inyectan mayores ingresos éste tiene excelentes servicios y consecuencia de ello se concentran grandes masas de personas a dichos Estados, provocando enormes urbes, las que resultan en casos extremos ingobernables.

La Federación al no dejar la posibilidad a los Estados de que procuren sus ingresos y cumplan con una de sus funciones primordiales, que es precisamente la prestación de servicios públicos, provoca que exista pobreza y poco avance en los mismos atacando con ello el espíritu del Federalismo y propiciando inaceptables actos de corrupción.

Basta simplemente con mirar a las entidades federativas que componen nuestra república mexicana para darnos cuenta del desigual desarrollo que se presenta ante las mismas. La mala distribución de los recursos financieros ha provocado carencias en los Estados, casi en todas sus áreas, llámese: de impartición de justicia, de educación, de salud, etc, etc.

Las pocas facultades impositivas que tienen los Estados y Municipios en materia fiscal provoca grandes desigualdades en el desarrollo regional de los gobiernos estatales y municipales por no tener recursos suficientes para cubrir todos sus servicios públicos hacia sus gobernados. Los diputados federales negocian con los diputados y ejecutivos locales para otorgarles más recursos a través de los llamados ramos 23 y 33 a cambio de un porcentaje para uso de sus partidos e incluso para uso personal.

Para comprender un poco más sobre el tema sobre del federalismo, la coordinación fiscal; y, su relación con los actos de corrupción, vamos a dividir nuestra intervención en dos grandes

rubros. La primera, tiene que ver con el planteamiento general de lo que es el federalismo y la coordinación fiscal y; la segunda tiene que ver con el funcionamiento de los actos de corrupción que se presentan en los distintos fondos de participaciones federales.

### *I.1 Estado actual del federalismo y la coordinación fiscal en México*

A diario diferentes entidades federativas manifiestan su descontento con la actual distribución de los recursos que se maneja en las leyes de Coordinación Fiscal al grado de que han amenazado con salirse del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La problemática se agrava cuando algunos gobernadores una vez que reciben los recursos los distribuyen a sus municipios de la manera que les parece más adecuada. Cabe señalar que muchas veces basada, dicha distribución, en cuestiones políticas. Todo lo anterior, por no existir un ordenamiento legal que regule de manera seria y justa la distribución de dichos recursos.

La centralización, que existe actualmente, en favor de la Federación, ha provocado enormes perjuicios a las soberanías de los Estados y a la autonomía y libertad en sus haciendas a los municipios. Esta fuerte centralización se da en las diferentes áreas de la relación: Federación, Estados y Municipios.

La insuficiencia financiera que viven los Estados y Municipios, en la actualidad, a pesar del establecimiento de instrumentos, como es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es razón importante para tratar este tema, toda vez que reflejan dicha insuficiencia en su crecimiento y desarrollo.

Urge un desarrollo más justo y equilibrado en nuestro país, basta con ver las diferencias económicas que viven Estados como Nuevo León y Jalisco; con los Estados de Oaxaca y Chiapas.

Las políticas de centralización que se practican en México provocan que Estados donde se generan mayores inversiones económicas crezcan rápida y desordenadamente y por consecuencias se crean ciudades con tantos habitantes que resultan ingobernables, basta con señalar la ciudad de México, así como algunas otras urbes donde imperan la inseguridad y la delincuencia.

### *I.2 Los rubros tributarios de la federación*

El fundamento constitucional de la federación para establecer impuestos lo tenemos en el artículo 73 de nuestra Constitución en su fracción VII, nos dice que el Congreso de la Unión tiene facultades para *“imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”*.

El artículo 124 constitucional dice: *“Las facultades que no están expresamente atribuidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

Con base en lo anterior podemos ver, claramente, en la redacción de dicho artículo, que nuestra Constitución reservó ciertas materias a favor de la Federación y señaló que las facultades que no estuvieran expresamente concedidas a la Federación se reservarían a los Estados. Cabe señalar que no se prohíbe en ninguna parte a los Estados establecer impuestos.

Respecto de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, ha surgido la polémica con relación a si éstas atribuciones abarcan el aspecto tributario o no.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé como potestad fiscal de la Federación, con las características de la facultad legislativa expresamente concedida en forma general, lo siguiente:

a) todas las posibilidades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, sin limitación material, de objeto tributario, etc.

b) en forma general, sobre: hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicio de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de emisión único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.<sup>1</sup>

Flores Zavala nos dice que la fracción X del artículo 73 establece poderes tributarios a la Federación, ya que los impuestos solamente se pueden establecer por medio de leyes y “si solo la federación puede legislar sobre estas materias, sólo la federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional.”<sup>2</sup>

### *I.3 Los rubros tributarios de los estados*

La potestad fiscal de las entidades federativas, comprende la competencia que así mismo se otorguen por conducto de su congreso local, siempre que esta competencia se encuentre establecida en la Carta Magna.

La potestad fiscal de las entidades federativas comprende la competencia necesaria para legislar para sí y para los Municipios, con las limitaciones ya anunciadas. No tienen expresamente atribuidas materias u objetos tributarios, como ocurre con la Federación.

Los Estados, en ningún caso, podrán: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir y gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio y salida de mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o entre producciones semejantes de distinta procedencia; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.<sup>3</sup>

Por ser materias de reserva expresa y concreta de atribuciones a la Federación, los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puertos e imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

La Ley de Impuesto al Valor Agregado en el capítulo denominado “*de las participaciones a las Entidades Federativas*” señala una serie de restricciones en materia de impuestos a los Estados. Así mismo, la Ley de Coordinación Fiscal limita una serie de derechos que podrían corresponder a los Estados. La aparente simplicidad, por su expresión, del sistema adoptado para distribuir los

---

<sup>1</sup> Cfr. Artículo 73 fracciones VII, X y XXIX, *op.cit.*, nota 1.

<sup>2</sup> Flores Zavala, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos, México, Porrúa, 1959, Vol. I, p. 305.

<sup>3</sup> Cfr. Artículos 117 y 118, *op.cit.*, nota 1.

ingresos por contribuciones, permite asegurar también la aparente invasión de la libertad municipal y la soberanía de los Estados, debido a que restringen la distribución de las facultades. Esta conclusión es inferida mediante la interpretación sistemática de la misma Constitución Federal y de las leyes que de ella emanan a nivel Federal. La certeza de estas predicciones depende de un análisis metódico tanto del orden jurídico nacional, respecto de los sistemas que lo integran, como de las especies de contribuciones: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Con respecto al tema, los maestros Fix Zamudio y Salvador Valencia nos dicen que, uno de los problemas más graves que ha padecido nuestro federalismo es sin duda el hacendario y ha afectado el equilibrio que debe haber entre la Federación, Estados y municipios.

Por los criterios jurisprudenciales de la Corte sobre la materia hacendaria, la federación ha adquirido una gran fortaleza fiscal.

La mayoría de los autores coinciden en que la Federación ha acaparado todo el poder financiero dejando a los Estados en una absoluta dependencia respecto de ésta.

El maestro Sergio Francisco de la Garza nos dice al respecto que:

Una opinión sostenida y aún sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas, es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional de tal poder tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que “todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales entienden reservadas a los Estados”. ... Es en la autonomía o soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los estados, pues es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además el artículo 117, fracciones de la III a la VIII, significa que los Estados tiene un poder inherente y original de tributación, en el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias. Las disposiciones antes mencionadas prohíben a los Estados gravar el tránsito de las personas o cosas que cruzan sus territorios, prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías de sus territorios en materia de mercancías nacionales o extranjeras cuya recaudación deba hacerse por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o requiera documentación que acompañe las mercancías; aprobar leyes que importen diferencias de impuestos o de requisitos por razón del origen nacional o extranjero de las mercancías, acuñar moneda, o emitir papel moneda o estampillas o papel sellado.<sup>4</sup>

El artículo 118 de nuestra Constitución establece que los Estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Federación, “establecer los servicios de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”.<sup>5</sup>

Se ha criticado a este artículo diciendo que está en desuso, debido a que el artículo 73, fracción XXIX, inciso 1º, de nuestra Constitución, concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer contribuciones “sobre el comercio exterior” y, por su parte, el artículo 131 dispone que “es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional”.

La crítica que se hace, decíamos, es que si es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, los Estados, ni aún con el consentimiento del Congreso de la Unión, puede establecer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

---

<sup>4</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *op.cit.*, nota 3, pp. 230 Y 231.

<sup>5</sup> *Cfr.* Artículo 118 de nuestra *Carta Magna*.



Como se puede apreciar, los Estados cuentan con una potestad tributaria residual y se les ha limitado dicho poder en la doctrina, en las leyes secundarias y también en criterios jurisprudenciales que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### *I.4 Los rubros tributarios de los municipios*

El municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos carece de potestad fiscal; tiene derecho de recibir los ingresos<sup>6</sup> sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos que por ley se le atribuyan, pero no puede establecer dichos impuestos por sí solo. Debe de establecerse por la legislatura del Estado donde se encuentre.

El análisis inicial a la norma constitucional indica que la obligación de contribuir del gobernado es respecto a la Federación, los Estados y municipios, así se lee en el artículo 31, fracción IV.

El municipio únicamente tiene facultades para administrar su hacienda pública y, por lo tanto de ser sujeto activo del objeto de la obligación tributaria. Un tributo, establecido mediante la facultad reglamentaria municipal estaría afectado de la condición de validez que se hace vigente mediante el procedimiento establecido por la constitución para ello.

Las entidades federativas tienen cierta *potestad fiscal residual* y el municipio, si bien no tiene potestad legislativa, sí tiene objetos tributarios, reservados.

En nuestra Constitución, la facultad impositiva sólo se reconoce a la Federación y a los Estados; en principio tanto la Federación como los Estados, pueden establecer impuestos con las limitantes y características ya señaladas en los puntos anteriores.

Tanto la Federación como los Estados pueden establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos. En esencia, se trata de una sola facultad, atribuida y ejercida por dos ámbitos de competencia: el federal y el local.

Por su parte, los municipios están excluidos de la facultad para ejercer potestad impositiva, es decir, para establecer impuestos. Los municipios solamente se limitan a auxiliar en el cobro de impuestos. Elisur Arteaga nos dice:

...el derecho constitucional moderno considera que decretar impuestos es una función legislativa; una contribución solo puede determinarla una ley; ésta únicamente puede ser obra del Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados. Los ayuntamientos carecen de facultades para hacerlo. Frecuentemente, en forma expresa, se les prohíbe decretar impuestos (art. 29, fracc. II de la Ley Orgánica Municipal de Morelos; art. 43, fracc. II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; art. 51, fracc. IV, del Código Municipal de Tamaulipas). Con la Ley se busca certeza y seguridad; se prescindió del sistema de gabelas arbitrarias; se optó por un sistema científico, sistemático y definido en la obtención de fondos y en su manejo, a esto se le llama actividad financiera.<sup>7</sup>

El artículo 115 de nuestra Carta Magna enumera los impuestos que pueden establecer los Municipios. Repetimos, dichos impuestos no los pueden ejercer de manera directa, tienen que ser establecidos por la legislatura local.

Por cuestiones de seguridad jurídica, la facultad tributaria, entendida como la posibilidad de imponer una contribución y la obligación de cubrirla, sólo puede hacerse mediante Ley, “desde

---

<sup>6</sup> Cfr. Artículo 115, *op.cit.*, nota 1.

<sup>7</sup>Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 2000, Vol. 2, pp. 810 y 811.

el derecho Inglés se ha considerado que únicamente el parlamento, compuesto por representantes de la población, es el autorizado para extraer de los particulares su riqueza y destinarla a ciertos objetivos fijados también por otra ley que se denomina presupuesto de gasto o egreso.”<sup>8</sup>

En las Entidades Federativas, la facultad de establecer impuestos se deposita en la legislatura local; el gobernador de cada Estado tiene la facultad de presentar las iniciativas del llamado paquete hacendario, que se forma con el presupuesto, Ley de Ingresos, Cuenta Anual y empréstitos. Los ayuntamientos no tienen ninguna intervención en esta materia; lo más que pueden hacer es formular su proyecto de Ingresos y Egresos y rendir un informe anual sobre su manejo.

En esta materia –la hacendaria municipal-, lo que se acostumbra es que los ayuntamientos ejerzan su función iniciadora ante la legislatura en forma indirecta, o a través de los gobernadores, esto se observa, sobre todo, en las entidades en que los integrantes de los ayuntamientos, por falta de instrucción y recursos, carecen de la preparación adecuada para hacer sus planteamientos financieros. En teoría, se trata de una intervención transitoria que debe desaparecer con el tiempo y con la superación de los atrasos culturales y económicos. No deja de ser contraria al principio de autonomía financiera.<sup>9</sup>

Actualmente los artículos de nuestra Constitución que regulan lo relacionado a las finanzas municipales son:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la a manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I...

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados;

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 811.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 822.

los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades para-estatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria

Como podemos ver, al Municipio sí se le reservaron materias en las cuales puede establecer impuestos, siempre y cuando dichos impuestos se encuentren en la ley que al efecto les expida la legislatura local respectiva.

## II. LA CORRUPCION EN EL TEMA DEL FEDERALISMO Y LA COORDINACION FISCAL, EL TEMA DE LOS LLAMADOS “MOCHES”.

Como se señaló en el primer apartado, el tema de la distribución de los recursos en México, general que la federación se quede con el 80% los ingresos de Fondo General Participable, los Estados con un 16% y los municipios con un 4% aproximadamente.

Este esquema se tiene desde 1980, año en el que se creó la vigente Ley de Coordinación Fiscal que regula el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Gracias a los constantes reclamos de los gobiernos estatales quejándose de que no les alcanza su presupuesto, se han creado los llamados Fondos de aportaciones federales que se encuentran regulados en la Ley de Coordinación Fiscal y que en su artículo 26 que a la letra dice:

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.

Además del Fondo anterior, que se refiere al llamado Ramo 33 de Aportaciones Federales, se han creado el Ramo 28 que se refiere a las Participaciones Federales y el Ramo 23 que se refiere al gasto federalizado.

El problema de la corrupción empieza aquí, pues, dichos fondos son manejados a discreción por el Gobierno Federal (Ejecutivo Federal y el Legislativo Federal), ellos determinan cuál es la cantidad de dinero que se asignará a cada fondo. La cantidad que se establece en cada uno de los fondos es entregada por la Secretaría de Hacienda y crédito Público, y se hace en parcialidades; es por ello, que cuando el gobierno federal quiere presionar a un gobierno de una entidad federativa –normalmente de oposición- retiene dichos fondos y pone en aprietos financieros al gobierno de dicho Estado.

### *II.1 Fondo para el fortalecimiento de la infraestructura estatal y municipal*

El tema emblemático le corresponde al llamado Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura estatal y municipal el llamado “fondo de los moches.” El fondo corresponde al Ramo del gasto federalizado o Ramo 23, que en 2016 fue de una cantidad de 10,000 millones de pesos; en 2017 fue de una cantidad de 9,000 mil millones de pesos; y para 2018 de una cantidad similar a la anterior. El fondo es discrecional; es decir, no existe una base jurídica que determine la cantidad de la que se compondrá – para este 2018, el Ejecutivo Federal, envió en blanco este fondo, no estableció cantidad alguna y fue el Legislativo federal el que le asignó la cantidad-.

El fondo es entregado a los Partidos políticos para que sus respectivos diputados gestionen obras de infraestructura en sus distritos, cosa que casi nunca sucede, pues son desviados para fines partidistas. En el presente año electoral en México, este fondo ha sido uno de los más grandes escándalos de corrupción por el manejo poco transparente y abusivo que se le ha dado, ya que se ha utilizado por parte de los Partidos Políticos para fines de atraer el voto en su beneficio.

Como decíamos párrafos arriba, en este año 2018, envió este fondo en blanco a la Cámara de Diputados y fue ésta la que le asignó una cantidad estratosférica. Datos estadísticos demuestran que a cada diputado le ha venido tocando por año, alrededor de 18 millones de pesos. El dinero debería usarse para infraestructura en su estado y municipio, sin embargo, el uso que se le ha venido dando es totalmente electoral.

El pasado 17 de octubre de 2017, el periódico Universal ([http://www.milenio.com/firmas/ricardo\\_aleman/no\\_cuidan\\_fiscal-pelean\\_10\\_mil\\_mdp-anaya-recursos-elecciones\\_de\\_2018-milenio\\_18\\_1056074398.html](http://www.milenio.com/firmas/ricardo_aleman/no_cuidan_fiscal-pelean_10_mil_mdp-anaya-recursos-elecciones_de_2018-milenio_18_1056074398.html)) reveló un audio donde se involucraba a algunos partidos políticos, se escucha que algunos gobernadores urgían a sus compañeros de partido a aprobar dicho fondo y a evitar a toda costa que se cancelara ya que había intentos del partido político en el poder, de cancelarlo como venganza a un desacuerdo político.

En la conversación se aprecia que se pedía el dinero del fondo, no para invertirlo en infraestructura sino para usarlo en las campañas electorales.

### *II.2 Fondo para el fortalecimiento financiero*

Por otro lado, tenemos el denominado Fondo para el Fortalecimiento Financiero que anualmente se le asigna según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público alrededor de 32 mil millones de pesos de los cuales se debe entregar en promedio mil millones de pesos a cada entidad federativa; sin embargo, el reparto es discrecional de acuerdo con datos presentados por la organización México Evalúa. Los datos estadísticos demuestran que las asignaciones no son equitativas y reflejan el privilegio de algunos Estados de corte político similar al gobierno en

turno en donde los recursos son más abundantes en detrimento de los Estados que no son de la misma corriente política del gobierno federal en turno.

### III. CONCLUSIONES

Como podemos apreciar, bastan estos dos ejemplos de Fondos de Participaciones Federales para tener un panorama claro sobre la corrupción que priva en esta materia y la urgencia de tomar medidas jurídicas que terminen con la discrecionalidad y el abuso excesivo sobre el gasto de estos recursos financieros.

Es necesario tomar las medidas necesarias para evitar este tipo de abusos, sancionar a los responsables y transparentar el uso de los recursos públicos.

### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, México, Porrúa, 1995, 476 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones de Palma, 2002, 199 pp.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, Vol. 2, 2000, 402 pp.
- BARRAGAN BARRAGAN, José, *Introducción al federalismo : la formación de los poderes en 1824*, Universidad de Guadalajara, México, 1994, 372 pp.
- BENSON NETTIE, Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, trad. de Mario A. Zamudio Vega, México, UNAM, El Colegio de México, 1995, 315 pp.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, 1995, 1092 pp.
- CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, *Federalismo fiscal mexicano*, México, Porrúa, 2004, 305 pp.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª ed., México, Porrúa, 2000, 1025 pp.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998, 340, pp.
- FLORES ZAVALA, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos*, México, Porrúa, Vol. I, 1965, 421 pp.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, 760 pp.
- *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas : Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1993, 71 pp.
- OVALLE FABELA, José, *Teoría General del Proceso*, México, Harla, 1994, 348 pp.
- SALDIVAR AGUIRRE, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, UNAM, 1997, 320 pp.
- ROVIRA ENOCH, Alberti, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de estudios Constitucionales, España, 1986, 575 pp.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Derecho Constitucional, 4ª ed., Porrúa, México, 2001, 257 pp.

**BREVE ANÁLISE SOBRE A SOBREPOSIÇÃO  
DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS POR UNIDADES  
DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL**

BATISTA, LEONARDO MATHEUS BARNABÉ  
DANTAS, FERNANDO ANTONIO DE CARVALHO

# BREVE ANÁLISE SOBRE A SOBREPOSIÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS POR UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

## I. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa investe-se no papel de analisar alguns aspectos da lei que institui o regulamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e sob sua implementação protecionista, os possíveis conflitos e impactos em comunidades tradicionais quilombolas e sua forma cultural de vida. Um dos principais conflitos é a chamada sobreposição de territórios quilombolas por unidades de conservação ambiental na modalidade intitulada de proteção integral.

Tendo em vista a complexidade das possíveis situações de sobreposição e todos os fatores sociais, territoriais, culturais, econômicos e existenciais que contornam esse debate, o estudo se restringirá a uma breve e introdutória análise do panorama jurídico e do debate entre meio ambiente e cultura, para além das lutas específicas e cotidianas por reconhecimento.

A lógica inicial do discurso ambientalista é eminentemente economicista: “sendo finitos os recursos do planeta, temos de economizá-los” (ACSELRAD, 2004<sup>1</sup>). Muito embora, a análise que leve em conta a significação existente nas relações sociais entre a sociedade e os processos ecológicos, enquanto construção do próprio significado social e existencial de um determinado grupo de pessoas, requer um exame condizente com a realidade social.

Os objetos que constituem o “ambiente” não são redutíveis a meras quantidades de matéria e energia pois eles são culturais e históricos: os rios para as comunidades indígenas não apresentam o mesmo sentido que para as empresas geradoras de hidroeletricidade; a diversidade biológica cultivada pelos pequenos produtores não traduz a mesma lógica que a biodiversidade valorizada pelos capitais biotecnológicos etc. Por outro lado, todos os objetos do ambiente, todas as práticas sociais desenvolvidas nos territórios e todos os usos e sentidos atribuídos ao meio, interagem e conectam-se materialmente e socialmente seja através das águas, do solo ou da atmosfera (ACSELRAD, 2004).

A proteção ambiental deve caminhar junto com a cultural, especialmente a cultura de quem depende da natureza para sobreviver e conservar suas tradições. Como irá se verificar, a lógica eminentemente preservacionista<sup>2</sup> não condiz com a realidade socioambiental das comunidades tradicionais brasileiras.

## II. AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO BRASILEIRAS

A atual Lei das Unidades de Conservação (o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000), tem como fim, regulamentar os art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88, e conceitua em seu artigo 2º, inciso I, a unidade de conservação como:

---

1 Versão digital sem numeração de páginas.

2 As posições teóricas preservacionistas e conservacionistas no Brasil fundem-se “em uma visão única sobre o que a proteção à natureza deveria representar”; ver FRANCO; DRUMMOND, 2012:343-346.

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

A Lei do SNUC divide as Unidades de Conservação em dois grupos: (a) Unidades de Proteção Integral e (b) Unidades de Uso sustentável (artigo 7º). A existência de moradores legalmente pode ocorrer: no grupo (a)<sup>3</sup>, na hipótese de se tratar de “Refúgio de Vida Silvestre” ou; para as hipóteses do grupo (b), que trata de “Unidades de Uso Sustentável”<sup>4</sup>.

Ocorre que, muitas vezes as Unidades de Conservação de Proteção Integral são implementadas pelo poder Estatal sem a devida verificação da existência de pessoas que vivem na natureza (e através da natureza), de comunidades tradicionais, dos “povos da floresta”, que vivem ali há gerações e tem suas tradições o modo de vida, ameaçados por um rigor normativo abstrato.

O direito territorial quilombola fundamenta-se constitucionalmente no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e para os casos onde ocorre a mencionada sobreposição, exige-se uma leitura constitucional hermenêutica completa, que não abranja apenas a preservação da natureza, mas também, da cultura que vem preservando a mesma a centenas de anos. “pois o reconhecimento de domínio das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombo, bem como a criação das reservas extrativistas, são formas de reconhecer direitos que preservam os recursos naturais renováveis” (TRECCANI, 2006:211).

Assim, a CRFB/88 reconhece e consagra inúmeros direitos e garantias, abarcando o seu extenso e esparso rol “a proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 215, caput, §1º, 3º, I e II) enquanto manifestação, e especialmente, as que resguardam as tradições dos povos participantes do processo civilizatório nacional” (BATISTA; CAVALCANTE; FORMIGA, 2017, 176).

A leitura e interpretação dos seus artigos 215, 225 e 68 do ADCT da CRFB/88 devem ser feitas em conjunto, e o aparente dilema discursivo introduzido entre cultura e natureza deve se apagar por uma leitura conjunta e contextual que os problemas socioambientais necessariamente exigem. O “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo” e a preservação da cultura dialogam com o equilíbrio do meio ambiente<sup>5</sup>, pois a cultura dos povos e comunidades tradicionais exige historicamente uma relação direta e existencial com a natureza. Muito embora, o que muitas vezes ocorre é a ignorância perpetrada pelo discurso estritamente “protecionista” adotado por boa parte da legislação ambientalista.

---

<sup>3</sup> Artigo 8º da CRFB/88 diz que: “O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre”.

<sup>4</sup> Sobre, ver artigos 13 a 21 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

<sup>5</sup> Sob uma análise das micro-realidades que compõem o imenso patrimônio histórico e plural brasileiro, tal fato é facilmente averiguável, muito embora, ainda que sob análise estritamente abstrata e “positiva”, afiguram-se um vasto rol normativo que compõem a relação entre cultura e meio ambiente: “a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; o Novo Código Florestal, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; a Política Nacional da Biodiversidade, cujos princípios e diretrizes foram estabelecidos pelo decreto 4.339, de 22 de agosto de 2002; e, dentre os que dão maior ênfase à proteção cultural: o Plano Nacional da Cultura, previsto na Constituição desde 2005, pela Emenda Constitucional 48111, e o Sistema Federal de Cultura, instituído pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005.” (MENDES, 2009:146-147.)



Tais questões normativas, na prática, ocasionam inúmeros conflitos de cunho territorial e institucional<sup>6</sup> sobre o direito de reconhecimento e titulação do território onde ainda vivem os remanescentes quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais

Os remanescentes quilombolas – para além de sofrerem quanto ao não reconhecimento de seus direitos territoriais – ainda passam por problemas quanto à realização do modo de vida tradicional do grupo: sabe-se que a roça de toco, a extração de madeira para fabricação de casas e o plantio dos alimentos são essenciais para a manutenção dos costumes das comunidades (BATISTA; CAVALCANTE; FORMIGA, 2017:175).

A exemplo do contexto do impasse territorial-ambiental, a implantação e delimitação das áreas de reserva ambiental sobrepondo quilombos que ali sobrevivem centenariamente, acabam cerceando as práticas costumeiras dessas comunidades, e muitas vezes sancionando-as por crimes ambientais através de autuações feitas aos quilombos em valores exorbitantes.

Como percebe-se com os exemplos de autuações feitas aos quilombolas das Comunidades situadas no Estado do Tocantins, segue a tabela<sup>7</sup> abaixo:

COMUNIDADE	QUILOMBOLA	MULTA	INSTITUIÇÃO	MOTIVO
Formiga	Arno Ribeiro de Sousa	R\$ 300,00 R\$ 10.000,00	NATURATINS	Madeira para casa Roça de toco
Carrapato	Luis Suplicio Gonçalves	R\$ 1.500,00	NATURATINS	Madeira para casa
Claro	Prudêncio Francisco Torres	R\$ 600,00	NATURATINS	Roça de toco
Ouro Fino	Ademir Batista dos Anjos	R\$ 900,00	NATURATINS	Roça de toco
Prata	Darlene Francisca de Souza	R\$ 5.000,00	ICMBIO	Madeira para construção da sede da associação
Prata	Manoel Pereira	R\$ 13.000,00	ICMBIO	Madeira para construção de sede da associação

Fonte: Paulo Rogério Gonçalves, APA-TO, 2016.

Muitas vezes o ocorrido se deve pela morosidade dos procedimentos administrativos necessários ao reconhecimento dessas comunidades quilombolas, ou ainda, da inexistência de um plano de manejo que possibilite (jurídico/administrativamente) a relação da comunidade com a natureza ou uma ponderação razoável com a inteligência da exceção prevista no Código florestal em seu artigo 42<sup>8</sup>, e do próprio texto constitucional.

O debate torna-se ainda mais relevante, quando o fim buscado envolve populações historicamente excluídas pela existência de inúmeros problemas amarrados à homérica dicotomia homem-natureza.

A preservação das culturas e tradições quilombolas, relaciona-se diretamente à luta diária por reconhecimento.

<sup>6</sup> Referindo-se ao moroso processo que viabiliza a efetividade do artigo 68 do ADCT da CRFB/88, previsto pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que apesar do trâmite burocrático, é atualmente o único instrumento legal (regulamentar) para o reconhecimento, delimitação, e emissão dos títulos coletivos de propriedade que as comunidades quilombolas atualmente tem, e apesar disso, encontra-se sendo questionado pela ADI 3239 – STF.

<sup>7</sup> Esta tabela foi fornecida por Paulo Rogério Gonçalves, diretor técnico da Organização Alternativa para o Pequeno Agricultor no Tocantins (APA-TO), em uma Reunião realizada no dia 15 de abril de 2016. A Procuradoria da República estava presente com o objetivo de discutir os autos de infrações lavrados contra os membros das comunidades quilombolas (e outros assuntos) (BATISTA; CAVALCANTE; FORMIGA, 2017:173-174).

<sup>8</sup> Referindo-se à Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal.

O termo quilombo ganhou nova reconfiguração no período pós-libertação de escravos, ganhando significado sociocultural, fato extremamente importante para a “análise do processo de inserção social das populações negras na sociedade brasileira” (SANTOS, 2014, p. 26). Ainda, Santos ao trazer os múltiplos discursos e práticas presente no campo quilombola, ressalta que

A lutas por reconhecimento de direito das comunidades quilombolas devem ser compreendidas a luz do fenômeno da etnicidade, na medida em que há um processo de demarcação das identidades que se constroem no campo político através da afirmação da diferença em busca da igualdade. O campo de lutas, que denomino campo quilombola, se constitui como espaço simbólico onde o que está em jogo é o poder de impor uma visão do mundo social acerca das identidades e da unidade dessas comunidades. A afirmação das diferença exige, por parte dos sujeito, que lancem mão da múltiplas estratégias (jurídicas, burocráticas, econômicas, políticas, científicas), pois, nessa luta das classificações, impõem-se relações de força materiais e simbólicas entre os diversos interesses em jogo. Os múltiplos interesses em jogo no campo quilombola passam a ser mediados pelos discursos e práticas doas agente que “jogam” com as classificações do que seja igualdade, diferença ou mesmo quilombola, num processo dinâmico e relacional” (SANTOS, 2014:44).

Estabelecer um diálogo entre reconhecimento de identidade, cultura e do território ocupado por comunidades quilombolas é de extrema importância manutenção da cultura de comunidades que marcam sua identidade por suas tradições, seu modo de vida e costumes.

Sobre a coexistência de comunidades tradicionais em Unidades de Conservação Girolamo Domenico Treccani (2006:212-214) esclarece:

O Art. 42. da lei do SNUC determina: “As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes”. Os artigos 35-39 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, regulamentam como será realizado o reassentamento. Esse processo: “respeitará o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais (Art. 35)”. (...) O Art. 39 apresenta como deve se dar o processo de transição: “Enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral, serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação. § 1º O termo de compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida. § 2º O termo de compromisso será assinado pelo órgão executor e pelo representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída. § 3º O termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto. § 4º O prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais estarão definidos no termo de compromisso”. (...) Segundo Rocha (2004, p. 27), só quem tem uma atuação incompatível com a conservação deve ser afastado: “Na realidade não poderia existir um sistema de unidades de conservação que exclua a princípio populações que representam a riqueza da diversidade humana e cultural das reservas naturais do Brasil, que desenvolveram durante gerações práticas que se apresentam harmônicas com o ambiente, e muito têm que contribuir com o processo de desenvolvimento de conceito de sustentabilidade. Somente aquelas populações que sejam incompatíveis com estas é que o sistema exclui.

O debate sobre a regularização fundiária dos territórios quilombolas requer uma análise crítica pormenorizada, pois o número de conflitos é imenso e crescente diante da morosidade Estatal e o desrespeito a realidade plural composta pelas inúmeras diversidades culturais brasileiras<sup>9</sup>.

Contudo, o objetivo dessa pesquisa, além de analisar criticamente alguns aspectos da sobreposição ambiental, é ressaltar a importância e relevância de estudar e reler a complexidade dos conflitos norteadores dessa realidade específica de sobreposição fundiária, dentre as inúmeras possíveis no atual cenário brasileiro: a sobreposição de territórios quilombolas por Unidades de Conservação, e dentro dessa estrutura conflituosa, dar ênfase à relação entre o discurso normativo ambiental e o desrespeito às culturas das comunidades que vivem em locais sobrepostos pela “proteção ambiental”, locais ocupados, muitas vezes, por séculos.

### III. DIALÉTICA ENTRE NATUREZA E CULTURA

A ideia de proteção integral sob a lógica “preservacionista pura” lembra o chamado por Antônio Diegues de “mito moderno da natureza intocada”, remetendo-se a um simbolismo que representaria áreas “intocadas e intocáveis pelo homem” (DIEGUES, 2001:53). Essa mesma lógica fundamentaria a chamada incompatibilidade entre o homem e a natureza ou entre cultura e natureza.

Herrera Flores introduz a dicotomia ocidental do “cultural versus o natural”, exemplificando a justificação mitológica da torre de babel, uma torre construída com o intuito de promover proteção contra um próximo dilúvio, proteção do homem contra a natureza, e ilustra como as formas tomadas pela sociedade “moderna ocidental” vigorasse sob uma certa autoconsciência na maneira de construir-se politicamente em bases dualistas, dicotômicas e reducionistas, tal como a ideia de “ser civilizado”; a dualidade do “civilizado versus o bárbaro; ou a ideia de culto e inculto sob a mesma lógica. O mito de origem do “*Jardim do Éden*” pressupõe o sair da natureza, separar-se dela, de um local paradisíaco onde o homem e a natureza viviam e conviviam harmonicamente pressupõem a mesma dicotomia, como se a natureza fosse um lugar de onde o homem devesse se elevar (2004, p. 37-39). Este “*elevantar*” acaba por justificar a ideia de homem civilizado, e afastá-lo “*elevando-o*” de quem não se “*eleva*” da natureza.

A dialética não é compatível com a interculturalidade é necessário transformá-la em uma “*tenção dialógica*”, não deve-se convencer, nem vencer, nem tolerar (à espera do momento de mudar o próximo), é preciso compartilhar, reconhecer, e chegar ao *topos* comum entre culturas, talvez assim seja possível “*enfrentar*” uma realidade plural e seus problemas (PANIKKAR, 1990:51-53).

No Brasil, a principal corrente defensora do equilíbrio entre natureza e cultura é o Socioambientalíssimo, preocupando-se com a elaboração de um sistema sustentável, condizente com a justiça social e a coexistência harmônica entre natureza e culturas tradicionais dentro das unidades de conservação (FRANCO; DRUMMOND, 2012: 359-

---

<sup>9</sup> Situações jurídicas são inúmeras, Girolamo Domenico Treccani expõem algumas das possíveis situações de conflito: “(...) Terras quilombolas incidentes em terras públicas federais, estaduais e municipais, devolutas ou arrecadadas e matriculadas em nome da União, mas ainda não destinadas; a) Terras quilombolas incidentes em terras públicas ilegalmente registradas em nome de “grileiros”; b) Terras quilombolas incidentes em terras públicas ocupadas por posseiros não quilombolas; (...) Terras quilombolas incidentes em terras públicas federais afetadas; a) Terras quilombolas incidentes em terrenos de marinha, várzea, marginais de rios e ilhas; b) Terras quilombolas incidentes em unidades de conservação; c) Terras quilombolas incidentes em áreas de segurança nacional (áreas localizadas na faixa de fronteira e militares); d) Terras quilombolas incidentes em terras indígenas; (...) Terras quilombolas incidentes em terras particulares legalmente constituídas (propriedade privada)” (TRECCANI 2006:201- 234).

360). A dicotomia inflexível e segregacionista presente na lógica preservacionista eminentemente utilitarista é incompatível com a atual leitura constitucional e com o “ideário socioambientalista: o homem pela natureza. A natureza pelo humano” (LIMA, 2002:18).

#### IV. A LUTA POR RECONHECIMENTO E A LÓGICA DA RACIONALIDADE MODERNA

A discussão sobre a ocupação dos territórios quilombolas contraria o desenho moderno individualista de propriedade herdado do ocidente e “importado” pelo sistema jurídico brasileiro.

A propriedade moderna e o individualismo têm seus conceitos entrelaçados no ocidente sob ideais marcadamente liberais. Assim, a construção da propriedade moderna encaminha-se com a ideia positiva de direito subjetivo, onde o individual transmuta-se sobre uma ficção de soberania e através do contrato social o estado surge como aquele que detém o poder de todos e por todos e aquilo que não estiver prescrito na norma estatal desenha-se como liberdade do indivíduo<sup>10</sup>.

A noção de indivíduo na sociedade moderna pressupõe o reconhecimento ainda que como indivíduo de liberdade própria integrante de uma diversidade cultural específica. Essa liberdade quando reconhecida a priori e “desrespeitada” provoca um novo impulso por reconhecimento social de determinada cultura. Tal processo dentro de uma estrutura institucionalizada pela sociedade moderna, ganha um desenho e força específica na luta por reconhecimento de determinado grupo (HONNETH, 2014:7-11).

A mesma discussão sob o enfoque ambiental permeia a racionalidade moderna que regra a abstração normativa e o controla funcionamento da máquina estatal “As contradições entre a racionalidade ecológica e a racionalidade capitalista se dão através de um confronto de diferentes valores e potenciais, arraigados em esferas institucionais e em paradigmas de conhecimento” ensejando o confronto dialético sobre o processo de legitimação, também normatizado pela mesma racionalidade, acabando por servir como instrumento de poder (dentro dos mecanismos institucionalizados) na luta por reconhecimento (LEFF, 2001:134).

A lógica da unidade econômica rural e o estilo étnico próprio de uma cultura remetem a racionalidades sociais constituídas como sistemas complexos de ideologias-valores-práticas-comportamentos-ações, que são irredutíveis a uma lógica unificadora. Neste sentido, a racionalidade ambiental não é a expressão de uma lógica, mas o efeito de um conjunto de interesses e de práticas sociais que articulam ordens materiais diversas que dão sentido e organizam processos sociais através de certas regras, meios e fins socialmente construídos. Estes processos especificam o campo das contradições e relações entre a lógica do capital e as leis biológicas; entre a dinâmica dos processos ecológicos e as transformações dos sistemas socioambientais (LEFF, 2001:134).

O pensamento moderno amarra-se à uma razão universalizadora, ha existência de um “homem racional”, que traz uma ideia simplificadora da definição aristotélica de homem como “zoon lógon échon” através do qual ou quem o logos transita. Ocorre que “a razão não é todo o logos” existe uma certa inteligibilidade “espiritual e material” ligada a definição de logos, nas palavras de Panikkar (1990:42) “podemos expresar esto de una

---

<sup>10</sup> Ver VILLEY, Michel. A formação do pensamento jurídico moderno. São Paulo: Martins Fontes, 2005: 703-720.

forma algo más existencial, usando otra perspectiva y, simplemente, diciendo que el individuo no es todo el hombre.” .

Ainda segundo o autor, há de se superar um triplo reducionismo da concepção moderna de ser humano: (a) “a razão não é todo o logos”, “irracional y arracional” não são sinônimos dos termos “ilógico y alógico”, traduzindo a expressão final do parágrafo anterior “o indivíduo não é todo o homem”; (b) “O logos não é todo o homem”, todos os esforços de transcender o logos tem como logos o veículo, tal abrangência refere-se a capacidade de sentir de entender, analisar, interpretar outras perspectivas de compreensão, outras formas de consciência, não pode ser reduzido a um único denominador comum. Poderia se afirmar que o homem não é toda humanidade; (c) “o Homem não é todo o ser” ou a humanidade não é toda realidade (PANIKKAR, 1990:42-44).

Dentro de um cenário desanimador, onde a normatividade carrega consigo a chamada racionalidade individualista e universalizadora, os “povos brasileiros” transformam-se em “povo” (artigo 225 da Constituição Federal - CRFB/88), ignorou-se a complexidade dos indivíduos e suas culturas. Resta assim, lutar por reconhecimento de direitos e de uma releitura dos institutos jurídicos que condizem com a realidade. Só podemos alcançar uma clara consciência sobre os requerimentos futuros de uma justiça social “si junto con la evocación de las luchas libradas sobre el suelo normativo de la Modernidad nos aseguramos de las demandas que aún no han sido satisfechas en el proceso histórico de reclamo de las promesas de libertad institucionalizadas” (HONNETH, 2014:11).

## V. CONCLUSÃO

O problema da sobreposição de territórios quilombolas por unidades de conservação se alarma cada vez mais, tendo em vista a morosidade do Poder Público de resolver os litígios existentes e a interpretação positivada da lei causam mais problemas do que os especificamente narrados no presente artigo.

Muito embora, os “direitos não podem ser deturpados em nome da desestrutura e imobilidade administrativa” (LIMA, 2002: 19).

Quanto a discussão sobre direito ao uso da terra no local onde comunidades quilombolas sobrevivem, releva-se a realidade de que muitos quilombos dependem da subsistência do solo, do uso da madeira extraída no próprio terreno para a fabricação de casas e do plantio do próprio alimento. Para tanto, a inteligência contida nos própria artigo da CRFB/88 resguardam tal equilíbrio, assim como, a lógica das Unidades de Uso Sustentável no SNUC.

Nos casos de sobreposição, deve-se viabilizar, pelo plano de manejo das Unidades (ou outros meios), uma preservação que transcenda a discussão economicista e sobre a propriedade, incluindo-se ao debate, questões sócio econômicas e garantias e objetivos constituintes basilares, como o do partido 3º, III, CRFB/88.

A convivência harmônica da cultura humana e da natureza deve dialogar com preservação da cultura enquanto natureza, em um país multicultural como o Brasil, tamanha interculturalidade representa uma conquista democrática, possibilitando um “caminho que nada pode senão possibilitar essa conquista hermenêutica da reprodução cultural de universos vitais” (HABERMAS, 2002:258).

## VI. REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Conflitos ambientais : a atualidade do objeto. In : Conflitos Ambientais no Brasil(org.), Rio de Janeiro: Relume: Fundação Heinrich Boll, 2004. (versão digital)

BATISTA, Leonardo Matheus Barnabé; CAVALCANTE, Jéssica Painkow Rosa; FORMIGA, Armando Soares de Castro. RESERVAÇÃO DA CULTURA E OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: OS POVOS QUILOMBOLAS NO ESTADO DO TOCANTINS E O DILEMA ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E SANÇÕES AMBIENTAIS. In: CAĐLA, Bleine Queiroz; BOAS, Marco Anthony Steveson Villas; CARMO, Valter Moura do (Org.). DIÁLOGO AMBIENTAL, CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL. 7. ed. Palmas: Escola Superior da Magistratura Tocantinense, 2017. p. 163-180.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. O MITO MODERNO DA NATUREZA INTOCADA. 3. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2001

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. História das preocupações com o mundo natural no Brasil: da proteção da natureza à conservação da biodiversidade. In: FRANCO, José Luiz de Andrade et al (Org.). História Ambiental: Fronteiras, recursos naturais e conservação da natureza. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista", in Cadernos de Campo. v.15, n. 14/15, São Paulo: jan-dez/2006.

HERRERA FLORES, Joaquín. Cultura y naturaleza: la construcción del imaginário ambiental bio(socio)diverso. Híleia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia, n. 2, Manaus, janeiro-julho 2004, p. 37-104.

HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2003. 296 p.

HONNETH, Axel. El derecho de la libertad: Esbozo de una ética democrática. Buenos Aires: Katz Editores, Clave Intelectual, S. L., 2014

HABERMAS, Jürgen. A Inclusão Do Outro: Estudos De Teoria Política. 3 ed. Tradução George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo. São Paulo: Loyola, 2002.

LEFF, Enrique. Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LIMA, André. O direito para o Brasil socioambiental. In: O direito para o Brasil socioambiental. 2002.

MENDES, Ana Beatriz Vianna. Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre Justiça. 2009. 387 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Doutorado Ambiente & Sociedade, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, SP, 2009. Cap. 3. Disponível em: <[www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/ea000601.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/ea000601.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2017.

PANIKKAR, Raimundo. Sobre el dialogo intercultural. Salamanca: San Esteban, 1990.

SANTOS, Simone Ritta dos. Comunidades Quilombolas: As lutas por reconhecimento de direitos na esfera pública brasileira. Porto Alegre: Edipucrs, 2014.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento Como Liberdade, tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TOCANTINS. Secretaria de Cidadania e Justiça do Estado do Tocantins - SECIJU. 2014.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Terras de Quilombo: Caminhos e entraves do processo de titulação. Belém/PA: Girolamo Domenico Treccani, 2006. 354 p.

VILLEY, Michel. A formação do pensamento jurídico moderno. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WALTER, Carlos. GONÇALVES, Porto. Os Descaminhos do Meio Ambiente. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

**EXPERIENCIAS DEL TURISMO INDÍGENA  
EN TALAMANCA, REGIÓN CARIBE DE COSTA RICA:  
RETOS Y DESAFÍOS**

BRENES ARROYO, JULIO ALBERTO  
ROJAS CALERO, WENDY YORLENY



# EXPERIENCIAS DEL TURISMO INDÍGENA EN TALAMANCA, REGIÓN CARIBE DE COSTA RICA: RETOS Y DESAFÍOS

“Me gustaría ofrecer a los turistas una vivencia, un estilo de vida único de mi comunidad, que también contribuya a una visión más conservacionista para la subsistencia de la vida y la naturaleza”.

(Maribel Iglesias, Indígena Bribri de Shuab, Talamanca)

## I. INTRODUCCIÓN

En el cantón de Talamanca, provincia de Limón (Caribe) de Costa Rica, se agrupan poblaciones indígenas de las etnias bribri y cabécar, quienes se dedican principalmente a labores agrícolas (siembra de banano, plátano y cacao), tanto para el autoconsumo como para la venta en pequeña escala, y en menor medida orientada al trueque.

En cuanto a indicadores de pobreza y de desarrollo humano sostenible, la zona se caracteriza por ser una de las más rezagadas del país, con una débil y escasa participación del Estado costarricense, cuyo papel ha sido deficiente históricamente en cuanto a la aplicación de estrategias que lleven desarrollo a la región. No obstante, Talamanca cuenta con una gran riqueza ecológica y cultural, lo que representa un alto potencial turístico que no ha sido aprovechado a cabalidad.

Actualmente el sector turístico de la zona se encuentra en las categorías de micro y pequeña empresa, o de autoempleo. Estas iniciativas surgen como alternativa para mejorar las condiciones de vida de la población, sin embargo, no poseen las adecuadas condiciones que les permitan asumir riesgos financieros y de inversión, presentan una débil articulación entre las iniciativas y una alta dependencia a las touroperadores externas.

La economía social solidaria y el modelo de turismo rural comunitario, o de ecoturismo indígena comunitario como alternativa de desarrollo, fundamentado en el enfoque del “buen vivir” se presentan como elementos claves y estratégicos para mejorar la calidad de vida (bienestar) de estas poblaciones, contribuyendo a la conservación del ambiente y a la preservación de la cultura.

## II. CONCEPTUALIZACIÓN DE ETNICIDAD, ETNOTURISMO Y TURISMO INDÍGENA

Según el análisis de diversos planteamientos teóricos que realiza Pereiro (2013): la etnicidad hay que entenderla de tres maneras: a) como una forma de organización social de la diferencia; b) como una frontera, generalmente simbólica, entre grupos y no estrictamente como un contenido cultural diferente; c) como una adscripción o clasificación de terceros y también como una autoadscripción. La etnicidad, como tipo de identidad social, es una creencia compartida y una consciencia de la diferencia, pero también un grupo de interés y una ideología de la ascendencia, substancia o historia común (Vermeulen & Govers 2003: 11-12). La etnicidad es también una narrativa que se puede observar en el campo del turismo como expresión política de las identidades en construcción permanente, por ser ellas siempre incompletas. Y también es reconstruida por el turismo, ello sucede en parte por lo que Renato Rosaldo (1989: 93) define como nostalgia imperialista, es decir, una forma que hace que el dominio colonial y neocolonial parezcan inocentes y puros.

En cuanto al turismo indígena Pereiro (2015) afirma que la etnicidad indígena se reconstruye para los turistas y para la visión y el consumo mercantil de la cultura indígena transfiere las identidades y los lugares indígenas al mercado turístico global. Ello puede derivar en dominación, explotación, subordinación, resistencia, reinención, preservación y recreación de atributos étnicos, y suele producirse a costa de perder privacidad y causar un cierto sentimiento de invasión y amenaza. Por tanto, la investigación sobre el turismo indígena nos obliga a ver lo indígena y la etnicidad como categorías maleables, flexibles, dinámicas, situacionales y estratégicas, no absolutas, sino sujetas a negociaciones y renegociaciones constantes en contextos de relaciones de poder.

Pereiro (2015) señala que el concepto de turismo indígena es impreciso, ambiguo y polisémico y está relacionado a los conceptos de turismo étnico (Pitchford 1995; Yang y Wall, 2009), etnoturismo, etnoecoturismo y turismo aborigen (Getz y Jamieson, 1997). Hay que distinguir este concepto de otros, pues el turismo indígena implica explícitamente la presencia de comunidades indígenas y el turismo étnico no contempla necesariamente grupos indígenas (Yang & Wall 2009: 559).

Este tipo o modo de hacer turismo hay que enlazarlo con la creencia y con la mirada turística occidental de que son los pueblos indígenas los preservadores de los valores humanos más auténticos y de que ellos están más próximos a la naturaleza y a un medio ambiente ya muy devastado en Occidente. Esta es una forma de nostalgia que ha servido en muchos casos para generar presencias turísticas, pero también para mercantilizar y volver más exótica la cultura indígena (Pereiro 2013).

El turismo indígena tiene gran importancia en la definición de los nuevos tipos de turismo -comunitarios, de base local, sostenibles, responsables- y en la relación entre el turismo y las estrategias mundiales de superación de la pobreza -por ejemplo, ProPoorTourism y el programa Sustainable Tourism Eliminating Poverty (st-ep) de la OMT- adoptadas en muchos proyectos de desarrollo (Pereiro 2015). Es indispensable vincular el turismo indígena con los movimientos sociales indigenistas y los movimientos sociales de turismo alternativo y altermundistas. Entre éstos también hay que considerar las construcciones geopolíticas de lo indígena en cada país y cómo han condicionado los desarrollos de los turismo indígenas. (Pereiro 2013).

La OMT (Organización Mundial del Turismo) define el turismo indígena como una segmentación del turismo cultural en relación a las ideas de etnicidad como motivación de la visita. Según esta organización, este turismo, al que ellos califican como étnico, sería aquel orientado a las tradiciones y estilo de vida de un grupo y utilizado principalmente para destacar el turismo en las comunidades o enclaves específicos en proceso de desarrollo (OMT 2003: 168, traducción nuestra, citada por Pereiro 2013).

Según Margarita Barretto (2005: 40), hay dos formas de desarrollar el turismo étnico, y por extensión el turismo indígena:

a) Los turismo étnicos que nacen del más puro interés comercial y que reducen el turismo a negocio. Es un tipo de turismo no planificado, sin consentimiento expreso de la comunidad y que lleva a la creación de zoológicos humanos.

b) Los turismo étnicos que son resultado de proyectos comunitarios de revitalización cultural y afirmación de las identidades étnicas. En ellos los grupos humanos se autodeterminan para mostrar a los turistas de forma selectiva algunos elementos de su cultura. En este tipo de desarrollo, la consulta, las políticas públicas y las funciones de regulación son fundamentales a la hora de desarrollar las actividades turísticas (Barretto, 2005: 50-51, citada por Pereiro 2015).

Pereiro (2015) afirma que pueden existir vías intermedias entre una forma y otra. La segunda modalidad va al encuentro del turismo comunitario, aunque no podemos dejar de lado que muchas veces el interés económico parte de las mismas comunidades y se organiza con el poder de sus identidades colectivas, es decir, para ellos el turismo es “un negocio”, “el negocio” o un “etnonegocio” (Comaroff & Comaroff 2011: 30), una oportunidad de supervivencia en unos casos, de reproducción en otros y de afirmación indigenista en otros más.

Sea como fuere, ha aumentado el uso de la etnicidad indígena en la atracción de turistas para generar beneficios económicos, pero también para reforzar la identidad cultural colectiva de muchos grupos humanos y mostrar sus culturas al revitalizar tradiciones, lenguas y orgullos culturales (Yang & Wall, 2009: 559; Pereiro & otros 2012; citados por Pereiro 2015). Aparte de los beneficios, el turismo ha tenido otros impactos sobre las comunidades indígenas, como problemas de protección, gestión y manejo de las identidades culturales, siempre en mudanza (Pereiro 2015).

## *II.1 La visión optimista o positiva del turismo indígena*

Pereiro (2015) menciona que el turismo en comunidades indígenas puede crear un mayor respeto hacia éstas, ayuda a mantener o revitalizar lenguas o tradiciones (Mastny 2003: 28), trae beneficios económicos y combate la pobreza extrema (OMT 2006). El turismo revitaliza a las comunidades indígenas, les da rendimientos económicos y les abre una puerta para mostrar su identidad cultural al mundo.

Así mismo, cita el ejemplo de la Red Indígena de Turismo de México (RITA), la cual promueve la ecología y el desarrollo con identidad, y define el turismo indígena como:

Aquel que se practica en los territorios indígenas y en el cual las tradiciones, la cultura, los usos y las costumbres, o parte de ellas se encuentran presentes, es asimismo manejado, monitoreado y administrado por hombres y mujeres pertenecientes a un pueblo indígena, en este tipo de turismo los y las anfitrionas comparten con el visitante la riqueza natural y cultural, a través de actividades de recreación, esparcimiento y descanso, y en cuya distribución de los beneficios se encuentra la madre tierra, siempre viendo hacia el tan anhelado autodesarrollo, buen vivir y la revaloración cultural tanto al interior como al exterior de nuestros pueblos y comunidades. (Pereiro 2015)

Según RITA (2007), el turismo indígena presenta las siguientes particularidades:

- Propicia interactuar, conocer, apreciar la naturaleza y la cultura de sus anfitriones, con el compromiso de respetar y participar en la conservación de sus recursos y con su diversidad biológica y cultural
- Maximiza las experiencias en forma responsable por parte de los turistas, microempresarios indígenas y guías locales
- Minimiza los impactos culturales y naturales - Se distingue por su dimensión humana y cultural, orientada a fomentar encuentros interculturales de calidad y mutuo interés con los visitantes
- Proporciona códigos de ética para regular el comportamiento del turista y sus relaciones con la comunidad
- Busca dar un servicio competitivo sustentable sin perder su identidad cultural
- Espera que las comunidades prosperen y vivan dignamente, mejorando sus condiciones de vida y de trabajo

- Es una organización empresarial de autogestión de los recursos patrimoniales comunitarios, basados en las prácticas democráticas y solidarias de trabajo para la distribución de los beneficios generados
- Propicia una actividad solidaria, ambientalmente responsable, culturalmente enriquecedora y económicamente viable
- Preserva los recursos naturales y culturales, y fomenta su reconocimiento, difusión y observación en aras de una convivencia intercultural armoniosa
- Fortalece y desarrolla redes locales, regionales, nacionales e internacionales de turismo indígena, para un intercambio de experiencias entre comunidades y para el apoyo en el mercadeo y la promoción de cada destino turístico

## II.2 *La visión negativa del turismo indígena*

Pereiro (2015) cita el trabajo del antropólogo Pierre Van den Berghe (1994b), quien analiza el caso de San Cristóbal de Las Casas (Chiapas, México) y los cambios producidos en y por el turismo. Si en los años sesenta del siglo pasado la comunidad recibía a unos pocos mochileros, en los años ochenta acogía a cientos de turistas que procuraban aquello que étnicamente imaginaban como exótico, intacto, “primitivo” y “auténtico”, lo que alteró de manera radical los modos de vivir indígenas. Para este autor el turismo sería como una especie de reconquista occidental y los turistas los neoconquistadores. Uno de los analistas más críticos y certeros hacia el desarrollo turístico en América Latina, Ernest Cañada, dice que es preciso cuestionar el discurso oficial que atribuye al turismo un papel destacado en la reducción de la pobreza (Cañada 2010: 11). De acuerdo con Cañada, el mayor peso económico del turismo ha sido precedido por una crisis en lo agropecuario y ha derivado en lo que él denomina: turismo sin desarrollo y modelo turístico insostenible (Cañada 2010: 12).

Según Pereiro (2013), entre los efectos del turismo tradicionalmente considerados como negativos, y siguiendo a Octavio Getino (1991: 123-124), destacan:

1. Conflictos intrafamiliares (divorcios, etc.).
2. Transformación de los rituales, convertidos en espectáculos teatrales para turistas extranjeros.
3. Congelación de la cultura y del exotismo, musealización de la cultura para consumo del visitante.
4. Inmovilización de los procesos culturales.
5. Deterioro de los recursos naturales por falta de control.

Así mismo Pereiro (2013) señala el planteamiento de Lisa Mastny (2003), que refiere a los efectos negativos del turismo sobre comunidades indígenas son en líneas generales:

1. La conversión de los indígenas en «atracciones caracterizadas».
2. Las pocas oportunidades de aceptar o rechazar los cambios que trae el turismo.
3. Reducir las culturas a fotografías instantáneas de folletos.
4. Considerar a los residentes locales como rarezas y no como personas.
5. El uso excesivo y el deterioro de sus principales atractivos e instalaciones.

6. El deterioro de la calidad ambiental.

7. La corrupción del concepto de ecoturismo como simple viaje a la naturaleza

### *II.3 La visión adaptativa del turismo indígena*

El turismo aparece en las comunidades indígenas como un arma de doble filo. Por un lado, puede considerarse una oportunidad para el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas, y por el otro puede convertirse en un mecanismo de explotación y dominación neocolonial (Pereiro 2015).

Sin embargo, Pereiro (2015) resalta su experiencia sobre el turismo indígena en Panamá (Pereiro & De León 2007, Pereiro & otros 2012) ilustra cómo el turismo es un arma de doble filo que tiene efectos de variados tipos, pero si es controlado políticamente por el grupo indígena posibilita generar una mejor distribución de sus beneficios, una disminución o paliación de los efectos negativos, una adaptación creativa a las relaciones local-global y una afirmación étnica positiva en la perspectiva de los gunas. Así, el cuasi monopolio del desarrollo turístico protagonizado por los gunas es parte de su estrategia de resistencia, sobrevivencia y adaptación cultural. Lejos de ser pasivos e indiferentes, los gunas utilizan el turismo como un instrumento para alcanzar objetivos económicos -disminuir la pobreza-, políticos -reivindicar sus tierras, mares y territorios-, ambientales -conservar su medio ambiente- y socioculturales -aumentar sus derechos culturales y su autoestima colectiva-.

Pereiro (2015) afirma que el turismo indígena puede representar una forma alternativa de hacer un turismo más reflexivo, ético y educativo. Pero sólo será posible siempre que se haga de manera planeada (Butler & Hinch 1996) y autocontrolada (Coronado 2014) en su velocidad, forma, recursos y empoderamiento por los propios indígenas. Es lo que algunos autores denominan turismo con responsabilidad social, turismo de base comunitaria y viajes a la conciencia (Fernández 2011: 10).

Y Pereiro (2015) finaliza indicando que el turismo desafía el concepto de cultura indígena y las visiones son más críticas con los modelos de turismo masivo y agresivo con la cultura y el medio ambiente indígenas, y son más optimistas cuando los modelos de desarrollo turístico son participativos, comunitarios, ecológicos, empoderados, autocontrolados y responsables. Los beneficios del turismo indígena tienden a ser mayores que los maleficios cuando los propios indígenas operan y controlan directamente el desarrollo turístico (Chambers 2000 & 2005; Pereiro & otros 2012; Pereiro 2013).

## III. CARACTERÍSTICAS DEL TURISMO INDÍGENA

Espeso & Pastor (2017) caracterizan el turismo indígena como aquel donde los pueblos originarios gestionan establecimientos de alojamiento y restauración, diseñan rutas y actividades turísticas, manejan los programas de los centros turísticos, controlan el acceso a sus recursos patrimoniales y, sobre todo, son los dueños de las tierras, los recursos y sus propios destinos. Así mismo, citando a varios autores, resaltan algunas de los principales elementos característicos del turismo indígena o étnico, cuyo concepto se caracteriza más por su diversidad que por su similitud. Pero, a pesar de las diferencias, hay ciertos aspectos comunes que se podrían resaltar:

1) Empresas de pequeña escala, con mano de obra intensiva, de un propietario, una familia, o una pequeña tribu

2) Estos pequeños proyectos han sido desarrollados en el seno de la comunidad por grupos comunitarios, empresarios locales o grupos tribales

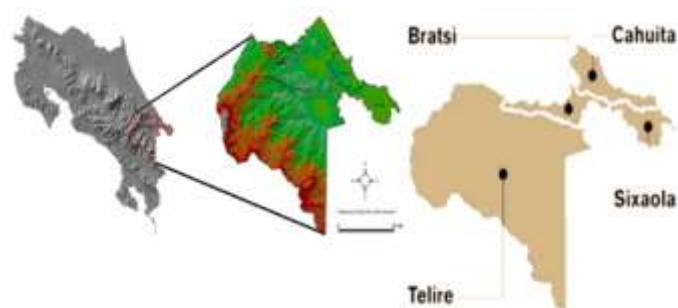
- 3) Tienen el apoyo externo de gobiernos nacionales y donantes internacionales
- 4) En los países en desarrollo estos proyectos están implementados mayoritariamente con la ayuda de agencias no gubernamentales
- 5) Las iniciativas se dan entre grupos minoritarios y desfavorecidos, con escasos recursos económicos, lo que limita el capital empresarial
- 6) Los aspectos culturales, ambientales y espirituales del patrimonio y las tradiciones indígenas están especialmente representados
- 7) Se da una falta general de habilidades profesionales y entrenamiento empresarial en el sector turístico
- 8) Frecuentemente se localizan en áreas geográficamente rurales y remotas, donde las comunicaciones y las infraestructuras son limitadas, lo que dificulta el acceso tanto a proveedores como a los propios mercados turísticos
- 9) Normalmente tienen un perfil de visitas reducido, aunque esta característica está cambiando ya que, con el aumento constante del turismo internacional, cada vez llegan más turistas a todas partes, incluso a las zonas más remotas. Sin embargo, esta última no es la única característica incierta, ya que como hemos mencionado, en el turismo indígena se da más la variedad que la uniformidad.

#### IV. EXPERIENCIAS DE TURISMO INDÍGENA EN TALAMANCA

##### *IV.1 Descripción del sitio*

Talamanca es el cantón más extenso de la provincia de Limón, Costa Rica y el segundo de mayor superficie en el país y su área es de 2.809,93 km<sup>2</sup> (ver Figura 1). Se ubica en el extremo sureste del país y su cabecera es la ciudad de Bribri, ubicada a orillas del río Sixaola, en la frontera con Panamá. Además, es uno de los cantones que presentan mayor biodiversidad, ya que su clima va desde el trópico húmedo de la costa pasando por el bosque lluvioso hasta los fríos páramos de origen glaciar de la Cordillera de Talamanca, la más alta y extensa de Costa Rica, con montañas que llegan a los 3.820 metros sobre el nivel del mar, como el Cerro Chirripó, punto culminante de la geografía costarricense.

FIGURA 1. MAPA DE DIVISIÓN TERRITORIAL DEL CANTÓN DE TALAMANCA, PROVINCIA DE LIMÓN.



Fuente: Tomada de la Web, 2018.

##### *IV.2 Descripción de la población indígena de Talamanca*

La población indígena de Costa Rica creció en 39% entre el Censo del 2000 y el Censo del 2011. El significativo crecimiento es de 40.267 personas, al pasar de 63.876 indígenas según el

Censo del 2000 a una población de 104.143 en el 2011, de la que 51.709 son mujeres (49,7%) y 52.434 hombres (50,3%), y a nivel nacional el aumento fue del 1,7% al 2,4% de la población total del país que es de 4.301.712 habitantes. Asimismo, del total de la población que se autoidentifica indígena el 75,0% pertenece a algún pueblo y el 25,0% no pertenece a ningún pueblo. Según el censo de 2013 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) en el territorio de Talamanca, actualmente de la etnia Bribri hay 3876 hombres y 3868 mujeres. Y en menor cantidad se encuentra la etnia Cabecar con 684 hombres y 681 mujeres. (INEC 2013).

La mayor cantidad de indígenas que están en territorios de estos pueblos originarios corresponden a los pueblos Bribri y Cabécar, esos dos pueblos concentran el 71% de los indígenas del país en esos territorios, del pueblo Bribri se destaca al territorio de Talamanca Bribri con más de 7.700 indígenas, mientras que en el pueblo Cabécar se destaca el territorio de Alto Chirripó con casi 6.000 indígenas.

El cantón de Talamanca tuvo territorios que quedaron al margen del dominio colonial, producto de la resistencia de los indígenas por conservar su pueblo, ya que con el ingreso de misioneros y soldados en sus territorios surgieron rebeliones indígenas, que volvieron a Talamanca un “territorio refugio” para los pueblos indígenas de esa época. Los asentamientos indígenas que surgieron en estas zonas, producto de esas luchas, hoy en día, son parte del territorio indígena que entrelaza distintas áreas del corredor biológico de Talamanca-Caribe.

[...] la Reserva Indígena de Talamanca (RIT), presenta una diversidad de paisajes que van desde los 40 m.s.n.m. en el Valle de Talamanca hasta los 1500 en las partes medias de la cuenca del río Telire. Se encuentra aquí uno de los ecosistemas naturales de Costa Rica el cual constituye hábitats para una gran diversidad de especies de flora y fauna que han servido de pase para el desarrollo y reproducción de cultura indígena Bribri - Cabécar (Borge & Castillo 1997).

Actualmente, los Bribris y Cabécares habitan en varias reservas localizadas a ambos lados de la cordillera de Talamanca, Costa Rica. La lengua bribri -originaria de Talamanca- es hablada por unas 7000 personas, aproximadamente un 55% de la población bribri dice tener el bribri como lengua materna (Jara & García 2013). De acuerdo con Cole (2005), la estructura clásica sigue teniendo un peso importante en las actividades productivas, aunque con menos fuerza en algunas comunidades que ya las van perdiendo, las más impactadas por su cercanía geográfica (Arias & Méndez 2015). A pesar de las grandes influencias transculturadoras, aún hay zonas donde perduran algunas tradiciones muy antiguas, por ejemplo, en 1873 William M. Gabb (1875) describió con detalle una vivienda cónica bribri (U-suré): “Las casas de los Bribris son generalmente circulares, de treinta a cincuenta pies de diámetro y casi del mismo alto [...]”.

Los Bribris y Cabécares conciben el universo como una gran casa cónica, constituyendo el cielo (la bóveda celeste) el techo de dicha casa. La forma cónica fue dada por Sibú al cubrir y techar la gran casa universal. Imaginariamente, esta casa se prolonga subterráneamente en forma invertida, donde existen otros mundos habitados por otros seres. En el nadir se halla el mundo de Sura, según algunas versiones. Su concepción es entonces un modelo bicónico, donde el universo está concebido como formado de dos casas de tipo cónico opuestas y con una base común, una superior y otra inferior, y cada una dividida en cuatro capas, niveles o «planetas» que integran el espacio con el tiempo. El Nopatkuo equivale a este universo dividido en ocho espacios u ocho tiempos, donde los indígenas se encuentran en el centro de la base común de ambos conos. Para los Bribris y Cabécares la capa o nivel donde habitan es un gran disco rodeado por el mar (Wilson 1974; Bozzoli de Wille 1987)), de tal manera que las capas superiores e inferiores están estructuradas de una forma similar. Las estrellas (békuo) son los extremos de los bejucos que amarran la estructura de la gran casa cónica. Cada uno de los nudos (amarras) de la estructura es

un bejuco o serpiente, y las estrellas que se observan en el cielo son las cabezas o bigotes de esas serpientes.

La escasez de materias primas tradicionales propias del bosque como la madera rolliza, la suita (*Geonoma congesta*), la chonta (*Iriartea deltoidea*), la jira y el bejuco están siendo sustituidos por el mecate, plástico, el cemento y el zinc. Los procesos de transculturación y dependencia de la economía de mercado están ejerciendo influencia en la cultura indígena del valle de Talamanca, especialmente en la construcción de sus viviendas. Las nuevas construcciones presentan diseños descontextualizados de la realidad de los aborígenes y generan cambios en la tradición propia indígena (Vásquez 2012; Gutiérrez 2013; citados por Arias & Méndez 2015), siendo más evidente esa influencia en comunidades con menor aislamiento geográfico (Guevara 1982, citado por Arias & Méndez 2015).

La economía tradicional de los bribris se basa en la agricultura de subsistencia, donde sobresalen cultivos de tubérculos, maíz y musáceas. En la Talamanca indígena la agricultura que ha sido practicada históricamente se ha desarrollado bajo la modalidad denominada “agricultura itinerante” o de “roza y quema”, descrita por Gabb (1978): “[...]Usualmente, los indios tumban un nuevo pedazo de la selva y una semana después, queman la maleza menuda y lo que pueda arder de la ramazón de los árboles. Luego siembran el grano y no se cuidan más por él hasta las mieses”. La cacería y la pesca se caracterizan por el respeto a los animales y el uso racional de los recursos del bosque, que de acuerdo con su visión de mundo no les pertenecen. La crianza de animales domésticos como aves de corral y cerdos es una adaptación de los últimos siglos (Guevara 1998; citado por Arias & Méndez 2015).

No obstante, dentro de la cultura, el uso del fuego es una actividad fundamental para los indígenas. La carne de los animales para consumo usualmente se ahúma en los fogones, con el fin de conservarla por más tiempo (Borge & Castillo 199; citados por Arias & Méndez 2015). Además, durante la cocción de los alimentos el humo es un aspecto esencial para que la suita usada en la construcción de los techos se mantenga en buenas condiciones por más tiempo y para ahuyentar los insectos; por lo tanto, el uso de la leña para el fuego es un rasgo primordial para la reproducción de la cultura bribri (Arias & Méndez 2015).

Los bribris han perdido gran parte de su estructura político-religiosa autóctona; el sistema rotativo de cultivos está siendo sustituido por el monocultivo, sin embargo aún se mantienen algunas prácticas identitarias como la crianza de animales domésticos para el consumo de carne, uso de medicina tradicional del awá, el uso de materias primas del bosque para la construcción de viviendas, la eliminación idónea de residuos sólidos orgánicos y la utilización de leña para la cocción de los alimentos, a pesar de estar inmersos en una economía de mercado y sometidos a la fuerte presión de la cultura sikua -no indígena- (Franco & García 1999).

### *IV.3 Desarrollo de iniciativas turísticas en Talamanca*

La presencia de turismo cultural permite que las condiciones tradicionales se mantengan como una forma de atraer a los visitantes (se utiliza el conocimiento tradicional para la construcción de los albergues y el uso de la lengua), en la mayoría de las construcciones de los albergues turísticos predomina la arquitectura tradicional cónica, con el empleo de materias primas naturales provenientes del bosque (Arias & Méndez 2015). Se evidencia que por medio del turismo se rescatan aspectos autóctonos de la cultura bribri: uso de la lengua nativa durante las comunicaciones con los turistas y la arquitectura tradicional de sus albergues. Para que el turismo sea aceptado a nivel de la comunidad indígena más tradicional, debe reflejar valores del sistema de trabajo autóctono, el cual llaman los indígenas de “mano vuelta” tú me ayudas yo te ayudo (Arias & Méndez 2015).



El turismo que se ha desarrollado en esta zona es debajo impacto, ya que los indígenas tienen un vínculo muy estrecho con la naturaleza, que nace en sus creencias, donde la tierra es un ser vivo más, del cual, el ser humano depende y debe cuidar. Y han logrado convertir el turismo en una actividad que genera muchos recursos beneficiosos para ellos, sin alterar severamente el ambiente. Los principales turistas son visitantes de Europa, Norteamérica, así como académicos y estudiantes nacionales y extranjeros.

#### IV.3.1 Iniciativas Turísticas Bribris

1) La Casa del Cacao: Es un proyecto turístico familiar con 10 años existencia. La actividad principal que ofrecen a los turistas es el tour del cacao y otras actividades complementarias como la venta de cacao en diferentes presentaciones, así como la venta de especias y aceites naturales, además de la venta de artesanías confeccionadas por personas de la comunidad.

2) Finca Integral Didáctica LOROCO: Es un proyecto familiar con 7 años de existencia. Inició con agricultura, posteriormente incorporó el servicio de hospedaje y alimentación, luego pasó a ser una finca integral agroecológica y turística y actualmente es una finca integral didáctica y agroecoturística y venta de productos agrícolas y manufacturados. Al dedicarse a la agricultura optaron por la técnica de rotación de cultivos que según el Manual de prácticas integradas de manejo y conservación de suelos de Food and Agriculture Organization of the United States “La rotación de cultivos evita o reduce los problemas de maleza, enfermedades, insectos, la pérdida de fertilidad y la degradación estructural del suelo” (FAO 1997, p.165).

3) La puerta del Javillo (*Árbol Hura crepitans*): Este es un proyecto turístico familiar de 3 años de existencia. Se llevan a cabo tours, entre los que destacan, tour caminata- plantas medicinales y tour ceremonial en una catarata; actividades que se complementan con la agricultura. Así mismo se brinda servicio de hospedaje y alimentación.

4) Finca Catato: Este proyecto turístico familiar, que en sus inicios empezó con la venta de artesanías, seguidamente con el tour de plantas medicinales, tour de tintes naturales y finalmente con el tour del chocolate. La principal actividad que desarrolla el proyecto Catato es el tour del chocolate y plantas medicinales y como actividad secundaria la venta de artesanías. Estos tours muestran las plantas y su uso, lo cual es una actividad propia de los indígenas de la zona el uso de las plantas naturales como medicina, además, el proceso de la fabricación del cacao, donde se puede observar la planta, el fruto, la semilla y el cacao en sus distintas etapas de fabricación. Parte del tour de chocolate se realiza en el campo y otra parte es el rancho indígena, donde muestran el uso del fogón, cocina indígena, lo cual, es de gran llamativo turístico.

5) Ditsöwöü (Casa de encuentro de culturas): Es un proyecto familiar que surge en el año 2005. Las actividades principales que ofrecen son hospedaje y alimentación, así como tours dirigidos a la muestra de productos sembrados en el proyecto, también tour de la historia indígena donde resaltan su cultura, tradiciones y costumbre, otros tours son el de aventura y el naturalista, brindan charlas educativas y ocasionalmente ofrecen transporte.

6) Artesanía Orowe Ü: Es un proyecto familiar dedicado a la confección y venta de artesanía, el cual tiene un período de ocho años de estar activo. Los miembros de la familia participan en la confección de las artesanías como actividad principal, seguida por la agricultura con y otras actividades complementarias como el hospedaje y la agricultura. Entre los diferentes tours que se realizan se menciona tour de sendero, tour de la réplica de Sulayon (territorio sagrado indígena).

7) Servicios Etnoturísticos AKNAMA (Casa del Jaguar): Este proyecto inició en el año 2010 en la comunidad de Shiroles, con la idea de fortalecer el ámbito turístico en la zona, la idea era llevar personas para que conocieran el lugar y los pobladores se organizaran en grupos para satisfacer las necesidades de las personas que visitaban la comunidad. Se formó como un centro de capacitación y campamento indígena, entre las actividades principales se encuentran servicios de alojamiento, alimentación, se brindan charlas de educación ambiental, y tours culturales y educativos en diferentes zonas de la comunidad de Shiroles.

8) Productos D'Bratsi: Tiene 5 años de estar en el mercado, es un proyecto familiar que inició con la siembra de árboles de cacao, la producción se procesa y se vende en grano, seco, barras, molido, y en mazorca. Posteriormente se implementaron nuevos productos que también se procesan como el plátano, que se seca y se elabora harina, la cúrcuma y el jengibre.

9) Finca Educativa: Finca educativa es un espacio comunal, ya que, es de uso comunal, este lugar fue construido por medio de un fondo de servicio social, con el fin de fortalecer el ámbito turístico en la zona, la idea era llevar personas para que conocieran el lugar y los pobladores se organizaran en grupos para satisfacer las necesidades de las personas que visitaban la comunidad. Finca educativa está ubicado en Shiroles y se construyó hace 21 años. Entre las actividades que se realizan en este proyecto se encuentran como principales charlas de educación ambiental, tour cultural y educativos en diferentes zonas de la comunidad de Shiroles donde el costo económico va a depender de cada persona que brinde dicha actividad. Brindan servicio de alimentación.

10) AMUBROWA: Asociación de mujeres productoras de Watsi. Elaboración de artesanía autóctona, servicio de alimentación y de hospedaje, bailes y actividades culturales.

#### IV.3.2 Asociación Territorial de Ecoturismo Indígena de Talamanca

La Red de Ecoturismo Indígena de Talamanca es una asociación indígena conformada inicialmente por 14 iniciativas de ecoturismo y turismo rural en el Territorio Indígena Bribri en Talamanca, Costa Rica y Guabo de Panamá, las cuales son desarrolladas por organizaciones comunitarias y familias. La Red se conformó en el año 2004, con el propósito de implementar, fortalecer y desarrollar actividades de ecoturismo y turismo rural con las organizaciones comunitarias mediante la creación de microempresas, fomentando el turismo sostenible como una alternativa más para diversificar sus ingresos y mejorar la calidad de vida en sus comunidades. Buscan compartir su cultura y darle un uso adecuado a las riquezas que poseen en su territorio, fomentando el turismo sostenible como una alternativa más para diversificar sus ingresos y mejorar la calidad de vida en sus comunidades.

Trabajan como tour operador y ofrecen tours y programas que permiten a los visitantes conocer la cultura indígena bribri y las bellezas naturales que existen en los territorios indígenas bribries de Talamanca. Promueven experiencias auténticas en las diferentes comunidades y la vez los turistas estarán apoyando a familias indígenas de la región.

El aporte a la comunidad lo resumen en dos puntos:

1. Apoyan a otras organizaciones del territorio que desarrollen iniciativas de turismo rural impulsando la capacitación para el fortalecimiento de sus emprendimientos.

2. Trabajan en armonía con la naturaleza para preservar las especies de flora y fauna que encierra el territorio.

Los servicios que ofrecen son los siguientes:

1. Tour de Cacao y Chocolate
2. Tour de Plantas Medicinales
3. Tour de Fincas Integrales
4. Voluntariado
5. Alquiler de Bicicletas
6. Charlas de experiencias culturales y conocimiento etnobotánico
7. Rescate de la Cultura de sembrar
8. Caminatas en el bosque
9. Paseos a caballo
10. Presentación de Bailes Tradicionales
11. Alojamiento en albergues, posadas rurales y construcciones tradicionales
12. Alimentación
13. Paquetes integrados de uno o varios días

#### IV.3.3 Asociación de Guías Turísticos Indígenas Bribris de Talamanca (AGITUBRIT)

Fue creada en el 2014 por guías profesionales especializados en turismo cultural y ecológico. Está constituido por 15 personas de las comunidades de Yorkín, Shuab, Suretka, Meleruk, Suiiri, Amubri, Tsoki y Namu Wokir. Brinda 12 tours que combinan naturaleza y cultura en diferentes comunidades de los territorios indígenas de Talamanca.

Surge por la necesidad de fortalecer y conservar los saberes tradicionales a través de prácticas sostenibles y de respeto a la madre naturaleza como un legado indispensable para la vida, como también una oportunidad para generar empleo en las comunidades que desarrollen actividad turística.

Busca a través del turismo, poder conservar la cosmovisión, fortalecimiento de la cultura indígena Bribrí y el respeto de la biodiversidad basado en los principios del buen vivir.

## V. VALORACIÓN DE LA GESTIÓN TURÍSTICA EN TALAMANCA

Se presentarán de manera puntual algunos de las principales características de la gestión turística en la región:

1. Talamanca presenta un alto potencial para el desarrollo turístico alternativo, llámese turismo indígena o turismo comunitario. Actualmente hay un incipiente desarrollo de pequeños proyectos turísticos, los actores locales no son protagónicos en la gestión del turismo. Requieren de una adecuada planificación y de una mayor promoción
2. Las iniciativas turísticas en la región adolecen de un adecuado apoyo del Estado costarricense, por ejemplo, dificultades para acceder al crédito. Se requiere mayor inversión de obra pública en la zona y fortalecer los servicios que brinda el Estado. Las instituciones públicas y el gobierno local no apoyan lo suficiente en cuanto a promoción y planificación turística en la zona

3. Se ha presentado un proceso creciente de aculturación (lengua, valores, tradiciones, costumbres, clientelismo político), pero se realizan esfuerzos superadores y se visualiza al turismo como uno de ellos.
4. La articulación entre las organizaciones locales es débil y algunas experiencias como la de la Red de Turismo Indígena de Talamanca no ha cumplido las expectativas generadas, esto obstaculiza los encadenamientos productivos y la articulación de redes.
5. Las universidades y ONG han duplicado esfuerzos y llevado a cabo acciones inconsultas en las comunidades Impactos del turismo sobre el patrimonio cultural de los pueblos indígenas

Algunas de las necesidades que los mismos actores señalan:

1. Llegar a ser autosuficientes
2. Tener mayor conocimiento en turismo y brindar beneficios y apoyo a los miembros de la comunidad
3. Tener más ingresos
4. Buscar dentro de la organización el fortalecimiento de la cultura indígena
5. Invertir más en el negocio para crecer más
6. Tener una estructura del negocio más grande
7. Tener contacto permanente con el Instituto Costarricense de Turismo y la Municipalidad de Talamanca
8. Planificar el proyecto productivo
9. Tener más recursos económicos para invertir
10. Mayor capacitación
11. Diversificación de las fincas hacia modelo de fincas integrales
12. Mejorar la organización
13. Fortalecer la identidad cultural

Beneficios esperados:

1. Mejorar la economía de mi familia
2. Tener un trabajo en la misma comunidad
3. Mejorar la calidad de vida
4. Tener su propio trabajo
5. Dar educación primaria y secundaria a sus hijos
6. Dar empleo a las personas de la misma comunidad
7. Vivir en la comunidad
8. Trabajar para el desarrollo de la comunidad
9. Vivir con la naturaleza

Aspiraciones:

1. Que los turistas se lleven una buena imagen
2. Recibir turistas sanos y que les guste el paisaje
3. Que los turistas valoren los pueblos y la cultura
4. Priorización de los principales desafíos:
5. Proteger los recursos naturales de la deforestación, la minería, la exploración petrolera, la hidroeléctrica y los tajos, contaminación por las actividades agrícolas (monocultivos)
6. Fomentar las fincas integrales y orgánicas para garantizar la alimentación familiar
7. Fortalecer la identidad cultural, sobre todo entre la gente joven
8. Mejorar la infraestructura
9. Buscar una estructura que permita el acceso al crédito para invertir en más tierra, maquinaria para elaborar concentrado de maíz y otras necesidades.
10. Promoción y mercadeo
11. Fomentar la responsabilidad y el compromiso de los integrantes
12. Fortalecer la organización
13. Incrementar la capacitación en turismo (precisar en qué)
14. Mejorar los mecanismos de comunicación entre los grupos
15. Contar con un plan para la gestión del riesgo para mitigar el impacto de las inundaciones y deslizamientos
16. Presencia de intermediarios foráneos
17. Fortalecer las distintas destrezas y habilidades de los grupos y las redes de economía solidaria

Líneas de acción:

1. Diseñar y ejecutar un programa de educación ambiental que contribuya al uso adecuado de los recursos naturales de los territorios indígenas.
2. Crear un centro de acopio e intercambio de semillas criollas que garantice la conservación de la diversidad de especies y asegure la soberanía alimentaria de las poblaciones.
3. Diseñar y ejecutar actividades educativas para fortalecer la cultura indígena: mejorar formación de los maestros que enseñan la legua en las escuelas, trabajar en el rescate de los rituales, creencias y otras tradiciones, desarrollo de las artesanías, la agricultura.
4. Establecer programas de financiamiento adecuados a las necesidades y posibilidades de las comunidades indígenas, tipo banco comunitario, que les permitan invertir en su propio bienestar.
5. Establecer un programa para desarrollo de capacidades en:
  - Preparación de abonos orgánicos que permitan mejorar la calidad y rendimiento de los suelos.

- Administración de microempresas
  - Contabilidad
  - Inventario
  - Estudios de factibilidad para pequeñas y microempresas
  - Calidad de servicio al cliente
  - Manipulación de alimentos
  - Desarrollo de la organización
6. Fortalecer la feria ecoturística regional
  7. Producir folletos sobre los servicios que ofrecen los grupos
  8. Establecer un comité de emergencias regional que haga gestión del riesgo
  9. Crear un centro de información turística
  10. Establecer mecanismos para negociar con los intermediarios turísticos que están utilizando los atractivos de la zona

<b>FODA</b>	
<p><b>Fortalezas</b></p> <p>Recursos naturales            Pago de Servicios Ambientales            Fincas integrales y orgánicas            Identidad cultural            Infraestructura tradicional para alojamiento y alimentación</p>	<p><b>Debilidades</b></p> <p>Faltan recursos financieros para inversión            Promoción y mercadeo            Falta responsabilidad y compromiso de los integrantes            No es suficiente la capacitación en turismo            Poco interés por rescatar la cultura            Desorganización e individualismo en iniciativas turísticas (No hay comunicación entre los grupos), competencia entre sí            Intervención del Estado, Universidades y ONG ha sido deficitaria, invasiva, impositiva y descontextualizada            El estado físico de proyectos: carecen de servicios sanitarios y rampas para la población que tienen necesidades especiales según lo estipulado en la ley 7600            Trámites legales (no tienen inscritas las fincas y muchos no tienen patentes municipales)            Criterios para asignación de precios en los productos, uniformidad en los productos y caducidad            Mercadeo, no cuenta con página web y dependencia de touroperadoras externas            Servicios públicos de calidad            Manejo de desechos sólido, líquidos e inorgánicos            Infraestructura vial</p>
<p><b>Amenazas</b></p> <p>Problemas de acceso en las vías de comunicación como resultado de las inundaciones y deslizamientos            La minería en bosque y la extracción de materiales de los ríos            Deforestación            Proyectos hidroeléctricos            Narcotráfico            Presencia de intermediarios foráneos            Monocultivos y uso de agroquímicos</p>	<p><b>Oportunidades</b></p> <p>Presencia de las universidades, ONG y cooperación internacional en la zona (contactos)            Acceso a capacitación            Acceso a mercados extranjeros            Participación en ferias            Estrategia de ecoturismo indígena comunitario            La zona presenta un alto potencial para el desarrollo turístico rural comunitario, ya que actualmente se llevan a cabo pequeños proyectos turísticos</p>

## VI. ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES MODELOS AFINES AL DESARROLLO TURÍSTICO DE TALAMANCA:

### *VI.1 El enfoque de turismo comunitario*

Maldonado (2005) plantea un enfoque de turismo comunitario que fortalezca el turismo indígena en condiciones de mayor justicia y equidad. Primeramente, señala que en el contexto de los países latinoamericanos, el universo de lo “comunitario indígena”, nos remite a un sujeto colectivo con derechos y obligaciones, regido total o parcialmente por sus propios valores, normas e instituciones ancestrales (sociales, económicas, culturales y políticas) o por una legislación especial. En la esfera institucional, lo comunitario se expresa a través de complejos procesos de toma de decisiones, asignación de roles y responsabilidades, rendición de cuentas, solución de conflictos, aplicación de justicia y represión de delitos cometidos por sus miembros de acuerdo al derecho consuetudinario.

Otro rasgo singular del turismo comunitario es la preservación de la identidad étnica, la valoración y la transmisión del patrimonio cultural en todas sus formas. Las fuerzas del mercado por sí solas pueden garantizar la promoción y la valoración mercantil de la diversidad cultural, pero no su preservación y transmisión en beneficio de las generaciones futuras.

### *VI.2 Turismo Ecoturístico Indígena Comunitario*

Basado en el modelo del Turismo Rural Comunitario y aplicado al turismo indígena:

Es una alternativa diferente de desarrollo turístico para muchas comunidades, que supone un aprovechamiento más sostenible de los recursos naturales, que busca un mayor involucramiento productivo de la comunidad en la actividad turística, pretende que se genere una repartición más equitativa de las ganancias y busca rescatar y fortalecer las costumbres y tradiciones de los pueblos autóctonos.

### *VI.3 Definición del Buen vivir:*

Es el estilo de vida colectivo que se sustenta en la relación armónica con el entorno. Asimismo, existe una ética o conjunto de reglas que norman vínculos entre las personas, el uso y manejo de los recursos de la naturaleza y el entorno

Algunas características del “buen vivir” desde la visión indígena:

- Reconocimiento, control, autonomía y planificación sobre el territorio.
- Independencia económica y productiva.
- Reconocimiento y práctica de los derechos indígenas.
- La educación intercultural integral.
- Afirmación del patrimonio intelectual colectivo asociado a la diversidad biológica, la salud física, espiritual y emocional, y la consolidación del rol sociocultural de la familia indígena.

## VII. CONCLUSIONES

1. Las iniciativas tienen alto potencial turístico, pero se presentan niveles desiguales de desarrollo en los diferentes proyectos turísticos.

2. Las iniciativas turísticas no deben estar en función del mercado (de la demanda del cliente), sino en función de la afirmación de la cultura propia y del intercambio con la cultura de la persona turista.
3. La actividad turística se debe complementar con otras actividades tradicionales (primarias) como el desarrollo de fincas diversificadas, protección y uso de las semillas criollas, preservación de los ecosistemas y la afirmación de la identidad cultural.
4. El eje fundamental de las iniciativas es la preservación del ambiente, ya que se respeta la naturaleza y ésta es aprovechada de la mejor manera para distintas actividades, tales como tours de observación de aves, mamíferos, ranas o bien para el uso de plantas.

## VIII. RETOS

1. Se deben potenciar las capacidades de las personas y las organizaciones indígenas comunitarias para que incidan en las políticas turísticas y educativas en los ámbitos local y nacional, de manera que la educación y las actividades etnoturísticas contribuyan al logro del buen vivir.
2. Se deben mejorar las destrezas organizativas para se logre conformar un modelo de ecoturismo indígena comunitario en la zona que cuente con legitimidad local.
3. Se debe promover el desarrollo de capacidades financieras autogestionarias que se ajusten a las condiciones de la región.
4. Para una mejor productividad y desarrollo turístico se recomienda la conformación de una asociación de ecoturismo rural comunitario indígena del distrito Bratsi para que tengan una representación y puedan acceder a beneficios estatales, ya que la mayoría de los líderes de los distintos emprendimientos están anuentes e interesados a ser parte de esta forma de organización.
5. Teniendo una asociación ya establecida se recomienda incrementar las alianzas con universidades y centros educativos públicos y privados, así como, centros de información, agencias de viajes y hoteles para proporcionar información sobre cada proyecto dando a conocer los diferentes recursos y productos que hay en cada lugar, así se crea más reconocimiento del turismo indígena en la zona.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

Arias, David y Méndez Víctor H. 2015. Diferencias en la vivienda, albergues turísticos, lenguaje, el parentesco y percepción del turismo en las comunidades Bribri con diferentes niveles de aislamiento geográfico (Talamanca, Costa Rica). En: Cuadernos de Investigación UNED, Vol. 7(2): 119-129.

Bonatti, J. 1981 Lichtablenkung uná Aberration in der Schwarzschild Raumzeit, Diplomarbeit

Max-Planck Institut Munich.

Bozzoli de Wille, M. E. 1987. “Una versión de la historia talarnanquelia del origen del mar”. Primer Seminario de Tradición e Historia Oral, Universidad de Costa Rica, San José. (mimeografiado).



- Buollón, R. 2006. Planificación del espacio turístico. México: Editorial Trillas.
- \_\_\_\_\_. 2008. Turismo rural: un enfoque global. México: Editorial Trillas.
- Borge, C & Castillo R. 1997. Cultura y conservación en la Talamanca Indígena. Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Chan, N. 2005. Circuitos turísticos, programación y cotización. Argentina: Ediciones Turísticas.
- Cole, J. 2005. Sobre lo plural de las ideas y los discursos de desarrollo económico local. Estudio de caso del pueblo indígena bribri de Talamanca, Costa Rica. FLACSO, Costa Rica. En: Revista Centroamericana de Ciencias Sociales 2 (1).
- Dachary, Alfredo César; Arnaiz Burne, Stella Maris. 2009. Pueblos originarios y turismo en América Latina: La conquista continúa. En: Estudios y Perspectivas en Turismo, Vol. 18, núm. 1, marzo, pp. 69-91. Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos. Buenos Aires, Argentina.
- Espeso, Pilar & Pastor, María J. 2017. Turismo indígena: concepto y características de una actividad en auge. Gascón, J. y Milano, C. (Coords.) En: El turismo en el mundo rural. ¿Ruina o consolidación de las sociedades campesinas e indígenas? La Laguna (Tenerife): PASOS, RTPC. Colección PASOS Edita N° 18. En: [www.pasosonline.org](http://www.pasosonline.org)
- F.R. van Sluys, H. W. 1989. Agricultura en la zona Atlántica de Costa Rica. Turrialba, Costa Rica: Editorial Universidad Agrícola de Wageningen-UAW.
- Gabb, W. M. 1875. "On the indian tribes and languages of Costa Rica". Proceedings of the American Philosophical Society, 14: 483-602. (Traducido en 1969. Tribus y lenguas indígenas de Costa Rica. Revista del Archivo Nacional, 33: 303-486).
- Gabb, W.M. 1978. Talamanca, el espacio y los hombres. Departamento de Publicaciones, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. San José, Costa Rica.
- García P., Carlos. 2014. Turismo, Derechos Humanos y Pueblos Originarios. Edita: ASTRO UNO. Barcelona, España.
- López, Víctor M. 2014. El capital social en las empresas indígenas de turismo su análisis y dinamización en la red expediciones Sierra Norte, México. Programa de Doctorado en Turismo, Derecho y Empresa. Universitat de Girona, España.
- Maldonado, Carlos. 2005. Pautas metodológicas para el análisis de experiencias de turismo comunitario. Organización Internacional del Trabajo. SEED: Documento de trabajo núm. 73. Serie Red de Turismo Sostenible Comunitario para América Latina (REDTURS).
- Maldonado, C. 2006. Turismo y comunidades indígenas: Impactos, pautas para autoevaluación y códigos de conducta. SEED: Documento de trabajo núm. 79. Serie Red de Turismo Sostenible Comunitario para América Latina (REDTURS). OIT. Ginebra, Suiza.
- Morales, Magdalena. 2008. ¿Etnoturismo o turismo indígena? En: Teoría y Praxis 5 (123-136). Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Turismo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2001. Documento de Trabajo 138: Turismo sostenible con comunidades indígenas, mercado y sostenibilidad. Lima, Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo 1957. Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (número 107). Ginebra: Consejo de Administración.

Organización de las Naciones Unidas. 2007. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asamblea General, Estados Unidos.

Disponible en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. 1989. Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales en países independiente (número 169). Ginebra: Consejo de Administración.

Pereiro P., Xerardo. 2013. Los efectos del turismo en las culturas indígenas de América Latina. En: Revista Española de Antropología Americana, vol. 43, núm. 1, 155-174.

Pereiro P., Xerardo. 2015. Reflexión antropológica sobre el turismo indígena. En: Desacatos 47, enero- abril, pp. 18-35.

Quesada, R. 2000. Elementos del turismo. [s.e.]. San José: Costa Rica.

RITA. 2007. Acuerdos del Taller Identidad, Certificación, Turismo y Pueblos Indios, Xochitlán, Puebla, agosto.

Solórzano, F. J. C. 2006. Indígenas insumisos, frailes y soldados: Talamanca y Guatuso 1660-1821. En: Red Anuario de Estudios Centroamericanos.

Disponible en: <http://www.ebrary.com>

Valcuende del Río, José M.; Murtagh, Chantelle; Rummenhoeller, Klaus. 2012. Turismo y poblaciones indígenas: espacios, tiempos y recursos. En: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol. XVI, núm. 410, 10 de agosto.

Wilson, J. L. 1974. “Una leyenda Bribri: El verdadero origen de la tierra y del mar”. Amhrica

Indígena, 34 (2): 419-422.

Zamorano, F. 2007. Turismo alternativo: servicios turísticos diferenciados. Editorial Trillas. México.

**DIRETIVAS ANTECIPADAS DE VONTADE  
COMO INSTRUMENTO DE RESGATE DA DIGNIDADE  
DA PESSOA IDOSA NA AMÉRICA LATINA:  
ANÁLISE CRÍTICA COMPARADA DOS MODELOS  
ESPANHOL E BRASILEIRO**

MANUEL VAL, EDUARDO  
PEREIRA CARNEIRO TORRES DA SILVA, PAULO JOSÉ

# DIRETIVAS ANTECIPADAS DE VONTADE COMO INSTRUMENTO DE RESGATE DA DIGNIDADE DA PESSOA IDOSA NA AMÉRICA LATINA: ANÁLISE CRÍTICA COMPARADA DOS MODELOS ESPANHOL E BRASILEIRO

## I. INTRODUÇÃO

Dados fornecidos pelo Observatório da Saúde Global, da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2014) apontam para uma mudança no perfil epidemiológico mundial, demonstrando que ao longo dos anos, cada vez menos pessoas morrem em decorrência de doenças infectocontagiosas e cada vez mais em razão de doenças crônico-degenerativas.

Muitas são as considerações evidentes que podem ser discutidas face a realidade do envelhecimento populacional, mas entendemos que um aspecto apresenta razoável protagonismo dentre os demais, a saúde do idoso.

Considerando o aumento da idade da população e sua permanência prolongada no mercado de trabalho, é imperioso que os olhares do direito se voltem para a garantia aos idosos de uma vida digna e necessariamente mais saudável.

O modelo de proteção social na América Latina visa garantir a assistência à saúde individual e curativa, sendo especialmente protetivo aos assalariados e fundamentalmente desigual, pois perpetua os desequilíbrios sociais oriundos da hierarquia salarial, demonstrando, pois, a sua fundamentação em uma matriz constitucional eminentemente liberal.

As políticas Neoliberais praticadas a partir dos anos 80 e 90 na região apenas reforçam e radicalizam as desigualdades oriundas dessa matriz ao se centrarem no conceito de envelhecimento ativo, tratando o retorno do idoso ao mercado de trabalho como um meio de reduzir os custos do estado e aumentar a produtividade do sistema.

Tais políticas, vem sendo questionadas pela doutrina e sociedade civil organizada que, ao lançarem um olhar social sobre a questão, percebem que o fenômeno do “envelhecimento do envelhecimento” – também confundido com a categoria da 4ª idade<sup>1</sup> - - gera não somente uma expectativa de vida bem maior, mas também amplia a situação de vulnerabilidade dos idosos, especialmente os portadores de doenças limitantes de sua mobilidade física ou que acarretam sua degeneração mental.

Assim, partindo do estudo de caso específico dos idosos pacientes da Doença de Alzheimer escolhida como paradigma por ser a síndrome demencial de maior prevalência, é preciso pensar sobre alternativas que confirmam dignidade e qualidade de vida para aqueles idosos que, em razão de sua condição de saúde, não são adequadamente amparados pelas políticas de envelhecimento ativo.

É necessário questionar quais instrumentos jurídicos podem ser utilizados no ordenamento jurídico pátrio para realizar o princípio da Dignidade da Pessoa Humana e autonomia para este grupo altamente fragilizado.

Tomando o conceito de saúde estabelecido pela Organização Mundial de Saúde em sua Constituição (1948) que em sua Constituição define saúde como sendo “um estado de completo

---

<sup>1</sup> Uma discussão mais aprofundada da categoria pode ser encontrada em TORRES DA SILVA e VAL (2016)

bem-estar físico, mental e social, que não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”, a hipótese do presente trabalho é de que por meio de políticas públicas e legislativas que respeitem e promovam a autonomia do idoso é possível garantir dignidade a estes indivíduos, valendo-se de novos instrumentos para realizar os direitos fundamentais constitucionalizados como as diretivas antecipadas de vontade.

Para tanto a pesquisa adotou o método comparado apoiado na revisão bibliográfica crítica para observar os efeitos da adoção de tais instrumentos dentro de outras culturas jurídicas. Já no tocante à análise legislativa internacional comparada que suporta a pesquisa realizada utilizou-se o método histórico-comparado.

## II. ESCOLHA DO PARADIGMA DE REGULAMENTAÇÃO DAS DIRETIVAS ANTECIPADAS DE VONTADE

A fim de aproximar o debate acerca das Diretivas Antecipadas de Vontade da realidade jurídica e social brasileira, compreendemos que seria necessário não só traçar um panorama que contrapusesse ao ordenamento brasileiro um ordenamento jurídico mais solidificado no que concerne às diretivas, mas também que o paradigma escolhido guardasse alguma proximidade com a própria realidade do país.

Neste sentido, é preciso que se justifique a própria opção pelo paradigma espanhol em detrimento do Português, eis que em razão de nossa proximidade com a cultura jurídica lusitana seria de se esperar que a comparação lançasse olhares sobre este ordenamento jurídico.

Em nossa pesquisa, entendemos que a precedência da regulação do tema na Espanha - que antecedeu Portugal em dez anos - justifica a opção pela Espanha em detrimento de Portugal.

## III. DIRETIVAS ANTECIPADAS DE VONTADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO ESPANHOL

Embora em nível governamental a discussão acerca das Diretivas Antecipadas de Vontade tenha se intensificado com a elaboração da Convenção de Oviedo (1997), algumas sociedades europeias já fomentavam discussões acerca da boa morte ou morte digna.

Instituições como a *Asociación Derecho a Morir Dignamente*<sup>2</sup> e a *Fundación Pro Derecho a Morir Dignamente*<sup>3</sup> vêm fomentando o debate e exigindo regulamentos compreensivos acerca das diretivas antecipadas de vontade há algumas décadas.

No ordenamento jurídico espanhol já vigia desde 1986 a *Ley General de Sanidad*, que não trazia nenhuma disposição direta acerca de diretivas antecipadas de vontade de nenhum gênero, entretanto, trazia em seu bojo a semente da proteção à autonomia do indivíduo quando, anos antes da ratificação da Convenção de Oviedo já garantia o direito à informação e ao consentimento prévio e esclarecido, como destaca Zabala Blanco (2008, p. 37-8).

Com a recepção da Convenção de Oviedo iniciou-se um processo de proliferação de regulamentação das então nomeadas “instrucciones previas” por parte das comunidades autônomas, regulamentação esta realizada de maneira difusa e sem homogeneidade.

Diante da heterogeneidade com que a temática vinha sendo tratada, em 2002 é sancionada a *Ley 41/2002* que viria a ser a norma reguladora dos aspectos relativos à autonomia dos pacientes e positivaria de maneira determinante o instituto das *Instrucciones Previas*.

<sup>2</sup> Site em: <<http://www.eutanasia.ws/>>. Acesso em: 29/05/2018.

<sup>3</sup> Site em: <[www.dmd.org.co/](http://www.dmd.org.co/)>. Acesso em: 29/05/2018.

Além dos demais artigos que compõem o capítulo IV do referido diploma – capítulo inteiramente dedicado ao respeito à autonomia do paciente –, especificamente o artigo 11 abordou as *instrucciones previas*.

Nesta disposição o legislador conferiu ao documento de *instrucciones previas* as seguintes características centrais: a) necessidade de capacidade civil do declarante; b) escopo do instrumento circunscrito às instruções sobre cuidados sobre sua saúde e destino dos restos mortais por ocasião do falecimento; c) garantia do cumprimento das instruções prévias salvo se manifestas *contra legem* ou se permeadas por dúvidas a respeito das disposições; d) revogabilidade por documento escrito; e) formalidade do instrumento registrado junto ao Registro Nacional de Instruções Prévias.

Como complemento à *Ley 41/2002*, foi sancionado o *Real Decreto 124/2007*, que regula o *Registro Nacional de Instrucciones Previas* e o sistema de cadastro automatizado de dados de caráter pessoal, finalizando a regulamentação sobre a temática das *instrucciones previas* em território espanhol, dispondo inclusive acerca do registro de todo o passivo de Diretivas que as comunidades autônomas já possuíam em decorrência de suas legislações anteriores.

Com isso, em dezembro de 2012 todos os registros realizados nas comunidades autônomas foram agregados ao Registro Nacional de Instruções Prévias tornando possível dar conhecimento aos profissionais de saúde de todo território nacional o conteúdo das instruções prévias declaradas pelos cidadãos espanhóis, independente de sua comunidade de origem.

Existe mais um aspecto da legislação Espanhola relativo à autodeterminação do indivíduo em situação de iminente perda de capacidade civil que guarda especial relação com a temática deste trabalho e que, surpreendentemente é pouco explorado pelos doutrinadores que versam sobre este assunto, que são as disposições do Código Civil que dizem respeito à tutela.

O direito espanhol define as figuras do tutor e do curador de maneira ligeiramente distinta do direito brasileiro. A tutela e a curatela no direito espanhol estão definidas nos artigos 215 e 286, respectivamente, e ao contrário do que prevê o Código Civil brasileiro em seu artigo 1767, as pessoas incapazes de exercer os atos da vida civil precisam ser tutelados, e não curatelados.

Ocorre que o artigo 223 do Código Civil espanhol, modificado pelo artigo 9 da *Ley 41/2003* passou a dispor acerca da possibilidade de que a pessoa capaz, ciente da possibilidade de uma incapacidade superveniente que venha a ensejar sua interdição, possa determinar, valendo-se de documento público, pessoa a quem deseja entregar sua tutoria, bem como descrever condutas relativas à sua pessoa ou bens, disposições estas que vinculam – ao menos em princípio – a decisão judicial sobre a tutela, exigindo que uma sentença que desconsidere a declaração de vontade do tutelado possua um fundamento declarado.

A Professora de direito civil da Universidade de Sevilha, Inmaculada Vivas Tesón (2011, p. 367-8), dimensiona a potencialidade deste dispositivo de maneira bastante esclarecedora, sugerindo que a pessoa que venha a ser diagnosticada com uma enfermidade degenerativa que venha a afetar sua cognição poderia, com esta disposição, não só designar o responsável por sua tutoria, mas também os limites objetivos desta atividade.

Note-se que a própria doutrina atesta a utilidade de uma norma que permite que o indivíduo em processo perda de suas faculdades mentais possa se autodeterminar valendo-se de uma disposição esclarecida direcionada para o futuro e que verse sobre a gestão de seu patrimônio bem como da escolha do indivíduo que há de cuidar para que as escolhas pré-determinadas sejam levadas a cabo sob a supervisão necessária do poder judiciário.

Com isso finalizamos a abordagem do paradigma eleito para demonstrar as possibilidades de autodeterminação de indivíduos em situação de fim de vida em um ordenamento jurídico-constitucional com uma forte proteção à dignidade da pessoa humana por meio das diretivas antecipadas de vontade em todas as suas espécies.

#### IV. TUTELA DA AUTONOMIA DA VONTADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.

No Brasil o tratamento acerca das diretivas antecipadas não é realizado pela legislação ordinária, todas as disposições encontram-se plasmadas, majoritariamente, em resoluções editadas pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) e em decisões judiciais de demandas específicas.

Acerca das resoluções do Conselho Federal de Medicina é preciso que se explore a própria natureza jurídica deste conselho a fim de compreender a natureza que empresta às suas resoluções.

De acordo com as disposições da lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957 (BRASIL, 1957) os Conselhos de Medicina possuem natureza autárquica que, nesta qualidade, e considerados os limites impostos à sua atuação pela própria lei instituidora, está investido da competência necessária para a edição de Resoluções com natureza de normas infra legais e, portanto, sujeitas ao controle administrativo interno e ao controle constitucional repressivo difuso ou concentrado.

Porém é exatamente nesta seara que surgem a maior parte das controvérsias a respeito da regulamentação das diretivas antecipadas de vontade no ordenamento jurídico brasileiro, conforme se verificará a partir da análise dos subitens a seguir.

#### V. RESOLUÇÃO Nº 1.805/2006 DO CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

O Conselho Federal de Medicina editou, em 28 de novembro de 2006, a resolução CFM Nº 1.805/2006, norma esta circunscrita dentro de sua incumbência legalmente estabelecida de regulamentar o exercício da medicina e que objetiva o respeito à autonomia do paciente e à sua dignidade, permitindo ao médico, conforme o teor de seu artigo 1º, “limitar ou suspender procedimentos e tratamentos que prolonguem a vida do doente em fase terminal, de enfermidade grave e incurável, respeitada a vontade da pessoa ou de seu representante legal” (BRASIL, CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2006).

Nas disposições preambulares o Conselho Federal de Medicina deixa claro que a Resolução tem como objetivo o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e à vedação à submissão à tratamento desumano ou degradante, bem como esclarece, em seu artigo 2º, que “o doente continuará a receber todos os cuidados necessários para aliviar os sintomas que levam ao sofrimento, assegurada a assistência integral, o conforto físico, psíquico, social e espiritual, inclusive assegurando-lhe o direito da alta hospitalar” (BRASIL, CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2006).

Inobstante, o Ministério Público do Distrito Federal distribuiu a Ação Civil Pública de Número 2007.34.00.014809-3 que tramitou na 14ª Vara Federal do Distrito Federal e que tinha como fundamento a alegação de que com a edição da Resolução supramencionada o Conselho Federal de Medicina estaria reputando ética uma conduta tipificada como crime no Ordenamento Jurídico Nacional (ortotanásia).

Nesta petição inicial (BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2007), de impressionantes 131 páginas (sem contar os documentos a ela acostados) o procurador da república mostra-se imbuído de emoções, valores morais, éticos e religiosos, para questionar a

validade da Resolução do Conselho Federal de Medicina, chegando ao cúmulo de admitir que iniciou sua petição sem sequer conhecer o teor da Resolução do Conselho Federal de Medicina.

Postas de lado todas as peculiaridades da peça em comento, o fato é que o Ministério Público estava, naquela ocasião, provocando o controle constitucional repressivo difuso por meio da ACP supramencionada, o que é absolutamente saudável, questionando, fundamentalmente, a legitimidade do Conselho Federal de Medicina para regulamentar matéria de direito constitucional e a legalidade da mencionada resolução.

Ocorre que a mesma confusão e desconhecimento teórico acerca da temática de fundo que permeou toda a peça vestibular também contaminou a decisão acerca da tutela antecipada vindicada. Nela o magistrado reiteradamente confunde eutanásia, ortotanásia e suicídio assistido e, ao final, adota uma posição conservadora para declarar que, uma vez que há época havia projeto de lei objetivando reformar a parte especial do Código Penal a fim de descriminalizar expressamente a ortotanásia, esta deveria, então, ser crime, concedendo a tutela para suspender temporariamente os efeitos da resolução.

Apenas após um longo desenrolar processual (acompanhado da mudança do procurador responsável pela demanda), o ministério público decidiu ele próprio, em alegações finais pugnar pela improcedência da demanda fundada, sinteticamente em duas premissas fundamentais: a competência do Conselho Federal de Medicina para editar a Resolução nº 1.805/2006, que não versa sobre direito penal e, sim, sobre ética médica e consequências disciplinares; e na prática da ortotanásia não constituindo crime de homicídio a partir da interpretação do Código Penal à luz da Constituição Federal.

Na sentença que confirma a promoção ministerial, o magistrado, que outrora havia determinado a suspensão da resolução, reconhece a importância da afirmação da vontade do paciente no processo dos cuidados médicos e subscreve às razões da Procuradora da República.

Ainda que o curso da discussão desenvolvida no seio do processo em análise tenha se atido muito mais às questões morais dos procuradores e demais agentes públicos envolvidos do que com os preceitos éticos e os princípios constitucionais, seu desfecho cumpriu com a exata medida do que deveria, entregando uma prestação jurisdicional desapaixonada, técnica e conformadora dos anseios sociais aos ditames constitucionais.

## VI. RESOLUÇÃO Nº 1.995/2012 DO CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA

Na esteira da decisão acerca da resolução CFM Nº 1.805/2006, o Conselho Federal de Medicina editou a Resolução nº 1.995/2012, dispondo sobre as diretivas antecipadas de vontade no Brasil, sendo, portanto, a primeira norma regulamentando o tema em todo o ordenamento jurídico nacional.

O Conselho Federal de Medicina agiu dentro de suas competências constitucionalmente estabelecidas para única e exclusivamente regulamentar a abordagem ética acerca dos instrumentos denominados diretivas antecipadas de vontade, exatamente aquilo que foi criado para realizar.

Entretanto, mais uma vez o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública de número 1039-86.2013.4.01.3500 (BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2013) com o objetivo declarar a inconstitucionalidade e ilegalidade da Resolução CFM nº 1.995.

Em sua peça vestibular o *parquet*, confunde o conceito de ortotanásia com a recusa de cuidados paliativos, menoscaba a validade da norma por esta não dispor sobre a necessidade de capacidade civil para elaboração das diretivas – algo que, além de desnecessário, considerados os



ditames do ordenamento jurídico pátrio, nem seria da competência do Conselho Federal de Medicina – e por fim, sustenta que a norma “sonega a familiares o direito de influir no tratamento de seu ente em estado terminal”, direito este que sustenta estar implicitamente insculpido no artigo 226 da Constituição Federal ignorando por completo o direito Constitucional de autodeterminação do indivíduo.

Em sede de sentença (BRASIL, PODER JUDICIÁRIO, 2013) a justiça reconheceu que, a exemplo da Resolução 1.805/1996, o Conselho Federal de Medicina não extrapolou sua competência legalmente estabelecida nem tampouco agiu em contradição à Constituição Federal, reconhecendo pelo contrário, textualmente sua compatibilidade com a autonomia da vontade, o princípio da dignidade humana e a proibição de submissão de quem quer que seja a tratamento desumano e degradante.

Meses depois, os mesmos fundamentos embasariam o Enunciado 37 da I Jornada de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça, ainda assim toda a narrativa expandida denota a notória a precariedade com que a matéria vem sendo tratada em território nacional, e as contribuições anotadas somente corroboram com a certeza de que é preciso que um processo legislativo próprio específico sobre o tema seja iniciado.

Tal legislação teria o potencial de solucionar as controvérsias acerca do tema bem como serviria para delimitar as bases em que estes instrumentos seriam utilizados em nosso ordenamento jurídico, conferindo maior segurança jurídica àqueles que carentes de Dignidade ou de Capacidade de Autodeterminação, se socorrem destes instrumentos.

## VII. CONCLUSÃO

O presente trabalho partiu a hipótese de que, por meio de políticas públicas e legislativas que respeitem e promovam a autonomia do idoso é possível garantir dignidade a indivíduos acometidos por síndromes demenciais, valendo-se de novos instrumentos para realizar os direitos fundamentais constitucionalizados como as diretivas antecipadas de vontade, por exemplo.

Para realizar a análise de validade de tal hipótese realizamos um estudo exploratório a respeito do tratamento dispensado aos idosos pacientes da doença de Alzheimer no que concerne ao respeito à sua autonomia e capacidade de autodeterminação no ordenamento jurídico Espanhol e Brasileiro, buscando verificar se a proteção constitucional aos direitos fundamentais do idoso é bastante para a efetivação destes mesmos direitos.

Assim, sob o aspecto da dignidade da pessoa humana, a pesquisa realizada permitiu concluir que a dignidade de um indivíduo está intimamente ligada à sua capacidade de autodeterminação, dignidade esta que existe metafisicamente e cuja tutela e realização é um dever conjunto do Estado e da Sociedade.

Outra conclusão importante foi que a autonomia é uma recorrência do próprio princípio da dignidade da pessoa humana, e que esta não encontra óbices formais à sua persecução na impossibilidade de um indivíduo de manifestar sua vontade, apenas dificuldades de ordem material, o que novamente sugere o desenvolvimento de ferramentas jurídicas que superem estes entraves materiais.

É importante ainda consignar que estas ferramentas que tem como objetivo conduzir o processo de tutela de uma pessoa demenciada, devem respeitar sempre que possível aquilo que porventura se tenha de vontade descrita do paciente, a fim de que se resguarde a real vontade do deste.

A última conclusão depreendida é a de que a dignidade da pessoa humana e intrínseca ao ser humano é vitalícia, e que entender de maneira diferente é desumanizar o indivíduo. Desta feita, é possível afirmar que o paciente demenciado tem um direito fundamental à autonomia que lhe é inerente, mas que também é preciso que todos reconheçamos que é na alteridade, ou seja, na garantia do direito do semelhante, também realizamos o nosso próprio direito.

É possível concluir, ainda, que a Carta Magna não se furta adentrar na seara normativa para criar amarras suficientemente objetivas visando a tutela destes direitos fundamentais, no entanto, estas amarras, desconexas de normativas específicas não realizam, *per si*, os direitos no plano concreto, sendo aí o início da problemática atual.

A sociedade brasileira vive um momento de hiperjudicialização das demandas sociais, e aliado a isto, temos um momento em que a própria sociedade debate acerca da pouca vinculação do da produção do legislativo aos seus anseios, o que faz com que exista um sentimento palpável de que seria o judiciário o palco de concretização destes direitos fundamentais constitucionalmente tutelados.

Entretanto, na contramão deste sentimento, entendemos que o decisionismo decorrente desta hiperjudicialização torna a realização destes direitos uma questão política, quando, em verdade, é tudo que ela não deveria ser.

Assim, concluímos que embora o escopo normativo constitucional seja profícuo em tutelar os direitos fundamentais do idoso, o mesmo não se pode dizer da esfera normativa infraconstitucional, que ainda se escora em provimentos judiciais para realizar a transformação constitucionalmente prospectada.

De toda sorte, a observação da forma de gestão destes problemas pela Espanha nos permite vislumbrar e antever cuidados que o marco legal nacional deverá ter quando de uma eventual regulamentação mais intensa de instrumentos que visem tutelar a capacidade de autodeterminação do indivíduo quando este não mais guardar as faculdades mentais necessárias para tanto, como, por exemplo, a implementação de um registro e controle centralizado e integrado a exemplo do marco espanhol.

## VIII. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 29/05/2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3268.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3268.htm)>. Acesso em: 29/05/2018.

\_\_\_\_\_. CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Resolução nº 1.805/2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 de novembro de 2006. Seção I, p. 169. Disponível em: <[http://www.portalmédico.org.br/resolucoes/cfm/2006/1805\\_2006.htm](http://www.portalmédico.org.br/resolucoes/cfm/2006/1805_2006.htm)>. Acesso em: 29/05/2018.

\_\_\_\_\_. CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Resolução nº 1.995/2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 de agosto de 2012. Seção I, p. 269/270. Disponível em: <<https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2012/1995>>. Acesso em: 29/05/2018.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Enunciado 37 da I Jornada de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça. São Paulo: CNJ, 2014. Disponível em:

<[http://www.cnj.jus.br/images/ENUNCIADOS\\_APROVADOS\\_NA\\_JORNADA\\_DE DIRITO DA SAUDE %20PLENRIA 15 5 14 r.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/ENUNCIADOS_APROVADOS_NA_JORNADA_DE_DIRITO_DA_SAUDE_%20PLENRIA_15_5_14_r.pdf)>. Acesso em: 29/05/2018.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Distrito Federal. Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão. Petição inicial da ação civil pública n. 2007.34.00.014809-3. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/copy\\_of\\_pdfs/ACP%20Ortotanasia.pdf/at\\_download/file](http://www.mpf.mp.br/pgr/copy_of_pdfs/ACP%20Ortotanasia.pdf/at_download/file)>. Acesso em: 29/05/2018.

\_\_\_\_\_. Petição inicial da ação civil pública n. 1039-86.2013.4.01.3500. Goiás: MPF, 2013. Disponível em: <<http://testamentovital.com.br/wp-content/uploads/2014/07/inicial-ACP-testamento-vital.pdf>>. Acesso em: 29/05/2018.

\_\_\_\_\_. Poder Judiciário. Seção Judiciária do Distrito Federal. 14ª Vara Federal. Sentença da ação civil pública n. 2007.34.00.014809-3. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/sentenca-resolucao-cfm-180596.pdf>>. Acesso em: 29/05/2018.

\_\_\_\_\_. Sentença da ação civil pública n. 1039-86.2013.4.01.3500. Goiás: MPF, 2013. Disponível em: <<http://testamentovital.com.br/wp-content/uploads/2014/07/senten%C3%A7a-ACP-testamento-vital.pdf>>. Acesso em: 29/05/2018.

DADALTO, Luciana. Testamento Vital. 3 ed. São Paulo: Atlas. 2015.

ESPAÑA. Constitución Española. Publicado em “BOE” nº 311, de 29 de dezembro de 1978, PP. 29313- 29424. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>> Acesso em: 29/05/2018.

\_\_\_\_\_, Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Disponível em: <<http://www.boe.es/boe/dias/2002/11/15/pdfs/A40126-40132.pdf>> Acesso em: 29/05/2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS et al. Constituição da Organização Mundial de Saúde. OMS/WHO, 1948.

\_\_\_\_\_, (2014) *World Mortality as Global Health Estimates by Cause of Death per Region Between 2000 and 2012*. Genève (Suíça): WHO.int. 2014. Disponível em: <[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186468/6/WHO\\_FWC\\_ALC\\_15.01\\_por.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186468/6/WHO_FWC_ALC_15.01_por.pdf)> Acesso em: 29/05/2018.

TESÓN, Inmaculada Vivas. *Tutela y curatela*. In: *Los 25 temas más frecuentes en la vida práctica del derecho de familia*. YAGÜE, Francisco Lledó (coord.), SÁNCHEZ, Alicia Sánchez, BALMASEDA, Oscar Monje (coord.) Dykinson, 2011. p. 363-374.

TORRES DA SILVA, P. J. P. C.; VAL, E. M. O Direito dos Idosos na América Latina e o Princípio de Dignidade da Pessoa Humana à Luz da Convenção Interamericana de Proteção das Pessoas Idosas. In: Rodrigo Grazinoli Garrido; Thiago Rodrigues Pereira; Felipe Dutra Asensi. (Org.). (Org.). Direitos Fundamentais e Justiça 1ed. Rio de Janeiro: Ágora 21, 2016, v. 1, p. 55-96.

ZABALA BLANCO, Jaime et al. *Autonomía e instrucciones previas: un análisis comparativo de las legislaciones autonómicas del Estado Español*. 2008. Disponível em <<http://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/1571/TesisJZB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 29/05/2018.

**GENERACIÓN DE NUEVOS SABERES  
TERRITORIALES EN PERIFERIAS DISPUTADAS:  
EL CASO DE LA COMUNIDAD CAMPESINA  
DE JICAMARCA (LIMA, PERÚ)**

HUAMANTINCO, ALICIA  
MAMANI, JOSÉ MANUEL  
MESCLIER, EVELYNE

# GENERACIÓN DE SABERES TERRITORIALES EN PERIFERIAS DISPUTADAS: EL CASO DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE JICAMARCA (LIMA, PERÚ)

## I. INTRODUCCIÓN

Los autores que analizan la globalización contemporánea, desde los años 1980-1990, la describen como una intensificación de los intercambios entre todos los lugares del planeta. Por supuesto ya existían, desde hace siglos, relaciones entre sociedades geográficamente alejadas las unas de las otras, pero esta nueva fase toma formas distintas: los flujos entre lugares distantes se han acelerado y se siguen acelerando con las tecnologías recientes, son mucho más numerosos, y conciernen ahora a todos los rincones del planeta (Dollfus et al., 1999). Además esta aceleración supone la expansión al Mundo de formas similares de organización, empezando por la manera de medir el tiempo, como lo subrayó A. Giddens (1990), hasta criterios y reglas que conciernen el mundo laboral, la producción, y la gobernanza de los territorios y de sus recursos (Swyngedouw, 1992).

Resulta particularmente importante analizar las formas de participación de las periferias en estas dinámicas, generadas desde los centros, a escala del planeta como a escala de los países. Las periferias se caracterizan por su poca concentración de población y de riquezas, y la poca presencia del Estado. Sus sociedades han desarrollado sus propias formas de funcionamiento lo cual supone que hayan elaborado saberes particulares tanto sobre su entorno físico como sobre la forma de manejar las relaciones entre los individuos y entre los grupos, y con las sociedades vecinas (Das&Poole, 2004). Sin embargo, a diferencia tal vez de las márgenes extremas (Scott, 2009), las periferias también mantienen relaciones antiguas con los centros, si bien estas relaciones son disimétricas y marcadas por la desigualdad de poder (Reynaud, 1981).

En el contexto, actual, ¿cómo se reconfiguran las relaciones de estas periferias con los centros? ¿Cómo se negocia la expansión de las dinámicas y de las reglas de la globalización en estos espacios?

En base a estas preguntas, llevamos a cabo una investigación colectiva, financiada entre 2013 y 2017 por la Agencia Nacional de la investigación francesa<sup>1</sup>. Estamos mostrando en ella que se están reconfigurando los flujos entre estas periferias y los centros, y que ello supone también la reconfiguración de las relaciones entre los actores que participan en estos flujos. Ahora bien, ¿qué saberes utilizan las sociedades locales para renegociar estas relaciones?

Desarrollamos aquí la idea que se generan nuevos saberes enfocados a controlar la forma como se transforma el espacio local. Estos saberes pueden ser calificados de “territoriales” en la medida en que constituyen “dispositivos o prácticas que influyen sobre las características de un espacio dado: su extensión, su ubicación, su naturaleza, pero también las formas de acceder a él, utilizarlo o controlarlo” (Hoffmann, 2016: 64).

En esta ponencia, partimos de uno de nuestros estudios de caso, el de Jicamarca, una localidad ubicada en la periferia de la aglomeración de Lima, capital del Perú, en el piedemonte occidental de los Andes (cf. mapa 1). Esta localidad se encuentra dentro de un medio montañoso

---

<sup>1</sup> La investigación Perimarge se realizó mediante un contrato entre la UMR Prodig (Francia), el CIRAD (Francia), la UMSA (Bolivia), la PUCP (Perú) y con la participación de la UNMSM (Perú), la UFHB (Côte d'Ivoire), la Universidad Federal de Pará (Brasil). Además de la investigación principal, varios estudiantes realizaron sus estudios de caso en este marco, para sus investigaciones orientadas a tesis de maestría y doctorado.

árido. La actividad predominante durante siglos ha sido la ganadería, que aprovecha las hierbas y pastos temporales. Esta práctica está asociada a un modo de vida errante, si bien existe un caserío central, sobre los 3,400 metros de altitud. Los campesinos, a través de la figura institucional de la Comunidad Campesina, son legalmente propietarios en forma colectiva de su territorio.

Desde los años 1950, la franja inferior del inmenso territorio (por algunos, estimado en 100 000 hectáreas) que controlan los ganaderos de la localidad ha empezado a ser ocupada, informalmente, por los pobladores de la ciudad de Lima, en busca de tierras donde vivir. Pero ya no es solamente el crecimiento de la metrópoli, sino también el cambio del espacio global, con la aceleración y diversificación de flujos y la aparición de actores de un tipo nuevo: transnacionales, nuevos tipos de consorcios entre Estado y sector privado, nuevas alianzas entre actores de diversos tipos de escalas y campos de acción, que posiciona hoy día Jicamarca en un espacio muy diferente al anterior.

Esta situación interroga los saberes territoriales necesarios a estos ganaderos para lidiar con la nueva situación. Planteamos aquí que para ello van creando nuevos saberes territoriales en base a los que ya poseían. Empezamos por describir las formas que toma el nuevo espacio en el cual actúan, en base a los flujos y relaciones que los generan. Luego describimos los saberes territoriales propios a la población original de Jicamarca, constituida por familias de ganaderos, propietarios a título colectivo de su territorio mediante la figura reconocida por ley de la “comunidad campesina”. Finalmente mostramos cómo surgen nuevos saberes territoriales sobre esta base, para negociar los cambios espaciales en curso.

## II. NUEVOS FLUJOS Y NUEVAS RELACIONES EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN

En la investigación colectiva Perimarge, partimos de la afirmación de que la globalización conlleva no solo una intensificación y diversificación de las circulaciones entre lugares distantes, sino también una reorganización más general del espacio. Dentro de este enfoque, describimos cómo se reorganizan los flujos que unen el territorio de Jicamarca con otros lugares, y las relaciones entre los actores que las generan, en el contexto de transformación del rol de la aglomeración de Lima en el país y en el mundo.

### *II.1 La expansión de los barrios residenciales en el contexto del crecimiento demográfico y económico*

Lima ha experimentado en los últimos 60 años, un crecimiento explosivo de su población concomitante a la extensión espacial de sus límites. De una población de 1.6 millones de habitantes en 1961 pasó a 9.3 millones (INEI, 2018).

Por una parte, el crecimiento urbano rápido fue un fenómeno clásico en las ciudades latino americanas en el siglo XX y en las periferias se realizó en base a una fuerte proporción de ocupación de terrenos no habilitados para el uso urbano y un proceso de construcción de la vivienda realizado por los pobladores mismos. Lima no ha sido la excepción, como lo mostraron los autores que describieron ese crecimiento en los años 1980 (Riofrío, 1978; Driant, 1991).

En el marco de la transición urbana, los procesos tienden a modificarse. A medida que disminuyen los flujos de migración desde las áreas rurales hacia las grandes ciudades, la proporción del crecimiento natural en el crecimiento urbano aumenta. En las periferias, aumenta la proporción de los hijos o nietos de los migrantes en la expansión urbana en la continuidad de los barrios de invasión. El rol de las movibilidades intra-urbanas aumenta (Dureau, 2006). Además el Perú ha experimentado un crecimiento económico que permitió a muchas familias proyectarse hacia nuevas formas de residencia, con la ayuda de programas del Estado, incluso en las periferias

(Calderón Cockburn, 2009; Mesclier *et al.*, 2014). El boom de los proyectos inmobiliarios a su vez atrae a trabajadores venidos del campo.

En ese marco, las tierras de Jicamarca, que tenían un valor marginal, se convierten en bienes codiciados por la metrópoli en expansión. El proceso de ocupación de estas tierras ocurre a gran velocidad.

## *II.2 Reorganización de los ejes viales dentro de proyectos vinculados a la economía global*

La manifestación más relevante de la globalización se encontraría en el desarrollo de grandes proyectos viales proyectados para la articulación metropolitana, nacional e internacional. Actualmente los barrios urbanos de la Comunidad de Jicamarca se encuentran conectados por un anillo vial - construido por la propia institución comunal. Este anillo por un extremo empalma con la Interoceánica del Centro, eje vial que unirá Lima y el Pacífico con Brasil y el Atlántico, en actual ejecución; y por el otro extremo, conecta los barrios del Este de Lima, construidos en el valle del Rímac, con los barrios del Norte, en el valle del Chillón. Asimismo, en la proximidad al ámbito de Jicamarca se encuentra otro gran proyecto: el Periférico Vial Norte que es parte del Anillo Vial con que contará Lima Metropolitana. Más aún, la Línea 1 del Metro de Lima tiene su última estación ubicada a solo 5 km del ingreso al Anexo 22 de Jicamarca.

Un efecto mayor en la creciente ventajosa localización de la Comunidad de Jicamarca, tendría el Puerto Seco de Huachipa, centro poblado colindante con la parte baja de Jicamarca. Esta infraestructura permitirá que exporten e importen productos sin necesidad de llevarlos al puerto actual del Callao. Se espera que opere en el año 2019 (El Comercio 2016). El Anillo Vial conectará Jicamarca directamente con este Puerto Seco.

La globalización, como era de la información, se manifiesta en estos espacios de precariedad urbana, en que los miembros de las familias disponen de teléfonos celulares; en numerosas viviendas cuentan con TV cable satelital y, en sus barrios, de cabinas de internet.

La posición del espacio comunal en las redes viales tiene enormes repercusiones en el cambio de su localización relativa.

## *II.3 Ubicación estratégica de las actividades secundarias y terciarias*

El servicio de educación tiene importante presencia en la parte de baja de Jicamarca, aunque diferenciándose el servicio de educación pública del servicio de educación privada. El Estado descentraliza sus funciones hacia el gobierno regional que ejecuta acciones en Jicamarca. Esto se expresa en un flujo de capital, orientado a la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa, pago de salarios al personal educativo, etc.

Pero es conocido por la población que la educación pública en el país presenta grandes deficiencias. Es impresionante que en la parte baja de Jicamarca, la población viva con muchas carencias de servicios, sin embargo ha privilegiado la educación de sus hijos. Son numerosas las escuelas privadas de educación primaria y secundaria, incluso con educación bilingüe español-inglés. Lo más relevante en la parte baja de Jicamarca es la dotación de centros de educación superior: el Instituto Superior Tecnológico Santo Domingo de Guzmán, el Centro Pre-Universitario Santo Domingo de Guzmán y la Universidad Santo Domingo de Guzmán.

El anillo vial de Jicamarca ha sido aprovechado para el establecimiento de la Universidad Santo Domingo de Guzmán, cuyo alumnado procede de Lima Este y de Lima Norte. El 25 de julio de 2012, el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades CONAFU otorgó la autorización de funcionamiento a la Universidad Santo Domingo de

Guzmán para brindar servicios educativos de nivel universitario en las siguientes Carreras Profesionales: Ingeniería de Sistemas, Ingeniería de Negocios, Educación Inicial, Primaria, Secundaria. El modelo institucional adoptado por esta universidad es el de Sociedad Anónima Cerrada y se crea en el marco de la ley dada en el gobierno de A. Fujimori “Ley de Promoción de la Inversión en Educación”.

Otro efecto importante de las redes viales que envuelven Jicamarca es que han cambiado la localización relativa de su parte baja en el contexto metropolitano y regional, y con ello han facilitado el establecimiento de la industria en esta periferia de la metrópoli de Lima. Numerosas industrias se han establecido en la parte baja de Jicamarca, que muestran una creciente relación con lugares distantes en el mundo. Varias de estas industrias se conectan directamente con países como Ecuador, Chile, Argentina e incluso la China.

La transformación de Lima significó para la Comunidad Campesina de Jicamarca el paso de los “tiempos lentos a los tiempos rápidos”, el ingreso a la “aceleración contemporánea” (Santos, 1996: 212). Es decir, pasar de los tiempos de los ganaderos trashumantes de una comunidad distante y con difícil acceso a la capital del país, a ser parte de las dinámicas de una metrópoli de casi diez millones de habitantes.

### III. ¿DE QUÉ SABERES TERRITORIALES DISPONEN LOS CAMPESINOS DE JICAMARCA?

Siendo la actividad ganadera el principal medio de vida de los pobladores de Jicamarca, es de suponer que ella encierra muchos saberes en el uso de sus recursos y el manejo de su territorio. Algunos estudios sobre el particular han sido hechos por estudiantes en el marco del proyecto Perimarge (Baron, 2014; Mamani, 2015). Específicamente los estudios se dedicaron a tratar de entender las lógicas productivas de los ganaderos, el valor patrimonial de los sistemas ganaderos así como el funcionamiento de la Comunidad Campesina de Jicamarca. Estos estudios son la principal fuente de información para comprender los saberes territoriales asociados a la ganadería.

#### III.1 *Saberes sobre el medio físico y sus recursos*

Un primer grupo de saberes está asociado al uso de los recursos físicos localizados en el territorio al cual acceden los pobladores de Jicamarca. Una doble condición explica la estrecha relación entre la actividad ganadera y el manejo del territorio: la enorme extensión de ese territorio y la pobre disponibilidad de pastos debido a la estacionalidad y las condiciones de aridez. Estas condiciones han hecho de la ganadería una actividad semi-errante, denominada trashumancia. El territorio ha estado así circunscrito a los espacios de trashumancia.

La trashumancia es una actividad que encierra en sí misma varios grupos de saberes territoriales: el uso eficiente de recursos escasos, los saberes asociados a la disponibilidad de los recursos (agua, pastos) y su localización, la adaptación a condiciones variables, la distribución de las tierras de pastos, etc. Así, las diversas paradas de trashumancia están asociadas a la accesibilidad estratégica a recursos claves como el agua y los pastos (Mamani, 2015). Los ganaderos conocen bien y aprovechan estos recursos en los diferentes pisos ecológicos donde se localizan sus estancias.

El movimiento de los ganaderos junto a sus rebaños se efectúa entre tres “pisos”, el llamado *pueblo de origen*, en las zonas más altas y de mayor verdor; las tierras medias o yungas de vegetación temporal, y las tierras bajas donde se aprovechan los rastrojos de los campos de cultivo y/o la vegetación de las *lomas*, ecosistemas estacionales del piedemonte occidental de los



Andes, donde gracias a las nieblas invernales florece variedad de hierbas temporales apetecidas por el ganado.

A pesar de la aridez dominante del medio, existe una estación de lluvias de 3-4 meses que provee de agua y hierbas silvestres forrajeras a gran parte del ganado, especialmente en las zonas altas. El resto del año, especialmente entre los meses de mayor sequía: julio-octubre, los ganaderos se trasladan a la parte baja del territorio que manejan.

### *III.2 Saberes vinculados a la organización social del acceso a los recursos del medio físico*

Además de conocer la distribución y disponibilidad del agua y de los pastos en el curso del año, los ganaderos de Jicamarca tienen el conocimiento de cómo asegurar su acceso a estos recursos. Esta gestión aparece como adecuada a la baja densidad demográfica y a la extensión del territorio que utilizan: cercar los terrenos y controlar el acceso a nivel individual resultaría en un esfuerzo muy grande, por lo cual, en vez de ello, las familias se pusieron de acuerdo para establecer sectores en el cual cada una de ellas puede realizar su circuito de trashumancia.

Esos circuitos atraviesan los diferentes pisos ecológicos de la comunidad, permitiendo a cada grupo de familias el acceso a diferentes fuentes de pastos durante todo el año. El establecimiento de estos circuitos también demandó la construcción de una red de caminos, algunos de ellos heredados de tiempos prehispánicos. Estos caminos fueron la única articulación de los ganaderos con la ciudad y pueblos vecinos, hasta la construcción de carreteras.

El pueblito de Jicamarca, en las alturas, es el lugar en el cual las familias radican parte del tiempo y se pueden reunir para tomar decisiones colectivas. Estas reuniones también permiten a los pobladores establecer mecanismos para delimitar la posesión de recursos frente a los ganaderos establecidos en las localidades vecinas, aunque dado lo extenso de los territorios parece que no han existido tantos conflictos entre ellas.

### *III.3 Saberes vinculados a los lugares de transacciones e intercambios con actores externos*

Este “control vertical”, usando la terminología de J. Murra (en un contexto muy diferente sin embargo, al que él estudió), ofrece además la posibilidad de acceder a servicios y ventajas comerciales diferentes a lo largo del año. La temporada de las *lomas* por ejemplo es propicia para tener una mayor cercanía con la ciudad.

En efecto, la cercanía con la ciudad engloba prácticas comerciales que constituyen en sí mismos saberes territoriales. Los lugares de intercambio comercial entre ganaderos y compradores venidos de la ciudad son lugares estratégicos, ubicados en sitios accesibles desde la ciudad por carreteras, próximos a estancias dentro de los circuitos de trashumancia.

Además, los pobladores de Jicamarca suelen negociar el acceso de su ganado a los rastrojos de las cosechas en los valles colindantes a su territorio, sobre todo en el valle del río Chillón. Lo hacen desde el tiempo de las haciendas, antes de la reforma agraria de 1969, y lo siguen haciendo con los agricultores de hoy en día.

En conjunto constituyen saberes de un tipo diferente: se trata de saberes para relacionarse con otros actores. En efecto, lejos de vivir como grupos sociales aislados, los ganaderos están vinculados con otros tipos de productores. También lo están con el Estado nacional. Desde hace mucho tiempo, los comuneros tienen conocimiento del poder de las leyes. El reconocimiento legal de su Comunidad data de casi 90 años: 1929. El reconocimiento de la comunidad campesina de Jicamarca permitió que ella se instituyera como una organización con cierta autonomía y poder político reconocida por el Estado. Dicho estatus demandó la elaboración de

un padrón comunal a modo de censo de actualización constante, además de la elaboración de un estatuto. Asimismo, estableció los límites de la comunidad con comunidades vecinas y predios privados. Así pues, este reconocimiento sentó las bases de la comunidad como institución con capacidad de diálogo con el Estado. Los principios de la gestión y alcances de la comunidad como institución estuvieron delimitados por la Ley General de Comunidades Campesinas de 1987.

La Comunidad de Jicamarca, también dispone de una cartografía de sus límites, establecida en 1954. En esta cartografía (cf. mapa 1), su territorio está claramente definido incluso en las partes bajas.

#### IV. ADAPTAR Y CREAR SABERES TERRITORIALES PARA LIDIAR CON EL NUEVO CONTEXTO

Aunque esos saberes territoriales fueron estratégicos para el manejo y control del territorio comunal, los cambios acaecidos a partir de la década de 1990 hicieron necesario una readaptación de ellos para responder al riesgo de perder recursos, pero también para aprovechar nuevas oportunidades.

##### *IV.1 La reconfiguración de saberes institucionales para conservar sus derechos sobre las partes urbanizadas del territorio*

La Comunidad Campesina de Jicamarca intentó limitar la presencia de la urbanización en su territorio. Teóricamente, el disponer de un territorio legalmente reconocido, con una cartografía reconocida, debió haber sido suficiente por lo menos hasta los años 1990. En efecto, hasta esta fecha la propiedad comunal era por ley inalienable. Esto cambia con la Constitución de 1993 y las formas como se pueden privatizar las tierras de comunidades en la costa se precisan con la Ley de “titulación de tierras de la costa” (ley N° 26845) de 1997.

Sin embargo, incluso antes de los años 1990 las tierras de la comunidad campesina de Jicamarca fueron invadidas por pobladores urbanos sin que ninguna autoridad estatal interviniese. Los comuneros se vieron en la necesidad de defender ellos mismos estas tierras que en época de invierno les servían para el pastoreo de sus animales.

Para ello los comuneros ampliaron el uso de la categoría de “anexo”. Una de las características del control territorial de las comunidades campesinas extensas, en el contexto histórico, ha sido la de mantener un centro poblado principal y otros secundarios. El primero es conocido como la comunidad-madre, y los otros como anexos. Esto sirvió para un mejor control de sus propios recursos naturales y al mismo tiempo para el mejor manejo de su territorio. (Gutiérrez 1998:11). En la Ley General de Comunidades Campesinas, Ley N° 24656 de 1987, en su Artículo 2 se establece: “Constituyen Anexos de la Comunidad, los asentamientos humanos permanentes ubicados en territorio comunal y reconocidos por la Asamblea General de la Comunidad”.

Los comuneros de Jicamarca hicieron un uso muy específico de esta categoría. En 1948 se crean los primeros anexos, y a inicios de la década de 1990 se habían creado 24 anexos, ubicados en las tierras bajas de la Comunidad, en los valles de los ríos Rímac y Chillón, en el ámbito de expansión de Lima Metropolitana.

Las dos particularidades de estos anexos es que están ubicados en los límites del territorio comunal con la aglomeración de Lima; y que no tienen necesariamente un asentamiento humano establecido al momento de su creación. También crearon una cartografía de los límites de estos anexos.

Esta estrategia no evitó que algunos de estos anexos se poblasen de personas que venían de la aglomeración. Los pobladores oriundos de Jicamarca se volvieron pronto minoritarios.

Como lo subrayan Mesclier *et al.* (2018), la Ley N° 24657 Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal de 1987, excluye de los espacios controlados por las comunidades las tierras que son ocupadas por pueblos o barrios residenciales, salvo en el caso que sean reivindicadas por comunidades campesinas (Robles Mendoza, 2002: 134). Sin embargo los nombres: anexo 8, anexo 22, tiñen estos barrios urbanos de la marca de la Comunidad Campesina de Jicamarca. Hasta ahora estos anexos han podido conservar su singularidad dentro de la aglomeración. Abrir caminos y construir rutas también sirvió a la Comunidad para mantener sus derechos sobre estos espacios.

#### *IV.2 La re-utilización de los saberes territoriales para lograr arreglos sobre la tierra*

Una segunda forma de saber territorial utilizado ha sido compartir el acceso al territorio con otros actores, dentro de un conjunto de acuerdos e intercambios, reutilizando el antiguo saber de los ganaderos logrado a través de arreglos con los agricultores del valle del Chillón.

La Comunidad Campesina de Jicamarca ha entregado tierras en concesión a ciertas empresas, como por ejemplo Petramás, empresa privada peruana dedicada a la gestión de residuos sólidos. En esta operación, la comunidad ejerció su poder para elegir las áreas a conceder a la empresa, escogiendo tierras donde no había pastos.

Por otro lado el acuerdo incluye el control que ejerce la empresa sobre la circulación de las personas, por la única vía de acceso directa a la localidad de Jicamarca desde la aglomeración de Lima; dejando acceder a la carretera únicamente a las personas autorizadas por la comunidad.

Esto incluye también a parte de sus redes de actores comerciales, mencionados más arriba. Con el mejoramiento de la carretera a Jicamarca, entrando por Petramas, cambian los lugares de intercambio. Con la llegada de esta carretera hasta la matriz de la comunidad, se establece allí la feria dos veces por semana.

De acuerdo al conocimiento de campo, los ganaderos no ceden las tierras con mejores pastos. En cambio sí están dispuestos a dar en posesión las tierras menos aptas para la actividad agropecuaria. Saben que si ceden tierras, por ejemplo, para desarrollar actividad minera, a esas tierras ya no podrán regresar.

Los comuneros de Jicamarca también supieron utilizar los cambios en la legislación que se aplica a las tierras de comunidades de la costa para realizar ventas. El terreno donde actualmente funciona el campus de la universidad posee 450 hectáreas de los cuales 200 hectáreas corresponden a las edificaciones actuales. El terreno era de propiedad de la Comunidad Campesina de Jicamarca y fue adquirido por el Consorcio Santo Domingo de Guzmán, en la modalidad de compra de tierras a la comunidad.

#### *IV.3 La búsqueda de recursos nuevos a distancia de la localidad*

Con el crecimiento de la ciudad, muchos de los espacios estratégicos para el funcionamiento de los sistemas ganaderos en las tierras bajas fueron ocupados o mermados en extensión. La urbanización de las tierras agrícolas en el valle del Rímac por ejemplo dejó sin una fuente de alimento al ganado en algunos circuitos de trashumancia. De igual manera la urbanización de *lomas* privó a los ganaderos de una fuente gratuita de pastos.

En el valle del Chillón la construcción de una nueva autopista, en los años 2015-2016, pegada a la falda del cerro, dejó sin posibilidad a los ganaderos de cruzarla para acceder a las tierras del valle y aprovechar los rastrojos de la agricultura.

Sin embargo estos ganaderos están acostumbrados a desplazarse para conseguir pastos. Algunas prácticas ingeniosas como la trashumancia en camión para tener acceso a *lomas* o a campos de cultivo más lejanos han sido reportadas (Baron, 2014) pero encarecen la actividad y tampoco son confiables ya que la pérdida de estos espacios continúa.

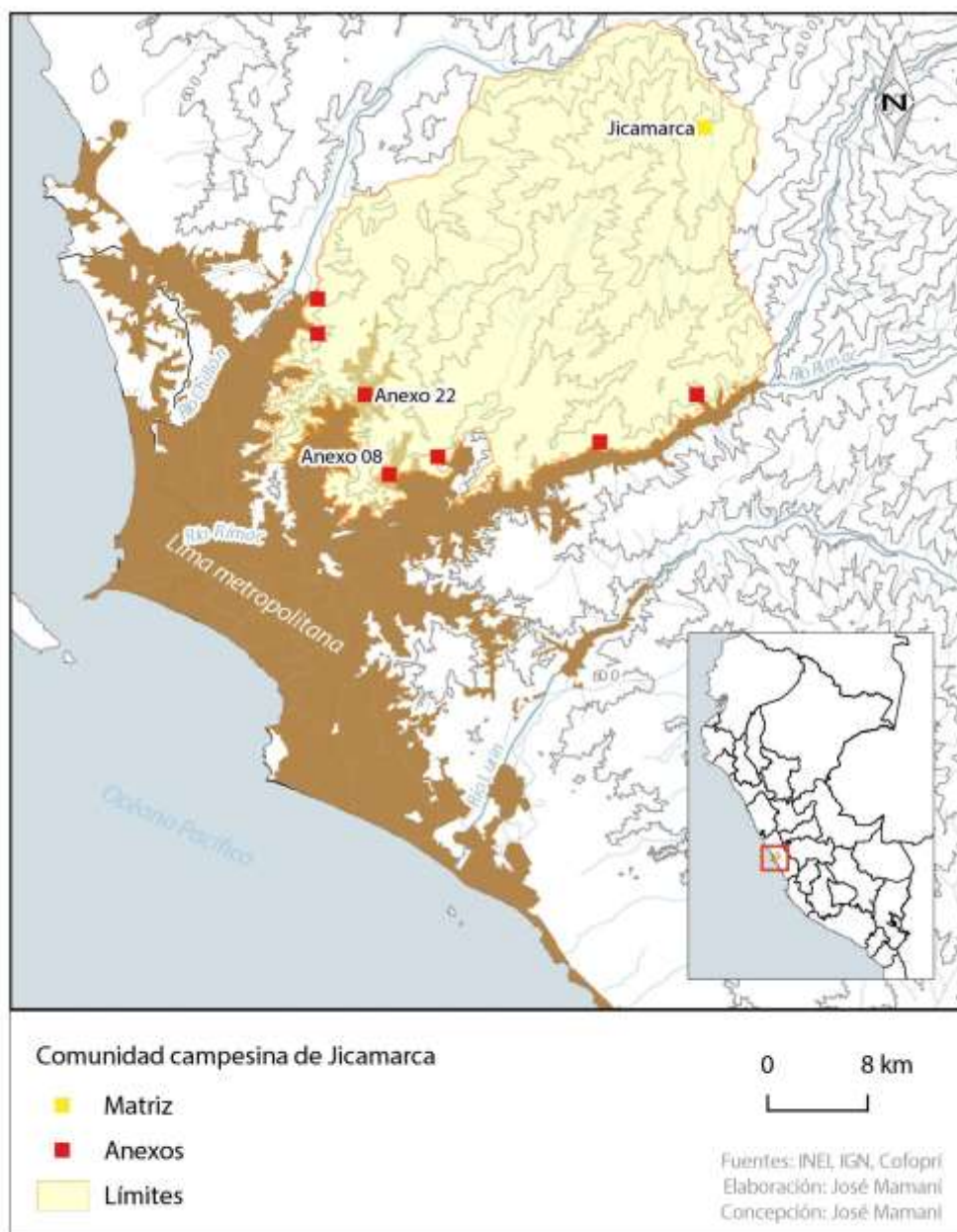
## V. CONCLUSIONES

En el contexto del crecimiento de las áreas metropolitanas, la globalización favorece la transformación de los saberes que podríamos considerar como locales en saberes de construcción mutua entre actores externos e internos.

De la misma forma que los ganaderos, los actores externos como: el gobierno regional, las municipalidades, pero también los urbanizadores informales, elaboran a su vez representaciones territoriales que utilizan o contradicen la visión propuesta por los ganaderos. Así, por ejemplo, varios promotores inmobiliarios lograron ser reconocidos como comuneros para poder convertirse en legítimos poseedores de terrenos de propiedad comunal – aunque usen habitualmente otros tipos de derechos sobre la tierra. Adoptaron los saberes territoriales de los comuneros para lograr sus propios objetivos. En forma inversa, la Municipalidad de la cual depende Jicamarca intenta transformar la propiedad comunal en propiedad privada en sus partes urbanizadas (Huamantínco y Mesclier, 2016). Para poder realizar la gestión de los servicios urbanos, necesitan poder aplicar saberes que corresponden al suelo urbano y de propiedad privada.

Así, lo que se bautiza a veces de “informalidad” es en realidad un trabajo intenso de re-formalización de los interfaces posibles entre los diferentes actores presentes, los saberes que les son propios, los saberes que pueden re-elaborar o adquirir de otros actores, y sus objetivos como actores territoriales, en un contexto de fuerte competencia por el control de los recursos localizados.

FIGURA 1: EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE JICAMARCA



## VI. BIBLIOGRAFIA :

Baron, Benoît, 2014. Des paysans d'une communauté face à l'expansion urbaine de Lima. Analyse des systèmes d'élevage caprins de la communauté paysanne de Jicamarca. Rapport d'étude sur le cadrage du projet de recherche Perimarge. 60pp.

Castillo Castañeda, P., 2007. Las comunidades campesinas en el siglo XXI: balance jurídico, in P.Castillo, A. Diez, Z. Burneo , J. Urrutia , P. del Valle (éd.), Qué sabemos de las comunidades campesinas?, Lima, Cepes- Allpa: 15-106

Calderón Cockburn, Julio, 2009. "El efecto Mivivienda...Política de vivienda para la clase media y diferenciación especial"

Das, V., Poole, D. (Eds.), 2004. Anthropology in the Margins of the State. Oxford University Press.

Dollfus, Olivier, Grataloup, Christian et Lévy, Jacques, 1999. « Trois ou quatre choses que la mondialisation dit à la géographie ». L'Espace Géographique 1-1999, 1-11

Driant, Jean-Claude, 1991. Las barriadas de Lima. Historia e interpretación. Lima, IFEA-DESCO.

Dureau, Françoise, 2006. "Habiter la ville: stratégies et mobilités résidentielles" in F. Dureau, V. Gouëset, É. Mesclier, Géographies de l'Amérique latine. Rennes, PUR.

El Comercio 11.04.2016 <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/petramas-puerto-seco-huachipa-operara-2018-2019-184815>

Giddens, Anthony, 1990. The Consequences of Modernity. Stanford University Press

Gutiérrez G, Blas, 1998. "Jicamarca: (Des)control de su territorio comunal" en Investigaciones Sociales Año 2 n° 2, págs. 9-24 UNMSM, Lima

Hoffmann, Odile, 2016. « Territoires et innovations politiques en contextes multiculturels ». in France Guérin-Pace et Évelyne Mesclier, Territoires et mobilisations contemporaines. Regards sur un phénomène planétaire. P 55-74

Huamantínco, A., Mesclier, É., 2016. Multiplication des acteurs du territoire, modes de légitimation et difficultés de l'action. L'exemple de la comunidad campesina de Jicamarca en périphérie de Lima, Pérou CIST, 3<sup>e</sup> colloque international, En quête de territoire(s) ?, : 232-238

Mamani, José Manuel, 2015. Construire un patrimoine à partir d'un territoire pastoral ? Le cas de l'élevage transhumant de chèvres dans la région de Lima au Pérou. Mémoire de Master2, Université Paris1-Panthéon-Sorbonne.

Mesclier, É., Chaléard, J.-L., Dao The Anh, Fanchette, S., Henriot, C., Hurtado, J.R., Monin, É., Moustier, P., Yapi-Diahou, A., 2014. « Les formes actuelles du recul des terres agricoles : quels modèles pour quels enjeux ? Comparaison à partir de quatre métropoles » in Chaléard, J.-L., dir., Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ? . Paris, Karthala.

Mesclier, Évelyne, Léonard, Éric et Huamantínco, Alicia, sous presse. Gouverner la ville à la campagne (en prensa).

Murra, John, 1975 Formaciones economicas y politicas del mundo andino, Lima, IEP.

Riofrío, Gustavo, 1978. Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima: 1940-1978-1990. Lima, DESCO.

Robles Mendoza, R., 2002 – Legislación peruana sobre comunidades campesinas, 221 pp.; Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Santos, Milton, 1996 - A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. Editora HUCITEC São Paulo.

Scott, J.C., 2009. The Art of Not Being Governed. An Anarchist History of Upland Southeast Asia. Yale University Press, New Haven ; London ;

Swyngedouw E., 1992. « Territorial Organization and the Space/Technology Nexus », Transactions Institute of British Geographers N.S., 17: 417-433.

**RIESGOS PARA LOS EMPRENDEDORES  
DE PEQUEÑOS NEGOCIOS EN EL SECTOR  
TÚRISTICO DE CARTAGENA DE INDIAS**

BUSSMANN, ANNA VIKTORIA



# GLOBAL AND LOCAL THREATS PERCEIVED BY SMALL BUSINESS ENTREPRENEURS IN CARTAGENA DE INDIAS

## I. INTRODUCTION

Entrepreneurs play an important role in economy and society as entrepreneurship is understood to provide a driving force for economic development. Entrepreneurs are confronted with a variety of risks shaped by global and local forces, making the understanding of threats and obstacles a continuous task for them. Entrepreneurship and risk have always been intertwined (Bays 1988; Block et al. 2015; Naldi et al. 2007), making the perception of risk become an essential topic when researching entrepreneurship. Sociological, and psychological studies have demonstrated that risk is often constructed by society and individuals and therefore depends on personal perceptions (Douglas 1992: 12-14; Beck 1986: 76). The sociologist Ulrich Beck in particular has abolished the objective and scientific view on risks and highlighted the impact of modern global risks such as climate change on society (Beck 1986, 2007). Developing countries often have dynamic economies which are impacted by the country's history, geography, and society, leading to the fact that entrepreneurs face different risks from socio-economic over environmental to individual concerns of which some are locally produced, and others are a global threat. Those issues affect them on distinct yet interrelated levels across business and personal life.

This creates a need to study risk beyond its usual understanding in scientific and mainly financial terms but to put an emphasis on the societal and environmental aspects, in order to explain entrepreneurial activity. That is why this research is aimed at providing new understandings to the debate on risk and entrepreneurship; by taking into account different types of risks the study goes beyond the conventional understanding of financial business risks, offering a new approach and more holistic view on entrepreneurial risk perception. It further aims at contributing a deeper understanding of risk perception by considering local and global forces shaping the perceived threats.

In this research risk and entrepreneurship were studied using a mixed method design and by focusing on the case of perceived global and local risks by small business entrepreneurs in the hotel sector in Cartagena de Indias, Colombia. The research tried to answer the questions: what factors entrepreneurs consider to be risk and which of them they see as most important? And which local and global actors and drivers are involved in creating those threats? Colombia becomes a particularly relevant place to study entrepreneurship due to the general positive attitude towards entrepreneurship (Global Entrepreneurship Monitor 2016) and the importance of small and medium size companies for its economy (Rodríguez 2015: 617). This study focuses on the tourism sector, an industry that is described as a link between the local and global. In this sector international top-down processes interact with local agencies in shaping the particular environment of a tourist destination (Chang et al. 1996). Moreover tourism offers great entrepreneurial possibilities for small business entrepreneurs on the one hand and is very vulnerable to risks deriving from risks on the other: Those threats are caused by local and global structures including the complex nature of the tourism activity, practicalities related to service provision and global and local market structures (Williams, Balaz 2015), political, technological and social issues (Thomas et al. 2011), and exogenous threats such as natural disasters (Williams, Balaz 2015).

Due to its focus on risk and its relation to small businesses in the tourism industry, this research refers to the case of Cartagena de Indias, located in the Colombian Caribbean. The coastal city becomes especially important when dealing with tourism as it is one of the country's most important tourist attractions including an UNESCO world heritage site (Conaway 2012) and has shown a very high tourist increase in the recent years<sup>1</sup>. The tourism sector in Cartagena is described to provide opportunities to small-scale entrepreneurs and reduce social inequalities as a broad part of the population can participate in this economic sector (Ayala García, Meisel Roca 2016b). Nevertheless, under greater scrutiny it becomes evident that Cartagena is a city of great disparities. The urban is portraying itself as a modern tourist city on the one hand, and counting with a huge part of its population suffering from hunger, poverty, violence, sexual exploitation, drugs and exclusion on the other (Carrillo Romero et al. 2013). Furthermore, rising sea levels caused by climate change create new threats for the city, its inhabitants and the local tourism sector (Andrade et al. 2013). In the following the theoretical ground of this research will be discussed.

## II. THEORETICAL FRAMEWORK

This study considers the theory related to the concepts entrepreneurship and risk perception regarding the interplay of local and global aspects. First, referring to the concept of entrepreneurship, it becomes clear that there exist a variety of approaches and that those have changed over time (Hisrich, Peters 1989/2002). Davidsson concludes from the diversity of approaches that there are two main distinct understandings of entrepreneurship describing different social realities: the first understanding highlights the importance of being self-employed as a key characteristic of entrepreneurship whereas the second concept implements a macro-economic view on entrepreneurship by stressing the importance of innovation and change (Davidsson 2004: 4).

Although there is an ongoing debate considering the traditional understanding of entrepreneurs as risk takers, entrepreneurship has always been closely related to risks (Bays 1988; Hvide, Panos 2014). However, when referring to risk, one should consider different conceptions of the term. First of all, the scientific view on risk has strongly been influenced by neoclassical economics and is based on the assumption of the *homo economicus*<sup>2</sup>. Generally speaking the scientific view assumes that people are able to recognize real dangers and find out about the real causes of those risks by defining them objectively (Douglas 1992). In contrast to economists, sociologists and anthropologists do not understand risk as the sole probability of an event but also the impact of its result and the personal value given to this outcome (Douglas 1992). When dealing with risk in sociology, Ulrich Beck's approach of the risk society becomes important to understand the risk definition. The sociologist has denied the objective and scientific view on risks, stressed risk understanding as constructs and highlighted the impact of modern and global risks (*Modernisierungsrisiken*) such as climate change on society (Beck 1986). Furthermore sociology highlights a social influence on risk caused by its relation to intersubjectivity (Douglas 1992) and the impact of the broader context on risks such as the political spectrum (Beck 2007). In addition to that, it has been highlighted that risk perception differs between individuals and is influenced by personal skills and household situations (Macko, Tyszka 2009; Block et al. 2015).

---

<sup>1</sup> Data from the Corporación Turismo Cartagena (2015), has revealed that the increase of the tourism industry in Cartagena is the highest on national level and much higher than the world average (4,4%), reflected by a growth rate of 13 % (2011-2014) compared to 7,7% on a national level Ayala García, Meisel Roca 2016a

<sup>2</sup> The *homo-economics* as described by micro-economic theory assumes that individuals make rational choices in order to maximize their utility D'Elia 2009.

Entrepreneurship as defined by this study includes activities related to the definition of self-employment and management. The study looked at micro and small businesses in the hotel sector in Cartagena, located in the city center and Getsemaní. As risks can be understood in different ways, this study implied a broader understanding of risk by combining an economic point of view with a sociologist understanding of risk. This combination is enabled by a critical realist perspective on risk as critical realism acknowledges things to exist, but makes clear that the description and understanding of these things depend on the available knowledge (Sayer 2006). Relating this to the definition of risk and therefore following a realist ontology and a more scientific understanding of risk in the first step, risks are understood to be real and to exist largely independent of individuals knowing about them. However, the perception of those risks differs from individual to individual and is context-dependent as the institutional and personal environment shape the perception of risk (Tversky, Kahneman 1992). Therefore, the risk definition underlying this research stresses the importance of including further risks affecting the business and the entrepreneurial individual such as Ulrich Beck's *Modernisierungsrisiken*.

Considering the variety of risks and the interplay of local and global forces impacting the tourism industry, this research refers to the theory of glocalization to discover risk perception. Glocalization states that the local and global are deeply intertwined and that local actions influence the global and vice-versa. It is described that it becomes essential to understand as this interplay process in which scale becomes dynamic (Swyngedouw 1997). Swyngedouw makes clear by referring to Harvery (1996) that social life is created by change and therefore not static, making scale inherent to changes in the social, political and economic environment reflecting the “geometry of social power” (Swyngedouw 1997:142).

### III. METHODS

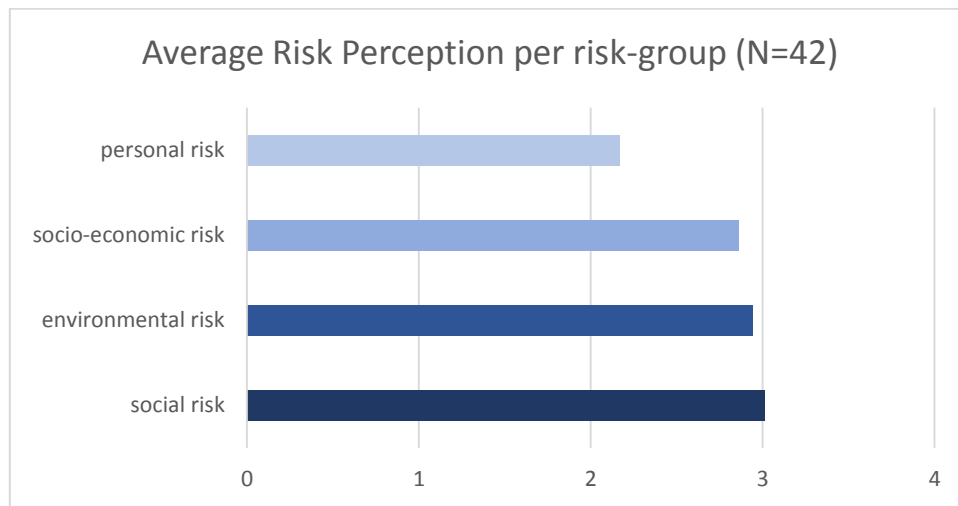
This study used a sequential-exploratory mixed methods approach in order to find answers to the questions posed and to enable data triangulation, complementarity, and expansion (Creswell, Plano Clark 2011; Bryman 2006, 2012). The use of mixed methods has been beneficial to explore the topic of risk and entrepreneurship. Therefore, a qualitative strand was implemented first to explore the topic of risk perception by small business entrepreneurs in the hotel sector in Cartagena. This created the base for a second quantitative strand that aimed at triangulating and generating a broader overview of the results. The qualitative data collection made up the starting point for the research as it enabled to explore risk perception through 24 semi-structured interviews which were based on a snowball sampling approach. The implementation of semi-structured interviews permitted the identification of socio-economic, social, environmental, and personal risks. The data analysis revealed the most important aspects which were then translated into the survey instrument.

The quantitative data collection was supposed to be based on a random sampling as this sampling type becomes essential for quantitative data collection in order to achieve representativeness (Bryman 2012; Creswell, Plano Clark 2011). However, due to a lack of appropriate information and difficulties in contacting many entrepreneurs, the sample was mainly based on random information and also included a small number of additional businesses approached directly due to their location within in the spatial area of the sample. During the quantitative research strand 44 surveys were conducted of which 42 provided sufficient data to be used for the data analysis focusing on descriptive statistics and graphical presentation of the data.

#### IV. FINDINGS AND DISCUSSION

The analysis showed that environmental and social aspects were perceived as the largest threats according to their average value, which was generally higher than for socio-economic and individual risks (compare graphic 1). In the following social and environmental threats as perceived by small business entrepreneurs in Cartagena will be considered more in detail and it will be explained why they become so important in the local context.

GRAPHIC 1: AVERAGE RISK PERCEPTION PER RISK GROUP SURVEY DATA



##### IV.1 Environmental risks

Firstly, considering environmental risks the following aspects as described by table 1 were mentioned. Those include a variety of risks described as threats of which some are perceived as global threats and others as local particularities. However, when considering the different drivers involved in shaping the risk perception, it becomes clear that environmental risk perception reflects and interplay of local and global aspects. The two most prominent topics, namely beach contamination and climate change were identified as the highest risks. They will be analyzed considering the interplay of local and global factors more in detail in the following:

CHART 1: ENVIRONMENTAL RISKS

Group	Risk
Environmental aspects	beach contamination
	climate change
	lacking infrastructure and related events (electricity/residual waters/flooding)
	tropical climate
	hindering impacts of UNESCO declaration as world heritage
	Pollution and bad waste management

Entrepreneurs perceived beach pollution as a major risk. This can closely be related to the importance of the beaches in the local tourism industry. Cartagena has several beaches and especially the beaches on the islands (Rosario Islands and Baru) that belong to the city have become popular tourist locations in recent years. The Rosario islands and Baru are part of a national park and their flora and fauna including for example corals and sea turtles is supposed to be protected. However, entrepreneurs explained that since the construction of a bridge to Baru, tourism on its beach Playa Blanca has increased drastically making pollution become a large

issue and leading to the disappearance of turtles and corals. Moreover, tourists do not only come by bus but there is a growing culture of renting boats to come to the islands. Those include tours to go diving or snorkeling but also party boats. The use of party boats is often related to sex and drug tourism which will be analyzed more in detail later on. A local entrepreneur stated:

“Those yachts come and are around the whole island, they go to Cholon, Isla Grande, Isla Rosario, here in Baru, everywhere and anywhere they go they leave us all their waste. Apart from that they come playing music at an impressive volume, the whole day and squashing the corals. And that is a tremendous environmental pollution that does not face any control at the moment.”

Drawing from the interviews it became clear that entrepreneurs mentioned different aspects of beach pollution and named a variety of local and global forces and actors involved in creating those:

CHART 2: ASPECTS, DRIVERS AND ACTORS BEACH POLLUTION

aspects	drivers/forces	actors
<ul style="list-style-type: none"> <li>waste</li> <li>light pollution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>lack of local regulations</li> <li>local tourism growth</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>local government</li> <li>(inter) national tourists</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>sound pollution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>improvement local tourism infrastructure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>local population</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>disappearance of local fauna and flora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>global imaginaries on beach and party tourism</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(inter) national media</li> </ul>

This shows that pollution is a risk that is constructed by local and international actors including the local population, the big hotel chain on the beach and the tourists visiting it every day. Although tourism provides their livelihoods, entrepreneurs see especially the growth of the tourism industry as a major contributor to the pollution.

#### IV.2 Climate change

Secondly, regarding climate change which has also been perceived as a large risk, many entrepreneurs do not see it as a specific threat affecting their business but as a global phenomenon that impacts them indirectly:

“Well the climate risk is a risk for the whole of humanity. I think a lot of this change is caused by us ourselves because we do not take care of the environment, and that can affect the business. For now, it is not that direct at this moment”

The perception of climate change as a risk becomes way more complex as entrepreneurs cannot foresee what the future impact of this risk on their business and personal life will be. They understand it as a globally produced threat to human life in general but linking it to their personal business becomes difficult. In order to make climate change a more concrete risk, some entrepreneurs tried to make comparisons in their local environment in order to find out about the effects: entrepreneurs, especially the ones who were born in Cartagena or have been living in the city for a long time, were referring to rising temperatures and changes in the rainfall patterns caused by the global aspect of climate change on the local level. Strong rainfalls and longer rain periods create the issue of flooding in the city center which is perceived as a threat by the entrepreneurs. The heavy rainfall, mainly during the months of October and November leads to the flooding of the streets as the sewage system cannot deal with it. The water masses cause sewage waters to be flushed out of the drainage system and mix with the rain water on the street. Several streets and public places become covered in dark and bad smelling waters during this time.

Furthermore, the interviewees explained that the water masses create transportation issues, leave tourists and locals with a bad experience trying to walk through the city and might even lead to diseases caused by mosquitoes breeding in the water. They relate the flooding problem to an old and inadequate infrastructure and the high amount of waste on local streets. This example shows how consequences deriving from the global process of climate change are further shaped by local agencies including drivers such as the local infrastructure and a lack of waste management leading to issues in the local drainage system.

During the research process it was surprising that only one entrepreneur mentioned the rising sea level as a threat posed by climate change to Cartagena. However, according to literature this makes up one of the main factors caused by climate change. Ayala and Meisel make the impact of sea level rise in the case of Cartagena clear by showing a projection for the year 2020: It is projected that the city will face an increase of 2cm compared to the 1990 sea level (Ayala García, Meisel Roca 2016). Due to their location the businesses in the city center will not be directly affected by flooding. However, the municipality estimates that 20 percent of the city’s population will be influenced drastically by the rising sea level and that 26% of the housing will be impacted by flooding. Due to local particularities including high inequality, spatial segregation and the role of local policies, the effects of the rising sea level will mainly affect the vulnerable population and create further inequalities among the city’s inhabitants (Ayala García, Meisel Roca 2016). Sociological theory considers the impact of climate change as a causing harm to minorities and sharpen existing inequalities (Beck 1986, 54-55; Douglas 1992: 30-34) as it is influenced by power relations on the local and global level. The close relation between climate change as a global environmental risk to local social issues in Cartagena becomes very clear and might contribute in the future to what a research participant described as the “social bomb” threatening entrepreneurship in the city. This aspect will be explained in the following considering the social aspects identified as risks.

### IV.3 Social risks

Social risks are linked to social inequality in the city, insecurity and the growing sex and drug tourism.

CHART 3: SOCIAL RISKS

Group	Risk
<b>Social aspects</b>	child prostitution/ prostitution and related situations (sex tourism)
	issues related to the “Caribbean culture”
	consumption and trade of drugs and related situations
	lack of education among the society
	high inequality and segregation among the population
	insecurity related to robbery and violence
	the role of the media as a negative influencer

All entrepreneurs acknowledged social inequality to be a major issue and many gave vivid expressions to clarify the differences among the city.

“Cartagena in the city center is the most expensive square meter in Colombia, I think one of the most expensive ones in Latin America. And at one kilometer in direct line live people who do not even have a place to go to the toilet. This is a city that is extremely inequitable and unequal.”

The distinction between the Cartagena for the rich and tourists and it’s poor and local counterpart is very strong and strengthened by spatial segregation and a strong classicism (Ayala

García, Meisel Roca 2016; Streicker 1997). Entrepreneurs perceive the impact of inequality on their business life rather as indirect transmitted through other risks including informality, insecurity and harassment of tourists. During the interviews it became clear that entrepreneurs consider tourism to be still affected by the general perception on an unsafe country. However, entrepreneurs made clear that insecurity has changed over the years in their country from decreasing violence related to the guerilla and the paramilitary groups towards a growing local urban violence. This insecurity is described to be caused by the presence of gangs. Moreover, personal security is impacted by spatial differences. The city center and tourist areas are much safer than the outer parts of the city creating a huge difference considering the exposure to violence and robbery between tourists and locals.

“The security in Cartagena has diminished, there have been muggings of foreigners this year, we ourselves were confronted with being involved in these cases of violence, crime and death. Oh, in those barrios there exist areas where you can't go or times when you can't walk through them because they are surrounded by gangs [...]”.

Local insecurity affects entrepreneurs in two ways. They might be affected personally as they might live in the outer parts of the city or go there frequently to visit family and friends. It also affects their employees on their way to or back from work. And secondly has insecurity a huge impact on the tourism industry.

“There is no support for education, and the non-education leads to crime, crime kills tourism and tourism is one of the principal engines here in Cartagena. That is why all of us are extremely worried, even the big hostels because the tourism is not the same as two or three years ago, it is way less, and several hostels of friends already had to close.”

This entrepreneur made clear that he sees insecurity as causing a decrease in the number of tourists due to the fact that they feel unsafe in the city. Perceiving Cartagena as an unsafe destination hinders people anywhere around the world from coming and visiting the city.

Sex tourism and prostitution have been perceived as a huge risk by the entrepreneurs, who consider dealing with it is considered to be very complicated. Entrepreneurs stated that the image of Cartagena as a honeymoon destination is changing towards becoming a party place. The manager of a hotel boutique made clear:

“Drugs and prostitution, that is the most difficult aspect against which we as hotels have to fight [...]”.

She mainly refers to the complex dealing with those issues as there are different groups of tourists with distinct interests and needs including young adults on the one hand and families on the other. Also trying to avoid the entrance of prostitutes into the hotel is very difficult. However, drugs are also an attraction for some tourists a hostel entrepreneur explained:

“We Colombians have been drastically affected by drugs in our history, so we hate drugs much more than foreigners, from my personal point of view if I see anybody with drugs in the hostel they will be kicked-out. However, many foreigners come for drug tourism [...] tourists that might be caught with drugs on the street, the police take their passport and extort them, the actual police extort them for having drugs.”

Global imaginaries on Colombia and Cartagena are strong drivers in influencing social risks. Entrepreneurs described that Colombian cocaine being famous worldwide and the growing party tourism culture in Cartagena shape tourist expectations and behavior in the local space. It creates an interplay with the local responses to those including the participation in drug trade or prostitution or the police using it as a form to receive bribes. Moreover, the drug and sex tourism culture reveal again the huge disparities among people in Cartagena. It is a local problem that is impacted by (inter)national actors as some tourists pay huge amounts of money for organizing

their parties in the city. Entrepreneurs relate those events closely to the strong inequality and perceive it as a threat to social life and tourism in the city in general. This shows that global imaginaries of the Cartagena as a tourist destination and local particularities related to inequality and segregation drastically shape social risks. This can be underlined best by using the words of a hostel owner:

“As there exist inequality and inequity and there are very few possibilities for having a normal job, the people make use of distinct ways such as violence, drug trade, prostitution etc. and being a tourist destination makes the city way more vulnerable towards these kinds of businesses. It’s terrible here happen terrible things. The stag night parties happening here; they rent a house that is worth millions of pesos and they fill it with whores. [...] But man, they are consuming drugs, they are with the prostitutes in any possible way and this is a social component that I think become an extremely serious social bomb”

## V. CONCLUSION

To conclude, it became clear that although a variety risks have been identified not all of them were perceived in the same way. The research has shown that social and environmental issues are perceived as the largest risks which challenges the traditional financial view on risks and highlights the need to consider the entrepreneur’s context. The research’s findings underline that risks in the tourism industry are related to the complex nature of the tourism activity and high vulnerability to exogenous threats including natural disasters (Williams, Balaz 2015). Due to the high dependence on nature as a tourist attraction, risks such as climate change but especially threats such as the pollution of the beaches which was frequently named by the entrepreneurs as a risk affect the sustainability of the tourist destination and the individual business survival. These aspects can be linked to the role of societal risks including *Modernisierungsrisiken* (Beck 1986). The consideration of these risks in the context of developing countries becomes essential as they are considered to create increasing inequalities among the local and global population (Beck 1986,pp.54-56). In the case of risks for small business entrepreneurs in the accommodation sector in Cartagena, the broader context is influenced by global and local aspects. Two main actors were identified in influencing the structures, namely the local government and the (inter)national tourists. This interplay between the local and the global impacts existing social risks and creates growing future risks related to environmental issues including climate change. Drawing from the described drivers and actors in influencing risks on the local level and relating it to the concept of glocalization theory (Swyngedouw 1997), it has been shown that risk perception is linked to an interplay of local and global aspects. Global forces and local particularities create a dynamic environment that impacts risks and shapes threats over time. Global and local actors influence and adjust to those making risk perception become a complex process in a glocal environment.

## VI. BIBLIOGRAPHY

Ayala García, Jhorland; Meisel Roca, Adolfo (2016a): La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena. In *Economía Regional* (246). Available online at [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_246.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_246.pdf), checked on 5/24/2017.

Bays, Karl D. (1988): The force of entrepreneurship. In *Business Horizons*.

Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Erstauflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp.



Beck, Ulrich (2007): *Weltrisikogesellschaft: auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Block, Joern; Sandner, Philipp; Spiegel, Frank (2015): How Do Risk Attitudes Differ within the Group of Entrepreneurs? The Role of Motivation and Procedural Utility. In *Journal of Small Business Management* 53 (1), pp. 183–206.

Bryman, Alan (2006): Integrating quantitative and qualitative research: how is it done? In *Qualitative Research* 6 (1), pp. 97–113.

Bryman, Alan (2012): *social research methods*. 4th ed. United States: Oxford University Press.

Carrillo Romero, Harold; Cabarcas Cañate, Georgina; Vargas Hernández, Adineth; Puello Pájaro, Yusleinis (2013): El desarrollo de la actividad turística En cartagena de indias: implicaciones sociales y urbanas: 1943 - 1978. In *Palabra* 13, pp. 190–210.

Chang, T. C.; Milne, Simon; Fallon, Dale; Pohlmann, Corinne (1996): URBAN HERITAGE TOURISM. The Global-Local Nexus. In *Annals of Tourism Research* 23 (2).

Conaway, Janelle (2012): Cartagena. connects the Americas. In *Américas*, pp. 6–13.

Creswell, John W.; Plano Clark, Vicki L. (2011): *Designing and conducting Mixed Method Research*. London, Thousand Oaks, Singapore, New Delhi: SAGE.

Davidsson, Per (2004): *Researching Entrepreneurship*. With assistance of International Studies in Entrepreneurship: Springer.

D'Elia, Vanesa Valeria (2009): EL SUJETO ECONÓMICO Y LA RACIONALIDAD EN ADAM SMITH. In *Revista de Economía Institucional* 11 (21), pp. 37–43.

Douglas, Mary (1992): *Risk and Blame. Essays in cultural theory*. London and New York: Routledge.

Global Entrepreneurship Monitor (2016): Entrepreneurship is a development option for many Colombians. Global Entrepreneurship Research Association. London. Available online at <http://www.gemconsortium.org/country-profile/52>, checked on 12/6/2016.

Hisrich, Robert D.; Peters, Michael P. (1989/2002): *Entrepreneurship*: McGraw-Hill Higher Education (5).

Hvide, Hans K.; Panos, Georgios A. (2014): Risk tolerance and entrepreneurship. In *Journal of Financial Economics* 111, pp. 200–223.

Macko, Anna; Tyszka, Tadeusz (2009): Entrepreneurship and Risk Taking. In *APPLIED PSYCHOLOGY: AN INTERNATIONAL REVIEW*, pp. 469–487.

Naldi, Lucia; Nordqvist, Mattias; Sjöberg, Karin; Wiklund, Johan (2007): Entrepreneurial Orientation, Risk Taking, and Performance in Family Firms. In *Family Business Review* 20. DOI: 10.1111/j.1741-6248.2007.00082.x.

Rodríguez, Omar (2015): Entrepreneurship and its analysis in Colombia: a contextualized literature review. In *Cuadernos de Economía* 34 (66), pp. 605–628. Available online at <http://www.scielo.org.co/pdf/ceco/v34nspe66/v34nspe66a06.pdf>.

Sayer, Andrew (2006): *Realism as a basis for knowing the world*. Edited by G. Valentine, S. Aitken. SAGE. London.

Streicker, Joel (1997): Spatial Reconfigurations, Imagined Geographies, and Social Conflicts in Cartagena, Colombia. In *Cultural Anthropology* 12 (1), pp. 109–128.

Swyngedouw, Erik (1997): Neither global nor local. Glocalization and the politics of scale. In *spaces of globalization*, pp. 137–166.

Thomas, Rhodri; Shaw, Gareth; Page, Stephen J. (2011): Understanding small firms in tourism: A perspective on research trends and challenges. In *Tourism Management* 32 (5), pp. 963–976. DOI: 10.1016/j.tourman.2011.02.003.

Tversky, Amos; Kahneman, Daniel (1992): Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty. In *Journal of Risk and Uncertainty* 5, pp. 297–323.

Williams, Allan M.; Balaz, Vladimir (2015): Tourism Risk and Uncertainty: Theoretical Reflections. In *Journal of Travel Research* 54 (3), pp. 271–281.

**RESISTENCIA Y PODER DURANTE LA ÚLTIMA  
DICTADURA MILITAR. LA COMISIÓN  
DE DEMANDANTES EN LA VILLA 31 DE RETIRO**

BELINGHERI, LILIANA BEATRIZ

# RESISTENCIA Y PODER DURANTE LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR. LA COMISIÓN DE DEMANDANTES EN LA VILLA 31 DE RETIRO

## I. INTRODUCCIÓN:

Este trabajo forma parte de una investigación en curso acerca de la lucha que protagonizaron un grupo de pobladores de la Villa 31 de Retiro, para impedir su desalojo compulsivo en el año 1979, por parte de las fuerzas represivas de la última dictadura militar.

Pocos años atrás, el 24 de marzo de 1976, los militares habían derrocado al gobierno de María Estela Martínez de Perón y una vez en el poder llevaron a cabo un plan sistemático de persecuciones, encarcelamientos, ejecuciones, torturas y desaparición forzada de personas dirigida a quienes consideraran opositores o vinculados a organizaciones no afines al régimen: militantes de izquierda o simplemente simpatizantes, o cualquiera que pudiera despertar una sospecha.

En ese escenario de extrema vulneración de derechos, eliminación de adversarios y circunstanciales oponentes, cuando no ciudadanos pasivos, los sectores subalternizados también fueron perseguidos, disciplinados y sojuzgados.

Se puso en marcha el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Ordenanza 33.352 del año 1977, que preveía el desalojo de los 200.000 pobladores de todas las villas de la ciudad en tres etapas, cada una de ellas más agresiva.

Pese al despliegue de mecanismos de coerción que incluyó amenazas, golpizas, presencia policial permanente, acoso a las mujeres, suspensión de suministros de agua y electricidad, expulsión directa y derrumbe de viviendas a través de topadoras, hacia 1978 aún permanecían en la Villa 31 algunas familias que por distintas circunstancias no pudieron regresar a su país o provincia natal, como tampoco contaron con recursos para mudarse a otro lugar.

Son esas 43 familias las que finalmente permanecen en la Villa 31 gracias a su propia acción y al apoyo que recibieron de representaciones externas y de la obtención de un fallo judicial a su favor.

Concentramos nuestro interés en buscar un hilo conductor entre esa organización, los años previos de militancia social y política de sus pobladores, como su nexos con el repoblamiento posterior a 1985, durante la democracia.

Creemos que la experiencia alcanzada hasta la primera mitad de los años 70, en torno a la organización de los pobladores para peticionar frente al estado y la movilización permanente, coadyuvaron a la puesta en práctica de mecanismos aprendidos que permitieron dar vida a un reclamo colectivo, bajo la forma de un juicio, y que precisamente el resultado favorable de la acción impetrada por esas familias permanece en el imaginario colectivo de los pobladores más antiguos, como acto fundacional de reconocimiento de sus derechos, no sólo legitimó a los líderes que estuvieron al frente de esa lucha, sino que pretende estar presente como mito fundante, como símbolo de resistencia para las recientes generaciones de villeros.

## II. LA VILLA 31 ADQUIERE VISIBILIDAD DURANTE LA GRAN DEPRESIÓN

Las primeras tolderías se remontan muy atrás en el tiempo: los viejos cascos de carreta en desuso parecen ser los antecedentes más remotos de la Villa 31 hacia fines del siglo XVIII, en las tierras donde se asienta la capital del último virreinato creado por la Madre Patria.

Más próximos en el tiempo, a fines del siglo XIX en los terrenos baldíos cercanos a Puerto Nuevo y las terminales de las estaciones de los Ferrocarriles de Belgrano y San Martín, sirvió de refugio a inmigrantes del Viejo Mundo, una vez agotada su estadía en el hotel homónimo también cercano al puerto.

Pero el fenómeno de las Villas Miseria en términos modernos aparece durante la Gran Depresión, asociado al agotamiento del modelo agroexportador y las migraciones internas.

Las grandes ciudades como Buenos Aires y Rosario recibían población rural que se establecía en las tierras aún vacantes de esas urbes, en permanente expansión por el impulso industrializador del proceso de sustitución de importaciones.

Este circuito es común a otras ciudades del interior del país y de América Latina, tal como lo señalara Alicia Ziccardi, al analizar el fenómeno de los asentamientos marginales que se reproducen en las márgenes de los accesos y alrededores de las grandes ciudades del continente, considerándolas como estructurales al sistema de producción capitalista. (ZICCARDI 2001: 103) En nuestro caso hacia 1970 la Villa 31 se encontraba consolidada, el grueso de la población perdía el carácter transitorio que la definiera durante las décadas posteriores a la Gran Depresión.

En la actualidad, la Villa de Retiro, ícono del crecimiento de la pobreza en la Argentina tiene una población aproximada de 50.000 habitantes.

A mediados de 2016, el Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta, hizo un anuncio público que promete un MEGAPLAN con el título de “Plan de Urbanización para la integración de las Villas 31 y 31bis”, que prevé no sólo la construcción de nuevas viviendas y obras de infraestructura, sino que incluye el anclaje del Ministerio de Educación de la Ciudad en el corazón de la Villa, como símbolo de la futura integración de sus pobladores al resto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## III. CONSTITUCIÓN DE ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS: MILITANTES SOCIALES Y POLÍTICOS

La Villa de Retiro es singular no sólo por el valor económico de sus tierras, de alto valor inmobiliario, sino también por la militancia de sus pobladores y algunas figuras de trascendencia pública y política que trabajaron allí en la década del 70, como el Padre Carlos Mugica del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, con inserción en la Villa 31 desde 1964 y varios dirigentes peronistas enrolados en la agrupación Montoneros, como el periodista y escritor desaparecido Rodolfo Walsh y la militante también desaparecida Marianne Erize Tisseau, entre los más renombrados, quienes si bien no vivían en la Villa la frecuentaban desde la militancia política en Montoneros.

Un ex habitante, el último Presidente del Barrio Güemes en la década del 70,<sup>1</sup> Carmelo Sardinias Ullpu, había llegado a la Villa de Retiro en 1966 desde Jujuy, mientras huía de la dictadura de su país natal, Bolivia, también absorbida por la Doctrina de la Seguridad Nacional impetrada por los Estados Unidos hacia los países de América Latina. Había sido estudiante de la

---

<sup>1</sup> El Barrio Güemes es uno de los barrios de la Villa de Retiro.

Universidad de San Simón y junto con otros compañeros participó de una movilización de protesta por la masacre de la noche de San Juan en las minas de Catavi:

Al día siguiente de la movilización viene el ejército a la Universidad y nos marcaron a ocho compañeros [...] ese fue el destino [...] terminar en la Villa de Retiro [...] Seguí en la actividad pero sin poder volver a mi país [...] me hice militante y activista [...] así conozco a Carlos, a Carlos Mugica [...] Cuando yo llegué él estaba construyendo su Capilla. Una parte de la cancha la tomó para la Capilla [...] creó el comedor para las madres solteras, para las viudas, el dispensario.<sup>2</sup> (Sardinas Ullpu, Bs. As. 2016)

Al anclar en la Villa de Retiro nuestro testigo tenía formación universitaria y militancia política previa. Se suma a las organizaciones que ya existían en la Villa 31, conoce a Carlos Mugica, sacerdote imbuido en la Teología de la Liberación que desplegaba una gran actividad pastoral y comenzaba a ser reconocido simpatizante peronista.

En efecto, las primeras organizaciones de la Villa 31 estaban presentes de manera embrionaria al finalizar la década del 50 y en los 60 existen formas de asociación ligada a intereses y representaciones de clase como clubes, grupo de madres, centros culturales.

Por otra parte desde la década del 60 diversas instituciones externas venían involucrándose en la cuestión villera, como Caritas Buenos Aires, el Ejército de Salvación, la Unión de Mujeres Argentinas, la CGT de los Argentinos, distintas fuerzas políticas y como ya mencionamos el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo.

Las organizaciones internas a mediados de los años 70 se presentaban como interlocutoras de los vecinos frente a los sucesivos gobiernos, principalmente para oponerse a eventuales medidas de erradicación o peticionar beneficios y mejoras de infraestructura.

Así lo recuerda el testimonio de Sardinas Ullpu:

Yo primero llegué a Comunicaciones y después fui a Güemes [...] estuve como delegado del sector, en el 73' como presidente elegido por elecciones [...] Eran 6 barrios: su presidente y su secretario de cada comisión formaban parte de la junta de delegados de la zona. Esa Junta de Delegados eran los que decidían sobre las movilizaciones, sobre los reclamos. (Entrevista a Sardinas Ullpu, Bs. As. 2016).

El énfasis puesto en formar organizaciones colegiadas va a ser una característica de la Villa 31, nunca hubo una sola persona que fuera presidente de todos los barrios que la conforman y esta modalidad se mantendrá en el repoblamiento de los 80. Tanto Sardinas Ullpu como Raúl Guzmán, quien llegó a ser presidente del Barrio YPF a fines de los 80, coinciden en que se trataba de buscar formas más horizontales de decisión y evitar que el poder se concentrara en una sola persona.

De la misma manera ambos consideran que los militantes o agentes externos participaron de sus discusiones pero eran ellos quienes decidían y tenían la última palabra en las posiciones que se iban definiendo, en el interior de los seis Barrios, que por entonces integraban la Villa 31.

De los dichos de Sardinas Ullpu se confirma la presencia de extracciones políticas:

Primeramente cuando yo llego estaba la Federación de Villas manejada por el Partido Comunista, luego se arma el Frente de Villas en el año 72 [...] justamente de la mano del compañero José Valenzuela y algunos del Bajo Flores, y ya en 1973 armamos el Movimiento Villero Peronista cuando asume Cámpora, se arma en las 33 villas de Capital. (Entrevista a Sardinas Ullpu, Bs. As. 2016)

---

<sup>2</sup> Carmelo Sardinas Ullpu dejó de vivir en la Villa poco antes del Golpe Militar de 1976, actualmente docente universitario de lenguas originarias.

Es decir que el Frente de Villas en 1973 pasó a denominarse Movimiento Villero Peronista con clara adhesión al partido que por entonces volvía a ganar las elecciones, tras 18 años de proscripción.

La primera organización de estos barrios en la Ciudad de Buenos Aires había sido la Federación de Villas de Emergencia de la Capital Federal, formada en 1958 con el fin de articular demandas para el conjunto de la población villera.

En 1964 habían llegado a reunirse con el Presidente Illia, en 1966 se enfrentaron al gobierno militar de Onganía y en 1975 a López Rega:

Cada 15 días tenemos reuniones en Bienestar Social [...] mientras fuimos planteando ahí nos fichan a todos, ahí actúa la Triple A. Nosotros no sabíamos [...] A lo último se descubre que era López Rega [...] ahí lo echamos a López Rega [...] Perón ya había muerto, cuando Perón muere lo echamos a López Rega, cuando lo echamos Isabel queda sola. Igual él sigue en la Triple A por fuera del gobierno [...] fueron tiempos difíciles.<sup>3</sup> (Sardinas Ullpu, Bs. As. 2016)

A esa altura de los acontecimientos la Triple A liderada por López Rega ya había ejecutado varios crímenes, entre ellos el de Carlos Mugica y Montoneros luego de la muerte de Perón había pasado a la clandestinidad. Sardinas Ullpu también desaparece de la escena social y política.

#### IV. RESISTENCIA VILLERA: ENTRE LA MUERTE DE CHEJOLÁN DURANTE EL GOBIERNO PERONISTA Y LAS TOPADORAS DE LA DICTADURA MILITAR

El nuevo gobierno popular de Cámpora había generado grandes expectativas en el mundo villero y pese a su rápida liquidación tras la sangrienta jornada de Ezeiza, los vínculos entre el gobierno peronista y los villeros se consolidaban, estos pretendían consensuar un plan de radicación en los territorios que ocupaban en la Ciudad de Buenos Aires.

El retorno de Perón de su forzado exilio y su ascenso al poder en octubre de 1973, auspiciaban un futuro más promisorio aún para realizar su proyecto.

Sin embargo las esperanzas comienzan a desvanecerse con el nombramiento de López Rega, apodado “El Brujo”, en la cartera del Ministerio de Bienestar Social.

Los villeros presionan ante el gobierno popular para la ejecución de planes de vivienda en los territorios que ocupaban: el 31 de diciembre de 1973 tomaron pacíficamente la Comisión Municipal de la Vivienda para tener un lugar institucional y desde allí posicionarse para reclamar el cumplimiento de sus demandas.

La militancia de aquellos años los convocaba de manera permanente, tenían reuniones en el interior del país y con distintos funcionarios, inclusive una línea de comunicación directa con el Presidente Perón, con quien se reunieron en más de una oportunidad:

Perón llama a la capilla de Mugica [...] a las once nos teníamos que presentar. Y nosotros fuimos [...] le pedimos a Perón [...] teníamos un proyecto [...] queríamos participar en la construcción y además en las licitaciones a las empresa. Perón dice: Todos sus pedidos van a ser atendidos [...] Habíamos llevado todas la carpetas de cómo queríamos las viviendas, los planos, todo [...] José Valenzuela le entrega en mano a Perón, seguramente fue a parar a la basura después [...] luego nos dice: Bueno, Ustedes arreglen con López Rega. (Entrevista a Sardinas Ullpu, Bs. As. 2016)

---

<sup>3</sup> López Rega se aleja del gobierno y del país recién en julio de 1975, tras un paro de la CGT.

La suerte de los villeros y sus reclamos estaba sellada: mientras López Rega simulaba complacencia y reverencia al viejo líder hilvanaba destinos más cruentos y menos promisorios: el Ministerio de Bienestar Social continúa el Plan de Erradicación que afecta principalmente a los villeros de la Villa de Retiro, por entonces re bautizada Villa Eva Perón.

Las futuras viviendas rápidamente comienzan a levantarse y en marzo de 1974 se anuncian las primeras adjudicaciones. El trazado de la autopista La Plata- Buenos Aires aceleraba los plazos y la erradicación de la Villa de Retiro sería inminente.

Cual preludio de lo que acontecería pocos años más tarde los primeros adjudicatarios fueron llevados casi por la fuerza a Ciudadela y sus viviendas en la Villa 31 demolidas por las topadoras. Era sin embargo un gobierno popular al frente del General Perón quien asumiera su tercer mandato con casi el 62% de los votos. Los villeros estaban absortos.

El 25 de marzo de 1974 organizaron una movilización a Plaza de Mayo en repudio a los mecanismos de implementación del Plan Alborada<sup>4</sup>, exigían su participación en el diseño de las adjudicaciones y condiciones de entrega.

Habían sido convocados por la Junta de Delegados, órgano representativo de todos los barrios que conformaban entonces la Villa 31: Inmigrantes, Güemes, YPF, Comunicaciones, Laprida y Saldías, apoyados por el Movimiento Nacional Villero Peronista del que formaban parte en el plano local y nacional.

Los acontecimientos tomaron un giro inesperado y la jornada de resistencia se vistió de luto: uno de los representantes barriales más conspicuos, Alberto Chejolán, fue asesinado por las fuerzas policiales que intentaban evitar el avance de los villeros en dirección a la Plaza, según la orden de Villar y Margaride de la Policía Federal y los ministros LLambí y López Rega. La presencia de los diputados de la Juventud Peronista, Leonardo Bettanín, más tarde detenido-desaparecido y Miguel Zavala Rodríguez, asesinado por la dictadura el 22 de diciembre de 1976, apenas pudo frenar la escalada de violencia de las fuerzas policiales que en el fatídico día encarceló a decenas de manifestantes.

Esta es la versión de Sardinas Ullpu y la narrada en el Nro. 46 de *Descamisados*, revista de Montoneros, cuya versión le vale la clausura de la tira. En cambio la prensa oficial resta importancia al hecho y hasta soslaya que la muerte del manifestante resultó como consecuencia de un acto defensivo de la fuerza.

Las ya tensas relaciones entre el poder político y las organizaciones villeras sufrieron un cambio drástico a partir del Golpe de Estado de la última dictadura militar, el 24 de marzo de 1976.

El nuevo régimen afectó de manera general a los sectores más vulnerables de la Ciudad: los inquilinos, por ejemplo, fueron perjudicados por la ley de locaciones urbanas 21.342 del año 1976 que fijó un plazo definitivo para la liberación del régimen de alquileres, mientras que los villeros, obligados a trasladarse en un plazo perentorio que fijaba la Ordenanza 33.652/77, tras formalizarse la erradicación de todas las Villas de la Ciudad de Buenos Aires.

La política de congelamiento de las villas de emergencia bajo las órdenes del Intendente Brigadier Osvaldo Cacciatore y el titular de la Comisión Municipal de la Vivienda, abogado Guillermo del Cioppo, preveía tres etapas: congelamiento, desaliento y erradicación, excluyéndose toda forma de asistencialismo o promoción social.

---

<sup>4</sup> Se trató de un plan de erradicación que preveía la construcción de complejos habitacionales para relocalizar a los pobladores de todas las villas de la Ciudad de Buenos Aires.



Sin embargo, un puñado de habitantes resistiría la erradicación total a través de la formación de la “Comisión de Demandantes”, respaldados fundamentalmente por sectores de la Iglesia Católica y los Organismos de Derechos Humanos.

## V. LA COMISIÓN DE DEMANDANTES Y LA MEDIDA CAUTELAR DE “NO INNOVAR”

En plena dictadura, en medio de un clima de tensión y zozobra, se denuncia públicamente el incumplimiento de los artículos 2do. y 3ro. de la Ordenanza que preveía la concesión de créditos o medios alternativos para la obtención de viviendas, más los atropellos que sufrían los pobladores de la Villa al ser desalojados compulsivamente por los efectivos del ejército y la policía.

El documental “Repatriación” de inmigrantes bolivianos de 1978 evoca el traslado masivo de pobladores bolivianos desde la Estación del Ferrocarril Mitre: recibidos con guantes blancos por los mozos del tren que los llevaba a su país de origen y la pomposa recepción en Villazón, Bolivia, discurso de bienvenida presidencial mediante, luego de un viaje con todos los servicios pagos, durante más de veinticuatro horas.

Según afirmaciones de Sardinas Ullpu tras el acuerdo entre los dictadores Videla de Argentina y Banzer Sánchez de Bolivia, sólo uno de los contingentes tuvo este trato humanitario, los siguientes no recibieron la misma atención a bordo de los trenes y mucho menos en la tierra prometida.

En este escenario un grupo de pobladores, 43 familias, se organizan a través de la Comisión de Demandantes e inician una acción judicial<sup>5</sup> contra la entonces Municipalidad de Buenos Aires: exigían el fiel cumplimiento de la reglamentación publicada en el Boletín Oficial el 19 de julio de 1977, en cuyo transcurso debía permitirse la continuidad de la residencia de los villeros en su territorio natural.

Fueron acompañados en el litigio por los abogados Horacio Rebón y Graciela Novellino, ambos jóvenes militantes del Partido Comunista y otros representantes del Centro de Estudio Legales y Sociales (CELS), uno de los Organismos de Derechos Humanos que fueron surgiendo en la época.

Además la Iglesia católica hizo denuncias y peticiones al gobierno y a los medios de difusión a través del Equipo Arquidiocesano Pastoral de Villas de Emergencia o Curas Villeros, Caritas Buenos Aires y Caritas San Martín de Tours.

El testimonio de Isabel Soria sobre aquellos días nos habla de los entretelones de la tragedia:

A mi marido lo querían matar [...] tenía en brazos a mi hijo que lo habían amputado por el accidente, estaba sangrando [...] por él estoy acá: Te perdono la vida por tu hijo, le dijeron [...] hemos luchado mucho [...] el juicio surge de Medina, ese hombre sabía más que un diputado [...] no hemos sido muchos: Tapia, Benítez, Alborte. Nos dieron la medida de No Innovar [...] el juicio se ganó.<sup>6</sup>(Entrevista a Isabel Soria, Bs. As. 2017)

---

<sup>5</sup>Expediente judicial Nro. 29418/79 (el expte. fue destruido hacia el año 2000, conservamos la resolución de no innovar dictada por la Sala C de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil del 27 de noviembre de 1979.

<sup>6</sup>Se refiere al accidente que tuvo su hijo de 7 años quien había tenido un accidente en la Estación Avellaneda, cuando con su hermano iban a Florencio Varela en busca de ayuda económica, ante el inminente desalojo y sin el permiso de sus padres.

En medio de una tragedia familiar por el accidente de uno de sus hijos menores, la familia Soria permanecía en la Villa 31 a la espera del resultado judicial. La medida de “No Innovar” significaba quedarse en el territorio hasta que se cumpliera la Ordenanza 33.652/77, es decir que la Municipalidad les otorgara una vivienda o un crédito suficiente para establecerse en otro lugar.

Contra todo pronóstico, lograron que la Cámara de Apelaciones Nacional en lo Civil revoque un fallo adverso de la instancia judicial inferior. El propio Jorge Alterini, uno de los camaristas que firmó el fallo en cuestión, señaló que lo hizo conforme a derecho, la ley no se cumplía y era lógico hacer lugar a lo solicitado. Aseguró además que si bien conocía las manifestaciones públicas en relación al tema nunca recibió presión o amenaza alguna para interpretar la norma en sentido contrario.<sup>7</sup>

En sus considerandos los jueces señalan que la medida solicitada es procedente para:

La protección del interés individual y del interés público [...] se desprende también el peligro que ocasionaría la demora en dictar la medida, pues de ser ciertos y de continuarse con los desalojos y demolición la situación existente podría tornar ineficaz la sentencia que eventualmente se dicte. (Resolución 259.389 del 27.11.1979).

En su fallo los jueces Marcos Cifuentes, Agustín Durañona y Vedia y Jorge Horacio Alterini resolvieron revocar el pronunciamiento de primera instancia y en consecuencia decretar la prohibición de innovar en la situación de hecho y de derecho de los afectados con respecto a las viviendas que se denunciaban, prohibiéndose la demolición de las casas, previa caución juratoria de los reclamantes. Esta decisión debía ser notificada en la persona del señor intendente municipal, en su carácter de presidente del directorio de la Comisión Municipal de la Vivienda.

Era diciembre de 1979 y el régimen comenzaba a transitar su fase terminal, no por ello menos cruenta, pero el interés se desplazaba a nuevos objetivos: el 2 de abril de 1982 los militares anunciarían la ocupación de las Islas Malvinas, como parte de una estrategia para recuperar acaso su legitimidad.

Mientras tanto en la Villa 31 se organizaron algunos planes de vivienda de autoconstrucción en el Gran Buenos Aires, que sirvieron para frenar la presencia de los uniformados.

Y finalmente las 43 familias nunca recibieron la vivienda ni el crédito, se quedaron en la Villa 31 amparados por el fallo judicial que había tomado difusión pública.

## VI. DEMOCRACIA Y REPOBLAMIENTO DE LA VILLA 31 A MEDIADOS DE LOS AÑOS 80

Hacia fines del año 1985, en medio de una de las más grave crisis económica que azolaba la región, frente a la impotencia de las autoridades democráticas que asumieran en 1983, la Villa 31 recuperaba su población en términos numéricos, con antiguos y nuevos habitantes: iban llegando sobre todo por las noches, familias provenientes de hoteles y sin techo de la Ciudad de Buenos Aires y zonas aledañas del Gran Buenos Aires.

Como dijimos algunos de los nombres de quienes habían permanecido en la Villa 31 beneficiados con la medida de No Innovar está asociado al recuerdo de los que arribaron en la década de los 80.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Entrevista al Dr. Jorge Horacio Alterini el 16.11.16 en Bs.As.

<sup>8</sup> Entrevista a Teófilo Tapia el 3.10.2015 en la Villa 31.

Hacedores del nuevo asentamiento, su legitimidad se consagra por haber integrado la Comisión de Demandantes, cuyo reclamo<sup>9</sup> ante el Poder Judicial había evitado el desalojo compulsivo de las últimas familias, que por distintos motivos aún permanecían en la Villa de Retiro hacia 1978.

Nuevamente el testimonio de Isabel Soria:

En 1985 entraron todos [...] cuando vino la Norma Gutiérrez quiso agarrar y no, 12 años estamos acá y ya es nuestra, en nuestro país son 12 años<sup>10</sup>[...] el que traía gente era Benítez y Tapia [...] a nosotros nos denunciaron, a mí y a mi marido, decían que él y Medina cobraban, pero nada, ni 5 centavos. (Isabel Soria, Bs. As. 2017).

Efectivamente estos hombres participaron de la ocupación y reparto del suelo en los años 80, lo dirigieron y fueron interlocutores entre el flamante gobierno democrático y los nuevos pobladores, a la vez que en mayor o menor medida contribuyeron a la localización de las primeras organizaciones asistenciales que se fueron asentando nuevamente en la Villa, algunas de origen eclesiástico como Cáritas San Martín de Tours, referentes de distintas fuerzas políticas como el partido Unión de Centro Democrático y la agrupación radical Renovación y Cambio.

La mayoría de los vecinos entrevistados que llegaron en los 80 afirma que no pagó por las parcelas recibidas, aunque hay versiones que algunos líderes sí cobraron.

Antes de los 70 los que se habían establecido en terrenos vacantes tampoco pagaron, salvo quienes como Marcos Guzmán, padre de Raúl, pagó porque compró una vivienda ya construida en los años 60.

Esta versión coincide con la de Isabel Soria y Carmelo Sardinas Ullpu, este último arribó en 1965 cuando Gynés era presidente del barrio Güemes. Nadie podía pagar porque venían sin nada, llegaban y eran recibidos por algún compadre que los ubicaba o directamente se establecían en los terrenos que aún estaban libres.

Para Sardinas Ullpu la realidad actual difiere de la anterior: no había ni violencia ni compraventa de tierras, los conflictos se resolvían entre vecinos y delegados. Otra diferencia fundamental era la politización de los pobladores, la militancia política era decisiva para fortalecer la lucha en el reclamo de las tierras y favorecer la solidaridad territorial.

Esta línea argumentativa es coincidente con la de Raúl Guzmán quien además dice que actualmente hay algunos habitantes que hacen su negocio inmobiliario en la Villa, por ejemplo algún “pícaro” según refiere, alquila 40 habitaciones a 5.000\$ cada una y recibe más de 2.000.000\$ por mes. Para Guzmán estos personajes “se enriquecen de una necesidad”. En la Villa de los años 70 esta situación era impensable por la organización e ideario político.

Actualmente la población aproximada supera las 50.000 personas, sólo en una proporción de 1.000, los más antiguos, conocen la historia del reclamo de la Comisión de Demandantes.

## VII. CONCLUSIONES

En esta apretada síntesis quisimos demostrar que un puñado de familias pudo valerse de mecanismos aprendidos y recursos logrados durante varios años de movilización para organizarse y resistir a su desalojo durante la última dictadura militar.

---

<sup>9</sup> No se trató de una acción de clase, sino de múltiples causas (actores individuales) con el mismo objeto.

<sup>10</sup> Isabel se refiere a las leyes de usucapión que otorgan el derecho sobre la tierra no reclamada después de un plazo que establece la ley.

Nuestro punto de partida es la Comisión de Demandantes y la medida de No Innovar. Consideramos que una organización semejante en un contexto de extrema violencia política, social y económica como fue la última dictadura, no surge entre gallos y medianoche.

Por eso sostenemos que la práctica militante construía poder territorial y lograba consensos de opinión entre los pobladores mientras consolidaba vínculos con organizaciones externas. Esta articulación fue la que definió su reclamo a la vivienda y al espacio urbano como derechos asociados, que prevalecieron frente a las amenazas de relocalización y desalojo, más tarde contribuiría a la formación del grupo de demandantes.

Recordemos que del testimonio de Sardinas Ullpu surge que durante el último gobierno peronista las organizaciones villeras tomaron la Comisión Municipal de la Vivienda y posteriormente el referente José Valenzuela le entregó a Perón los planos de la vivienda que esperaban construir en los territorios de las Villas, frustrado en vida del viejo líder, luego de la puesta en práctica del Plan Alborada.

Sostuvimos también que los referentes que participaron en el repoblamiento del año 1985 fueron parte del núcleo de habitantes que había estado presente en las estrategias y negociaciones que evitaron la expulsión definitiva y total de los villeros a fines de los años 70, es decir los que habían interpuesto la acción legal.

El testimonio de Isabel Soria ubica a Tapia como monaguillo del Cura Mugica y Sardinas Ullpu menciona que su inserción antes de la dictadura era sólo de tipo religiosa y social, no política. Es decir que tanto Tapia como Soria ni siquiera pertenecían a la segunda línea de dirigentes barriales antes del Golpe Militar, de lo contrario hubieren sido obligados a dejar la Villa, suerte que sí corrió Sardinas Ullpu.

En cuanto a Pánfilo Gynes, de nacionalidad paraguaya, militante del Partido Comunista y antecesor de Sardinas Ullpu desapareció de la escena sin conocerse su derrotero posterior.

El único militante de primera línea, no peronista sino del Partido Comunista, Efraín Medina, ya fallecido, sí fue uno de los autores directos de la demanda judicial.

Pero además una vez que resistieron al desalojo el hecho corona los años de lucha y reclamos previos a la dictadura, erige a sus hombres como promotores de la lucha, los legitima para presentarse como mediadores entre el gobierno de Alfonsín y los nuevos pobladores, durante la ocupación de la Villa 31 de Retiro en 1985.

Sostenemos que estos vínculos contruidos entre los pobladores a través de sus organizaciones barriales y los distintos poderes del estado, permitieron a la Villa subsistir durante varias generaciones.

En el caso de los Organismos de los Derechos Humanos, sobre todo el CELS, es importante destacar que tempranamente su misión traspasa cuestiones exclusivamente referidas a la desaparición de personas.

La movilización de los pobladores de la Villa 31 subyace en el recuerdo de los vecinos más antiguos, pese a ello es una práctica que se recuperó con la democracia.

## VIII. FUENTES:

Orales: Entrevista a

Isabel Soria, entrevista en la Villa de Retiro, Bs. As. El 3.4.2017

Teófilo Tapia, entrevista en la Villa de Retiro, Bs. As. el 3.10.2015

Carmelo Sardinas Ullpu, en Bs. As. el 21.12.2016 y el 10.5.2018

Raúl Guzmán, entrevista en la Villa de Retiro, Bs. As. el 21.4.2018

Jorge Horacio Alterini, en el Colegio de Escribanos de la Ciudad de Bs. As. El 16.11.2016

Escritas: revista *Descamisados*: Año I, Nro. 46, del 2 de abril de 1974: “AQUÍ NO PASA NADA. Fotos únicas del que mató a Chejolán”.

Visuales: “Repatriación” de inmigrantes bolivianos, 1978. Documental cinematográfico en <https://youtu.be/iDJ0xcng6DM>

Legales: Resolución 259.389 SORIA ASCENSION C/MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES S/ CUMPLIMIENTO DE ORDENANZA del 27 de noviembre de 1979.

Censales: Censo de Hogares y Población de las Villas 31 y 31 bis, realizado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, entre el 28 y 29 de marzo de 2009.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

Aboy, Rosa, *Viviendas para el pueblo*. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica y Universidad de San Andrés, 2005

Aboy, Rosa, “Villas Miseria, Favelas y Asentamientos: nuevas rutas en Historia Urbana”: Dossier 2017. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/issue/view/922/showToc>, último ingreso el 30.3.18

Alvarez, Manuela Luz, *Organizaciones Villeras y Estado. El Movimiento Villero Peronista frente a la aplicación del Plan Alborada en la Ciudad de Buenos Aires (1973-1974)* en Dossier Villas Miseria, Favelas y Asentamientos: nuevas rutas en Historia Urbana <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/issue/view/922/showToc>, último ingreso el 30.4.18

Auyero Javier, *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*, Buenos Aires, Ed. Manantial, 2001.

Ballent, Anahí, *Las huellas de la política, Vivienda, Ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*, La Plata, Equipo Editorial UNQ, 2009.

Bellardi, Marta y De Paula Aldo, *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Buenos Aires, CEAL, 1986.

Blaustein, Eduardo, *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de última dictadura. Comisión Municipal de la Vivienda*. Buenos Aires, Mimeo, 2001.

Bordegaray, Dora Elsa, *El padre “Pichi” Meisegeier y la Villa 31. Una “opción por la fe y la justicia” entre dos dictaduras*. Nro. 29 revista Voces Recobradas.

Cravino María Cristina, *Las Villas de la ciudad, Mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines, Universidad Nacional General Sarmiento, 2006.

Cravino, María Cristina, *Entre el arraigo y el desalojo, La Villa 31 de Retiro*. Los Polvorines, Universidad Nacional General Sarmiento, 2009.

García Canclini, Néstor, *Culturas Híbridas*, México, Grijalbo, 1996.

- Geertz, Clifford, *La interpretación de las Culturas*, México, Gedisa, 1987.
- Harvey David, *Ciudades Rebeldes, del Derecho de la Ciudad a la revolución urbana*, Buenos Aires, ediciones AKAL, 2014.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, *La población residente en Villas en la Ciudad de Buenos Aires. Su magnitud. Localización y características. Transformaciones en el período 1960-91*. Serie Metodológica Nro. 8. Buenos Aires, 1991.
- Ossona, Jorge, *Punteros, Malandras y Porongas. Ocupación de tierras y usos políticos de la pobreza*, Bs. As. Siglo XXI, 2014.
- Oszlak, Oscar, *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires. Estudio CEDES, Editorial Humanitas, 1991.
- Ratier, Hugo, *Villeros y Villas Miseria*, CEAL Buenos Aires, 1973.
- Ratier, Hugo, *El cabecita negra*, CEAL, Buenos Aires, 1972.
- Snitcofsky, Valeria, “Villas de Buenos Aires y violencia estatal (1976-1983) Ponencia de las V Jornadas de Sociología de la UNLP el 10, 11 y 12 de diciembre de 2008 disponible en [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.644/ev.6446.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.644/ev.6446.pdf) 21.09.2017.
- Snitcofsky, Valeria, *Las Villas y las Ciencias Sociales en la Argentina*, en Dossier Villas Miseria, Favelas y Asentamientos: nuevas rutas en Historia Urbana”: 2017 <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/issue/view/922/showToc>, último ingreso el 30.3.18
- Traverso Enzo, *La historia como campo de batalla*. Buenos Aires, F.C.E., 2012.
- Verbitsky, Bernardo, *Villa Miseria también es América*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1957.
- Vignolo Gabriel, *Villa 31 de Retiro*, cuaderno Nro. 3 del Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, 2017.
- Vommaro Gabriel y Combes Hélene, *El Clientelismo Político” desde 1950 hasta nuestros días*, Bs. As. Ed. Siglo XXI, 2016
- Ziccardi, Alicia, *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires*. (1963-1973), Bs. As. CEUR, 1977
- Ziccardi, Alicia, Compiladora, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, 1º edición. Cap. “Las Ciudades y la cuestión social” de su autoría. Buenos Aires CLACSO, 2001
- [www.migraciones.gov.ar](http://www.migraciones.gov.ar) visita el 19.06.2016
- [www.telam.com.ar/notas/.../158486-gobierno-ciudad-plan-urbanizacion-villa-31.html](http://www.telam.com.ar/notas/.../158486-gobierno-ciudad-plan-urbanizacion-villa-31.html) visita el 0.09.2016 11.40hs.
- [www.lanacion.com.ar/La-imparable-villa-31-50-mas-habitantes-que-hace...-La-Nacion](http://www.lanacion.com.ar/La-imparable-villa-31-50-mas-habitantes-que-hace...-La-Nacion) Fecha última visita: 10.09.2016 12.55hs.
- [www.tvpublica.com.ar](http://www.tvpublica.com.ar) “Repatriación” de inmigrantes bolivianos, 1978. Publicado en 1.11.2015. visita el 6.5.2018

**ECONOMÍAS DE LA INFORMACIÓN  
Y LA COMUNICACIÓN EN EL MOVIMIENTO SOCIAL  
MADRES DE LA CANDELARIA**

*ALBA SHIRLEY TAMAYO ARANGO*

# ECONOMÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN EL MOVIMIENTO SOCIAL MADRES DE LA CANDELARIA

## I. INTRODUCCIÓN

La economía ha ocupado un papel preponderante entre las Ciencias Sociales, su camino se ha orientado hacia la exactitud y la medición, con el fin de ganar estatuto de cientificidad alejándose de lo social y acercándose a las ciencias de la naturaleza. No obstante, la crisis sistémica (Wallerstein, 2007) a la que asistimos en la actualidad toca también a la economía, que comienza a ser cuestionada en su supuesta neutralidad y universalidad. La contemporaneidad con sus preguntas erosiona la teoría económica, que apuntaló una modernidad donde el sujeto está determinado por su racionalidad, sus elecciones particulares soberanas e informadas, autosuficientes, sus libertades individuales en un contexto de propiedad privada y de competencia garantizada y protegida por el Estado, donde “el paradigma de mercado proyectado universalmente se sustenta en la acumulación sin límites, exacerbada por valores desbocados de productividad, consumismo e individualismo, tan propios del neoliberalismo.”(Acosta, 2015, 4)

De ahí que el sujeto ilustrado que ha asumido históricamente la economía sea un sujeto abstracto, medible estadísticamente y aislado de sus emociones y sentires. La búsqueda de la cientificidad desarraigó del pensamiento económico el entorno social, cultural y político y, más aún, obvió las relaciones con los territorios y las temporalidades, así como con las desigualdades establecidas por el género. Pero, el escenario actual exige otro tipo de abordajes teóricos y metodológicos, que den cuenta de sujetos en el mundo en tanto sujetos que se piensan en él, que lo problematizan y lo interrogan. Entonces, más que un sujeto trascendente lo que se quiere considerar ahora es un sujeto contingente, expuesto al devenir. Por lo cual, se pasa de una epistemología del conocimiento a una ontología de la comprensión. (Ricoeur 2006, citado por Vásquez Ramírez & Henao Fernández, 2009)

Comprensión que abre los horizontes cuando se entiende el lenguaje como construcción colectiva que genera la emergencia de sentidos y sentires compartidos. Por tanto, hablar de un sujeto que piensa, conoce y reflexiona implica ir más allá del sujeto como individuo aislado. En este orden de ideas, hay que abordar otro tipo de economía, y la economía desde otras perspectivas; Eva Illouz señala, por ejemplo, que hay una profunda relación entre los relatos sociológicos del capitalismo vinculados a la modernidad y las emociones. (Illouz, 2007) Hoy se hace necesario, por tanto, estudiar narraciones alternativas a la racionalidad imperante que evidencien cómo el tejido del lenguaje nos configura y nos lleva a acciones que forman capitales y ganancias que rebasan la idea de lo meramente contable, de la acumulación o de la capacidad de consumo.

En consecuencia, hay que subrayar que muchas de las preguntas emergentes en la actualidad surgen desde las mujeres, quienes han ocupado un lugar de negación en los renglones visibles de la economía, más cuando se trata de mujeres campesinas, sin acceso a escolarización y determinadas por roles de género rígidos que las subordinan. Las preguntas por la valoración de sus aportes al crecimiento material y social son suscitadas por el trabajo y la acción colectiva, la circulación de la información, la comunicación y el conocimiento no reglado al que han tenido acceso. El presente texto evidencia reflexiones en torno a esas preguntas y posicionamientos respecto a economías otras que fluyen y que generan riquezas diversas para las mujeres pertenecientes al movimiento social Asociación Caminos de Esperanza Madres de la Candelaria de la ciudad de Medellín-Colombia (en adelante Madres de la Candelaria).



Nos aproximamos entonces a mujeres víctimas del conflicto armado colombiano; mujeres en su mayoría campesinas, que han sufrido el desplazamiento forzado hacia las grandes ciudades, el despojo de sus bienes y la desaparición de sus familiares no combatientes en medio de la guerra, dejando clara su precaria ciudadanía y su ausencia en las cuentas del Estado.

En aras de conocer sus trayectorias y sus apuestas por la resiliencia, por la demanda de sus derechos y por la búsqueda de la verdad y la justicia, se ha optado por un método cualitativo, centrado en la narrativa sociobiográfica como medio y mediación para lograr acercamientos, diálogos y conversaciones<sup>1</sup> que permitan conocer(nos) y reconocer(nos) más allá de las condiciones materiales y sociales de vida, que las sitúan en categorías de pobreza, vulnerabilidad o precariedad, generando políticas de inclusión no siempre incluyentes, y contrastar estas categorías económicas dominantes con los capitales construidos en el movimiento social: desde las economías de la información que circulan por los corredores de lo masivo y que requieren ser abordadas por los movimientos sociales como acciones que posibilitan la visibilidad y el reconocimiento público y político, hasta las economías de la comunicación que establecen lugares de enunciación donde se cuestiona la categoría de víctima y se empoderan las mujeres para pensarse agentes centrales en la construcción de la paz que necesita el país.

## II. ROMPER LA ECONOMÍA DE LAS INVISIBILIDADES

En las últimas décadas ha sido palpable la necesidad de incorporar las relaciones de género en los análisis económicos, pues las valoraciones sociales de lo femenino y lo masculino resultan claramente diferenciables al ser cuestionados los roles definidos por la propuesta modernizadora. Entonces el horizonte de pensamiento cambia, como ocurre con la perspectiva de la economía feminista, que pone “en el centro del análisis la sostenibilidad de la vida, descentrando los mercados [...] [es decir], el objetivo del funcionamiento económico desde esta mirada no es la reproducción del capital, sino la reproducción de la vida” (Rodríguez Enríquez, 2015).

En este sentido, se precisa abordar la complejidad de la guerra en Colombia, en cuanto que ha generado profundos desequilibrios en lo que tiene que ver con el cuidado, la sostenibilidad y la reproducción de la vida en condiciones de dignidad humana. Esto es, en un mundo donde la economía de los cuidados se caracteriza por ser femenina, y en razón de este mismo hecho invisible, los discursos predominantes enfatizan en la economía de lo material, dejando de lado las pérdidas y los daños que la guerra ocasiona en lo relacional, lo afectivo y lo emocional.

La vulnerabilidad de las mujeres y del universo de lo femenino se hace evidente en un escenario de guerra como el colombiano, donde los discursos institucionales no lo relacionan con el bienestar general de la población. La Corte Constitucional colombiana evidencia esta vulnerabilidad al destacar diez riesgos que corren las mujeres en razón de su género:

- (i) violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual;
- (ii) explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales;
- (iii) reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley,
- (iv) contacto de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales, o fuerza pública
- (v) pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos,
- (vi) persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo;
- (vii) asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social;
- (viii) despojo

---

<sup>1</sup> Pensamos con Humberto Maturana que todo quehacer humano se da en el conversar, vinculado este a las emociones y diferenciado del diálogo donde lo racional se pone en juego para argumentar y contraargumentar. (Maturana, 1988)

de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales; (ix) condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento. (Víctimas, 2015,10)

Los relatos de las mujeres pertenecientes al movimiento social Madres de la Candelaria de Medellín dan cuenta de muchos de estos ultrajes y atrocidades. En su gran mayoría la experiencia de la desaparición forzada las atraviesa, así como los desplazamientos llevados a cabo por la coerción o el miedo. Pero si hay un patrón común en todas ellas es la debacle de la economía material y simbólica que las sostenía a ellas a su familia. Se trata, por una parte, tanto del despojo de la tierra y los bienes como de su vínculo campesino, tradicional y heredado con el territorio. Su historia personal y familiar se quiebra por la violencia vivida. Por otra parte, la zozobra, la incertidumbre y el dolor de la pérdida de los seres queridos de manera dolosa introduce nuevos órdenes en la familia y en la vida.

En este contexto, las mujeres se enfrentan a cambios repentinos y violentos que las desestabilizan en la totalidad de su experiencia vital, generando una nueva mirada frente al pasado, el presente y el futuro. Las pérdidas múltiples se cruzan con la adaptación al nuevo contexto urbano en situación de desventaja social. A la competencia por un espacio de vida en un barrio surgido de la conglomeración de personas desplazadas del campo, denominado de “invasión”, se suma la falta de servicios públicos y la presencia de actores armados ilegales, que vuelven a su vida con otra cara.

En resumen, las mujeres violentadas hacen parte de una población inexistente para una economía de corte patriarcal, empresarial y transnacional, centrada en la explotación de recursos humanos, naturales y sociales. Si han llegado a ser vistas y reconocidas por el Estado como víctimas de la violencia es porque su propio liderazgo y movilización ha conducido a la conciencia colectiva de las deudas con ellas y con sus familiares. Son ellas mismas las que han roto con los discursos y las prácticas que las niegan y las silencian, y con las economías que las asumen desde el paternalismo.

### III. ACTUAR, FORMAR E INFORMAR

Las víctimas suelen sufrir en soledad el dolor de las pérdidas humanas y materiales, a lo que se suman estigmatizaciones y sospechas atribuidas por la relación con los hechos dolosos, que en muchas ocasiones son como una marca indeleble. El silencio asumido e impuesto por el miedo y la indolencia mezclada con la indiferencia, suponen un aislamiento férreo que se erige como defensa ante estas nuevas agresiones. Las condiciones de vida impuestas por la guerra imposibilitan la capacidad de elección de estas mujeres. Cuestión que estrecha sus alternativas para agenciar nuevos significados para sus vidas. Entonces, su existencia pasa a estar fundada en una economía del malestar y del malvivir que se opone al despliegue de sus capacidades. (Nussbaum, 2014)

No obstante, en Colombia han sido las mismas víctimas las que se han movilizado para visibilizar las acciones sufridas, reclamar la solidaridad ciudadana en pos de la verdad y trabajar por la toma de conciencia de quienes siendo víctimas no se asumen como tales. Los movimientos sociales orientan las víctimas hacia la subjetividad política, en pos de lograr participación activa y accionar colectivo con permanencia en el tiempo y con incidencia en la administración del Estado.

En cuanto a la desaparición forzada, es imperioso reconocer que en Colombia su tipificación ante la ley

Es fruto de la lucha e incesable denuncia de los familiares de las víctimas [y sus organizaciones]...A ellos, a su trabajo y su esfuerzo les debemos las conquistas jurídicas, las instituciones existentes, la conciencia creada y la puesta del tema en la agenda de los actuales procesos de negociación y en el escenario público nacional e internacional (CNMH,2016,30,31).

Uno de los movimientos sociales de víctimas que han liderado procesos de lucha por el reconocimiento y la ampliación de la categoría de víctima a los familiares de los desaparecidos, que son quienes sufren la ausencia y la incertidumbre sobre los hechos dolosos, es la Asociación Caminos de Esperanza Madres de la Candelaria. Impulsadas por la figura de las Madres de la Plaza de Mayo se instalaron en un lugar central de la ciudad de Medellín, el atrio de la emblemática iglesia de Nuestra Señora de la Candelaria, donde comenzaron su labor de denuncia. Si bien fueron 14 mujeres las que comenzaron este recorrido en el año 1999, en la actualidad, después de 18 años, cuentan con cerca de 900 integrantes. En el Plantón, acción colectiva realizada todos los viernes, las Madres entonan sus arengas y cantos alusivos al sufrimiento vivido, a la ausencia dolorosa que las mueve, pero también a la paz deseada; los transeúntes se acercan para escucharlas y leer las fotografías, que informan las fechas y lugares de desaparición. El asombro aumenta al ver niños en las pancartas.

Es así como las Madres han revitalizado y reivindicado el espacio público de la ciudad como territorio para la gente, pues “la calle no siempre es un lugar que podamos dar por supuesto como espacio público para ciertos tipos de reuniones; la calle, como espacio público y lugar de paso es también un bien público por el que la gente lucha.”(Butler, 2014)

Para la Organización, el atrio de la iglesia de la Candelaria es un territorio simbólico, ganado y contado en los haberes de sus luchas, pagado con la vida de una de las mujeres, asesinada cuando los paramilitares se oponían a la manifestación abierta en la ciudad. La permanencia allí, a pesar de estar en medio del conflicto, generó consciencia sobre la fortaleza de las Madres, sobre su persistencia y la verdad de sus búsquedas.

El propósito de las Madres de la Candelaria con su acción colectiva permanente es que su dolor no sea un dolor solitario. Tocar a la población de la ciudad, muchas veces alejada de las acciones más cruentas de la guerra, es un objetivo primordial para lograr solidaridad, comprensión y apoyo. Lo que se transmite es que el problema de los desaparecidos y el dolor “que es para toda la vida” (CM, 2015), es de la sociedad en la que viven, sociedad que debe conocer, reconocer y no desconocer lo ocurrido, porque el olvido es la muerte total de los desaparecidos y el borramiento de las víctimas.

El plantón de los viernes instala en la conciencia ciudadana la desaparición forzada como un hecho real, recurrente y actual en el territorio tangible de la ciudad. Pues corporiza el lenguaje mediático, que distancia e insta una realidad desde el consumo de información. El uso del espacio central y cargado de poder simbólico, por la presencia de los cuerpos de mujeres que se exponen con las pancartas, dibuja la existencia de seres antes acallados, y ellas se toman la palabra para decir que tienen capacidad de expresar sus desacuerdos y sus sentires. La fuerza de esta corporalidad, que también se toma el tiempo (todos los viernes a las dos de la tarde, hace 18 años), (in)forma a los medios masivos de comunicación: quiénes son ellas, qué demandan, qué importancia tiene lo que dicen, qué piensan sobre otros temas relacionados como la verdad, la reparación, la construcción de paz. Es así que ellas se han dado existencia en un universo que las negaba y las silenciaba. En la actualidad, ellas producen información sobre ellas mismas y sobre otros, pues para los medios son agentes de opinión y de legitimación respecto a temas relacionados con la guerra y la paz en el país.

Cuando los periodistas las escucharon por primera vez, les costó dar cuenta de estas voces que no estaban en el concierto de discursos conocidos. Sin embargo, varios medios y de diversas

regiones fueron buscando sus testimonios, contando las atrocidades que eran su experiencia vivida. Los relatos de la memoria histórica del conflicto comenzaron a estar presentes en los medios de manera tímida, para luego llenar páginas enteras cuando las versiones libres de los excombatientes confirmaron todos aquellos hechos ominosos que parecían inverosímiles. La voz de los hombres que habían sido victimarios otorgó estatuto de verdad a las narraciones de las mujeres, cuando ellos pudieron hablar amparados por la Ley de Justicia y Paz.

La economía de los poderes asociados a los discursos, al lugar de enunciación y al actor que los ejecuta, como una economía tradicional que niega ciertas existencias y recorta algunas ciudadanías, se evidencia en la dificultad de los medios masivos para dar lugar válido a las mujeres víctimas por sí mismas, a su accionar colectivo y a sus movilizaciones. Solo la lucha continua por los espacios de lo público, ha logrado que la Asociación tenga un lugar de privilegio en la agenda de los medios.

Queda claro que los movimientos sociales mueven el lugar otorgado a ciertos ciudadanos por los poderes dominantes. La visibilidad de las Madres de la Candelaria es producto de una formación hecha de práctica respecto a las relaciones con la industria mediática, los lenguajes y las clasificaciones de los discursos noticiables. Pero también es producto de una formación de los periodistas a raíz del vínculo con las mujeres y sus luchas. En su andar han actualizado y reconceptualizado conceptos como el de víctima, más asociado al movimiento que a la pasividad, como ocurrió con la pronunciación colectiva de las víctimas en un proceso que las excluía sin razón, y que condujo a su inclusión en los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC en la Habana-Cuba.

#### IV. CONVERSAR PARA CONOCER

Seguimos la ruta de la conversación, que en el movimiento social Madres de la Candelaria logra formar un espacio y entramado de vínculos afectivos, posibilitadores de cambios permanentes (Zibechi, 2006), para descentrar también las metodologías cualitativas que hacen del investigador el único sujeto cognoscente y el que define las orientaciones de las reflexiones.

Nos ubicamos entonces en la idea de Maturana de que es necesario:

“darse cuenta de que los seres humanos existimos como tales en el entrecruzamiento de muchas conversaciones en muchos dominios operacionales distintos que configuran muchos dominios de realidades diferentes, es particularmente significativo porque nos permite recuperar lo emocional como un ámbito fundamental de nuestro ser seres humanos.” (Maturana, 1988, 12)

Entonces se habla de una comunicación que no se circunscribe a lo racional, establecida desde la planeación de la investigación y dirigida según los presupuestos de lo que en la academia se considera tienen valor académico. En su lugar, nos abrimos a la comprensión de lo que significa para las mujeres pertenecer al Movimiento a través de estar con ellas, compartir sus espacios de conversación, darles a conocer aquello que pretendemos, escucharlas y reflexionar con ellas sobre la realidad que queremos abordar.

A lo largo de este proceso, hemos entendido que la conversación es para ellas un ritual de encuentro, una forma de producir saberes compartidos, un modo de dar afecto, una forma de generar vínculos estrechos y establecer la familia de amigas que les permite cambiar su perspectiva de vida, mejorar procesos personales, empoderarse como mujeres y como víctimas, verse con fuerza para hablar y expresar sus pensamientos y posiciones fuera de los espacios privados, es decir, apropiarse y habitar lo público para transformarlo con su presencia.

Encontramos que el movimiento social Madres de Candelaria se ha constituido en sujeto pedagógico al poner en un lugar destacado la reflexión y la evaluación permanentes de todo lo

que está sucediendo (Zibechi, 2006), tanto en lo personal como en lo social, como ha ocurrido con la desmovilización de los ejércitos paramilitares, la Ley de Justicia y Paz, los diálogos de la Habana con la guerrilla de las Farc y los iniciados diálogos con el ELN, entre otros temas que estuvieron y siguen estando en las conversaciones al interior del movimiento. Son las conversaciones las que posibilitan saber de las situaciones psicológicas, emocionales y materiales de las integrantes, y generar acciones de solidaridad en consecuencia. Es claro que las actividades formales e informales muestran un movimiento que no ha sido constituido para un solo fin, como sería la búsqueda de los familiares desaparecidos, sino que va más allá de esto que ellas mismas expresan como el objetivo originario. Lo anterior “supone ingresar al análisis de los movimientos desde otro lugar: no ya las formas de organización y los repertorios de la movilización sino las relaciones sociales y los territorios, o sea los flujos y las circulaciones y no las estructuras.”(Zibechi, 2000,18)

En consecuencia, el movimiento social Madres de la Candelaria nos ha mostrado la fuerza de la conversación en su accionar colectivo y en su movilización permanente, como un capital que permite la circulación de saberes y la transformación continua. Ha sido la conversación la que abre las puertas a las mujeres para ingresar al movimiento y encontrar en sus integrantes compañeras de dolor, pero también de lucha. Tímidas se acercan con sus vecinas que les han hablado de la Asociación, o se encuentran en el centro de la ciudad el plantón y preguntan, y del vaciamiento de sí mismas por las pérdidas sufridas, que las llevan a no querer vivir, pasan a formarse de nuevo como seres dignos de amor y de reconocimiento. Delia nos contaba: “Yo sentía un dolor muy fuerte en el pecho. No podía pensar en mi hijo porque se me venían las lágrimas, no tenía fuerzas para hacer los oficios de la casa, yo no quería hacer nada...estaba abandonando todo, hasta los hijos.” (Delia, CM, 2016) El dolor derivado de los hechos atroces se instala en el cuerpo y no lo abandona, se instala en la vida misma. El recuerdo del pasado viene sin llamarlo, y también las preguntas que quieren hacerlo inteligible: “¿por qué a mí?”, “¿Por qué mi hijo?”, al igual que los sentimientos de culpa por “no haber hecho lo que debía.” (CM, 2016) Sin embargo, el movimiento genera una economía de los afectos donde las mujeres se sienten en confianza para narrar las experiencias que quebraron sus trayectorias de vida, y es así como se construyen de nuevo frente a las otras que han vivido situaciones similares pero distintas. Las narraciones se entrecruzan, porque de alguna manera lo que una dice se refleja en las otras, se enriquecen las percepciones, se transforman las maneras de verse como víctima y de asumirse como tal, se genera “una identidad desde la alteridad, en la alteridad y para la alteridad. Una identidad que entiende que la diferencia con el otro es deferencia.” (Mèlich, 2013, 137) Y aparece para ellas ese sentido de familia que abre espacio para la pregunta por el otro, por su situación, por su sentir. Como afirma Dolores: “yo vengo porque esta es mi otra familia, yo no puedo dejar de venir.”(CM, 2016)

Las narraciones tejen la interdependencia del entramado de experiencias del pasado donde confluyen las características de las acciones ominosas, de los actores que las perpetran, de los sujetos que las sufren, de modo que se van configurando unas concepciones comunes, unos marcos de injusticia definidos en conjunto. Las mujeres del movimiento se empoderan a partir de su identidad colectiva de víctimas, pero también a partir del conocimiento de sus derechos como tales, que las conduce a ampliar los márgenes de exigibilidad de justicia ante el Estado. Así, la solidaridad y el apoyo mutuo fortalecen su voz y las sitúa de nuevo en el mundo social, donde la economía de la fuerza colectiva capitaliza procesos de reparación al reconocer entuertos y reprocesos en los trámites, ante la burocracia estatal. La Asociación evita que las mujeres sean revictimizadas al entrar en contacto con los funcionarios y con estos hace pedagogía para el buen tratamiento de las víctimas.

En resumen, la pertenencia al movimiento social Madres de la Candelaria modifica el lugar socialmente asignado para quienes han sido marginadas, discriminadas y negadas. El espacio del mundo privado, vinculado a una economía de las mujeres limitada al mundo de la familia, se expande en la Asociación para generar la presencia visible en los espacios de lo público. Las mujeres víctimas del conflicto armado ganan así el territorio de su lucha colectiva, que es también el territorio de los encuentros, los afectos, los reconocimientos y las reflexiones. Podría decirse que es allí donde construyen una economía otra, propia del movimiento y de los territorios que va configurando en sus recorridos. Economía de inmaterialidades que potencia una ciudadanía fuerte entre sujetos vulnerables, capaces de resistir y luchar por sus derechos.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. (2015). Las Ciencias Sociales en el laberinto de la Economía. *Polis*, 41. Retrieved from <http://polis.revues.org/10917>

Butler, J. (2014). Repensar la vulnerabilidad y la resistencia (p. 18). Alcalá de Henares. Retrieved from [http://www.institutofranklin.net/sites/default/files/files/Repensar la vulnerabilidad y la resistencia Judith Butler.pdf](http://www.institutofranklin.net/sites/default/files/files/Repensar%20la%20vulnerabilidad%20y%20la%20resistencia%20Judith%20Butler.pdf)

Illouz, E. (2007). *Intimidades Congeladas. Las emociones en el capitalismo*. (K. Editores, Ed.). Buenos Aires.

Maturana, H. (1988). Ontología del Conversar. *Revista Terapia Psicológica*, (10), 14. Retrieved from <http://escoladeredes.net/group/bibliotecahumbertomaturana>

Nussbaum, M. (2014). *La economía aún necesita de la filosofía*. Medellín: Imprenta Universidad de Antioquia.

Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad de género. *Nueva Sociedad*, (256), 30–44.

Vásquez Ramírez, T., & Henao Fernández, Á. (2009). Del sujeto trascendentalizado al sujeto de la acción. *Mi Raton. UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA*, 1–16. Retrieved from <https://www.utp.edu.co/educacion/raton/antes/raton9/articulos/sujeto.pdf>

Víctimas, U. de. (2015). *Mujeres Y Conflicto Armado*. Bogotá D.C. Retrieved from <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/snariv/mujeres-y-conflicto-armado/13361>

Wallerstein, I. (2007). *Impensar las Ciencias Sociales* (5ª). México: Siglo Veintiuno editores, México.

Zibechi, R. (2000). Los movimientos sociales como sujetos de la comunicación. *Alainet*, (5), 16–23. Retrieved from <https://www.alainet.org/es/print/126542>

Zibechi, R. (2006). La emancipación como producción de vínculos. *Los Desafíos de Las Emancipaciones En Un Contexto Militarizado*, 123–149.

- Conversaciones y Entrevistas

Conversación con las Madres de la Candelaria. 16 de octubre 2015. (CM, 2015)

Conversación con las Madres de la Candelaria. 1 de junio 2016. (CM, 2016)

**SEXUALIDAD Y CONTROL DE LA NATALIDAD  
EN BRASIL: NORMATIVA Y CONTESTACIONES  
EN LA IGLESIA**

BATISTA CORDOVA, REINALDO

# SEXUALIDAD Y CONTROL DE LA NATALIDAD EN BRASIL: NORMATIVA Y CONTESTACIONES EN LA IGLESIA.

## I. INTRODUCCIÓN

La Santa Sede representada por los papas intentaba ser clara en su magisterio, transformado en un sistema casi doctrinario pronatalista, durante el siglo XX. Siguiendo la corriente, el episcopado brasileño y las instituciones católicas, en el país, solían replicar los dictámenes pontificios, adaptándolos y explicándoselos a los brasileños y principalmente a las brasileñas.

Dicho modelo era encabezado por la adecuación al rol de la familia monogámica, abierta a la vida, presente en encíclicas, homilías y catequesis, que servían como fuente de “verdad” para los padres, parroquias y escuelas católicas, que estaban imbuidos en propagar los planes educativos y catequéticos de preservación de las buenas costumbres morales, coincidentes con las reglas papales. Algo que puede ser entendido como la promoción del pudor, del control de los cuerpos y de promoción de uniones matrimoniales, con vistas a la procreación. De manera geral el episcopado era bastante fiel al enunciado papal, en lo que decía respecto a la sexualidad y al control de la natalidad. Sin embargo, en ese proceso político social, solían existir divergencias y reticencias, aún más en se tratando de un tema complejo, en una época de transiciones.

## II. CONFERENCIA EPISCOPAL BRASILEÑA Y FAMILIA

En los años 1980 la CNBB (*Conferência Nacional dos Bispos do Brasil*) publicó el documento intitulado: *Valores básicos da vida e da família*. Sería una estrategia del episcopado para combatir las amenazas a los principios morales de la Iglesia Católica. Indicaban la función de los obispos, su misión evangelizadora y su labor de maestros. Deseaban con ese recurso reafirmar su responsabilidad y legitimidad de enseñar a la grey los caminos virtuosos, pregonados por Cristo y por la tradición religiosa, porque las amenazas a las buenas costumbres acosaban a los fieles por todos los lados.

Los obispos estaban preocupados con que la comunidad católica se desvirtuase, mas no solo ellos, también una amplia gama de sectores de la ortodoxia, representada por organizaciones laicas, editoriales y escuelas, que vivían y sentían la sociedad de manera a veces más cercana, de que muchos sacerdotes y obispos (Serbin 2008)

Percibían a la sociedad brasileña amenazada y atacada por ideologías falsas y nocivas a la dignidad humana, que utilizaban amplios medios de comunicación, como periódicos, programas televisivos, cine, músicas y teatros como mecanismo de propagación de sus programas morales, en su caso, diversos a los propuestos por la Iglesia, algo que terminaba promoviendo el relajamiento de las reglas, por parte de una de las más grandes naciones católicas del mundo (Serbin 2008).

En 1977 la CNBB publica: *“A família: mudança e caminhos”*, se trataba de una propuesta de estudio sobre los temas más fundamentales a la Institución, que buscaba entender el escenario contemporáneo y presentar la visión eclesial: tradicional y conservadora, pero también con espacio para el esbozo de nuevas interpretaciones sobre el magisterio.

D. Gilberto Pereira Lopes, presentaba en la apertura de ese documento, una serie de justificativas para su tesis. Comenzaba marcando la diferencia de la Iglesia en relación a la



ONU, diciendo que mientras ésta dedicara en el año 1974, como “Año de la población”, la Iglesia brasileña dedicara el año 1973 como “Año de la familia”. Con esa actitud es posible percibir una doble intención: demarcación del lugar de habla, arrogándose la legitimidad para tratar de temas correlacionados a la población y la demografía, bien como la conexión con lo que ocurría en otras instancias de la vida social. Sería una estrategia para colocarse como protagonista en el debate.

La argumentación episcopal partía de la constatación de que entender y proponer medidas sobre el crecimiento demográfico era una decisión a ser tomada por conocedores de la organización familiar, de esa manera, la demografía estaría sujeta a los problemas y programas correlacionados a las familias (CNBB 1977), cuya gran especialista sería la Iglesia.

En ese punto se hacía referencia directa al Magisterio, pues era la manera de legitimar y conceder poder al que se enunciaba. Replicaba diciendo: “El bienestar de la persona y de la sociedad humana y cristiana está estrechamente ligado a la prosperidad de la comunidad conyugal y familiar” (Santa Sé 1998). Recurrir al texto conciliar sería una manera directa de tornar el habla episcopal parte de una estructura más amplia y sólida, dificultando o incluso tornando inviable posibles refutaciones lanzadas contra el enunciado.

La Comisión Episcopal de Pastoral condujo los trabajos preparatorios para el “Año de la familia”, había el entendimiento de que los agentes de pastoral deberían actuar orientando y fomentando la manutención de las virtudes de la familia brasileña (CNBB 1977). Existiendo en ese momento una reverberación de los textos pontificios, como *Casti Connubi* (1931) y *Humanae Vitae* (1968), bien como de los resultados de la Conferencia Episcopal Latinoamericana celebrada en Medellín (1968)

Entendían que la familia era una estructura social fundamental para el desarrollo social y nacional, entretanto, la percibían como frágil, y por eso, susceptible a las malas influencias y amenazas venidas de “fuera” de la Iglesia. Atribuyéndose el papel de intérprete de las normas y protectora de la institución familiar, la CNBB indicaba los caminos seguros para el “pueblo de Dios” (CNBB 1978).

Existía el recelo de cambios en la organización territorial y en la sociedad brasileña, debido a la transición del ámbito rural para el ámbito urbano, fenómeno responsable por generar profundas transformaciones en la vida ordinaria, de fieles y clérigos, afectasen negativamente las estructuras tradicionales del catolicismo.

Estos cambios serían un hecho, percibidos como irreversibles, todavía restaba entender los acontecimientos y ofrecer subsidios para aquellos grupos familiares debilitados, para que pudiesen resguardar los valores católicos, de la eclosión de nuevas prácticas de relaciones humanas y matrimonial (CNBB 1977).

Para los preladados brasileños la familia, en lo singular, estaba amenazada interna y externamente, no se hacía distinción entre la familia europea o americana, blanca o negra, rica o pobre. Al principio del análisis de los obispos, los problemas eran apuntados de modo general, sin el enfoque en la vida de las personas reales, que formaban las comunidades cristianas católicas dispersas por el territorio brasileño. Por eso, indicaban como amenazas: la ola divorcista, el erotismo, el amor libre, la ausencia de comunicación entre los progenitores e hijos, bien como la pérdida de la influencia de familias en la sociedad (CNBB 1977)

Se trata de un recurso muy frecuente en los discursos católicos, lo de utilizar una proyección catastrófica, para justificar una intervención a favor de la preservación de la moral familiar católica. Existían sutiles indicaciones de que la modernidad aportaba subsidios para la formación y desarrollo, pero esa visión era sublevada por el caos de la sociedad moderna, repleta de vicios y peligros.

Los obispos brasileños, por lo menos cuando hablaban institucionalmente, buscaban mostrarse convergentes con los postulados pontificios. En 1973 se mostraban fieles al magisterio de Paulo VI, atribuyendo a la familia el deber de preparar los jóvenes para una benigna vida en sociedad, de manera equilibrada y teleológica. En otras palabras, era esperado que en el seno familiar el joven recibiese de los progenitores la educación en la fe, requisito para el pleno desarrollo humano. La familia era responsabilizada por las primeras evangelizaciones, también por la enseñanza y educación de sus miembros.

Para que ese proyecto fuese viabilizado sería indispensable la mejor preparación de los padres, que recibirían apoyo “espiritual, auxilio en las dificultades, solidaridad y comprensión” de la Iglesia (CNBB 1977), para que pudiesen transmitir los valores católicos, combatiendo ideologías anticristianas, como los proyectos antinatalistas y divorcistas introducidos en Brasil, supuestamente por organizaciones extranjeras.

En aquel escenario la contemporaneidad sería un período de crisis, debido a los rápidos cambios promovidos por la modernización de los medio de producción, por las filosofías anticlericales y ateas, por las desigualdades sociales o por las culturas lascivas, llevadas a cabo por los medios de comunicación. Frente a esa situación, la CNBB realizaba un ejercicio reflexivo, con pretensión de fomentar entre los miembros de las familias la valorización de sus principios para que la comunidad percibiese que las “nuevas” estructuras serían nocivas y destructivas del orden social.

Presentaban crónicas y artículos periodísticos, pretendiendo despertar en los oyentes y lectores, un sentimiento de pertenencia al grupo católico y simultáneamente de antagonismo y rechazo a la agenda modernizadora: de amor libre, aborto, divorcio, trabajo femenino y control de la natalidad (Del Priore 2011). Recurrían a ejemplos simples, que pudiesen ser fácilmente asimilados por los grupos de estudios de sus documentos:

“A família é a instituição básica da sociedade, e portanto não permanece imune às crises da sociedade e do mundo. Essas crises exigem dela uma nova tomada de posição em relação ao seu papel e à sua posição na sociedade. Podemos dizer que a crise da família é proporcional à crise do mundo”. (CNBB 1977: 30)

Indicar la familia como célula básica de la sociedad no significaba de ninguna manera una novedad, pues era un recurso muy común entre los prelados y también entre sociólogos e historiadores (Azzi 1993, Ghirard y Lopez 2016) La institución hacía uso, así de una estrategia de someter una estructura a la otra, estableciendo que la sociedad sería dependiente de la familia y viceversa, que el desarrollo de una dependería de la otra. Pero fomentaba la necesidad de que los principios y valores de la familia católica fuesen preservados, como mecanismo de protección de la sociedad. Algo que comulga con estudios realizados por investigadores que examinaron el catolicismo en otra regiones, como Argentina y España (Sánchez y Moyano 2016).

En esa labor, la Iglesia brasileña, en el momento de exponer ejemplos para su grey, flirteaba con la exageración, cuando proponía una comparación diciendo que “*os países em desenvolvimento, querendo se libertar do controle dos países desenvolvidos, procuram a sua autodeterminação*” (CNBB 1977: 30). Así como: “*Os jovens, recusando-se a aceitar o autoritarismo excessivo dos pais, procuram afirmar-se como pessoas*” (CNBB 1977: 30). Los autores del documento parecen ignorar la disputa entre generaciones ampliamente debatida por la literatura.

Otro momento clave sería decir: “A esposa, libertando-se do domínio exclusivo do lar, procura complementar sua auto-realização assumindo encargos de natureza social” (CNBB 1977: 30). Es importante resaltar que en aquel período, por necesidad económica y cambios mentales, las mujeres de clase media en Brasil, rompían discretamente las amarras sociales que les imponían

la histórica sumisión al hogar (del Priore, 2011). No se veían más como exclusivas “amas de casa”, sino como personas aptas para desarrollarse en otros espacios, fuera del ambiente doméstico.

Decir, por lo tanto, que la crisis mundial, contribuyó a un proyecto de rupturas de estructuras de dominación estatal e imperialista, sería semejante compararla con la crisis de cambios de identidad y de valores en el seno de las familias (Giddens 1993). Esto se presentaba, quizás, como una analogía forzada, teniendo en vista las idiosincrasias presentes en ese examen.

En la perspectiva del organismo católico, la responsabilidad por la crisis instaurada en la familia, se debía principalmente al avance tecnológico y de las comunicaciones, que funcionaban como herramienta de propagación de nuevos padrones de comportamiento: enfocados en el consumo de bienes e informaciones, los cuales ponían a los jóvenes contra sus padres y a las esposas contra sus maridos. A eso se le sumaría el entendimiento de que el cuerpo es una mercadería, bien como el placer y la satisfacción (Bauman 2008).

El éxito del programa eclesíastico llevaría a las familias, hipotéticamente, a definir sus valores esenciales y a partir de esa constatación, a promover la eliminación de algunos valores accidentales, que no les serían propios o esenciales (CNBB 1977: 31), como: “*dominação-dependência, autoritarismo, ordem, cumprimento de deveres, regras impostas*”, educación rígida e autosuficiencia (CNBB 1977: 21). Hay que advertir, que todavía, no se especificaba con claridad cuales de estos valores serían obsoletos para las familias

También decían que las mujeres *florecesen*. La elección del vocablo hace referencia al ordinario recurso de que las mujeres serían sensibles: como flores. Considerando lo expuesto por Orlandi (2006), por lo que se entiende que ninguna elección de vocabulario es aleatoria, por lo tanto, hay una sugerencia, por parte de los obispos, de que las mujeres deberían “*desenvolver-se integralmente, libertando-se dos condicionamentos sociais e culturais para inserir-se na sociedade como pessoa realizadora*” (CNBB 1977: 39).

Con eso podemos percibir una intención de los prelados de dialogar con la sociedad, conforme había propuesto Juan XXIII. No sería de sorprender que en aquel mismo contexto la ONU haya declarado la “Década sobre las mujeres”, que concluye en 1985. En ese sentido, sugerir y promover la autonomía femenina era algo imperativo y nuevo en aquel momento, si la comparamos con las restricciones, controles y en muchos casos abusos impuestos durante años a las mujeres.

Puede significar que los obispos deseaban promover una mayor autonomía a las mujeres, pero sus palabras estaban repletas de matices que reflejaban una discreta misoginia. Eso sería entendido al tratarse de una transición, cuando la mentalidad de los formadores de opinión todavía era fuertemente marcada por elementos excluyentes en relación a las mujeres y a la limitación de sus actividades (Serbin 2008). No obstante, se reconoce de manera bastante evidente la intención de insertarlas en los planos eclesíasticos, sugiriendo su “liberación” de históricas cadenas.

Veamos que el episcopado prefirió utilizar “liberándose” en la construcción de la oración (Orlandi 2006). Esa elección podría ser vista, según el prisma de que la liberación les cabría a ellas ser protagonistas, antes que permanecer alienadas a la espera de que otros las promoviesen. Eso podría ser un incentivo para que encabezasen las transformaciones, pero también una culpabilización, en el sentido de que si estaban limitadas y controladas hace tanto tiempo sería porque se habían acomodado a los tradicionales roles sociales.

Hubo, es cierto, el reconocimiento de la existencia de sumisión y de condicionamientos nocivos de las mujeres. Los prelados invitaban a la comunidad católica del Brasil a reflexionar

sobre esa situación, apuntando los estigmas y los beneficios de ese proceso de transformación de los papeles femeninos, también indicando caminos a ser adoptados para la ejecución de ese proyecto sin la pérdida de los valores señalados como fundamentales, que serían la preservación de las estructuras elementales de la familia, como antes se había apuntado.

### III. IGLESIA EN BRASIL: INTÉRPRETE DEL PLAN DE SALVACIÓN

Los documentos emitidos por la CNBB deberían preservar la coherencia entre los pronunciamientos emitidos desde Roma y aquellos enunciados por los obispos (Serbin 2008), por eso encontramos citas directas a textos como la *Gaudium et Spes*, donde se dice: “La salvación de la persona y de la sociedad humana y cristiana está estrechamente ligada al bienestar de la comunidad conyugal y familiar” (Santa Sede, 1998).

La sociedad y los sujetos podrían vivir en armonía, siempre que los valores de la familia fuesen preservados. Se entiende aquí, la familia en lo singular, desconsiderando otras configuraciones y realidades. Además, como de praxis, se observa el pasado en perspectiva añorante, entendiendo que durante aquellos años inexistiría un apoyo externo, antes vivenciado por las familias (CNBB 1977: 43, CNBB 1978: 5).

Por otro lado, una miríada de instituciones se presentaban como intérpretes y defensoras de las personas y de las familias. Organismos estatales y no gubernamentales, haciendo con que la Iglesia tuviese que legitimarse continuamente. Uno de los problemas en ese enfrentamiento era la variedad de concepciones sobre el hombre, la mujer, la infancia y la familia.

La Iglesia indicaba que estaba al servicio del bienestar familiar. No obstante se resistió a demostrar cómo podría actuar efectivamente en favor de los cónyuges, no a penas con elementos metafísicos y salvíficos, sino entendiendo que la comunidad cristiana buscaba vivir dignamente en el plano terrenal, porque había una demanda pragmática.

Sin embargo, muchas veces la CNBB actuaba de forma ambigua. Terminaba haciendo sugerencias de las formas por las cuales las familias podrían recurrir a ella. Recomendándose a sí misma: "busque ver", elabore teologías, colabore con los padres, crea instrumentos, colabore con la misión, comprenda y busque soluciones (CNBB 1977). Serían pretensiones comprensibles; mostrarse como atentos a las demandas y necesidades familiares. Sin embargo, era visible la ausencia de políticas claras y prácticas de cómo la Iglesia podría auxiliar a los cónyuges e hijos en su misión y su realidad cotidiana.

Había sí, un proyecto normativo, bien claro, cuando se dice cómo deberían vivir la sexualidad, la relación hombre y mujer o la relación paterno filial (Ghirardi e Irigoyen, 2016), pero no había al definir como la Iglesia actuaría en la vida ordinaria de la institución familiar, sino apenas una sugerencia de que se desarrollasen medidas de apoyo.

Presentaban ante las familias nucleares la importancia del “ejercicio de la paternidad responsable, que se traduce en la planificación familiar adecuada a las disponibilidades económicas, afectivas y educadoras de la pareja” (CNBB 1977: 44), diciendo que correspondía a ellas la búsqueda de datos e informaciones para la plena implementación del planeamiento familiar, necesario para la construcción de una vida feliz y armónica.

Esta orden es bastante directa. Se determinaba cómo la pareja debería, comportarse ante su sexualidad y control de natalidad. Las familias deberían recibir apoyo de las estructuras estatales, por intermedio de organizaciones y centros de salud, que deberían proporcionar “aclaración a los padres para el ejercicio de la paternidad responsable con el debido acceso a las informaciones y medios adecuados para lograr el objetivo deseado” (CNBB 1977: 46). Los

obispos brasileños eran pragmáticos cuando trataban las responsabilidades y atribuciones de las familias y de la sociedad, pero oblicuos cuando trataban de sí mismos.

Los obispos actuaban exponiendo los peligros de la flexibilización de las reglas, como las “uniones no legales”, lo que podría colaborar para la fragmentación e incluso la destrucción de las familias y de la humanidad. En la promoción de reflexiones y debates, se esperaba que los laicos fueran actuantes, algo evidenciado por el recurso a los enunciados de Pablo VI, que en su magisterio decía: “a los seglares les corresponde, con su libre iniciativa y sin esperar pasivamente consignas y directrices, penetrar con espíritu cristiano la mentalidad y las costumbres, las leyes y las estructuras de la comunidad en la que viven” (PAULO VI 1967: 81).

Además, el mismo pontífice enseñaba: “la paternidad responsable se pone en práctica ya sea con la deliberación ponderada y generosa de tener una familia numerosa ya sea con la decisión, tomada por graves motivos y en el respeto de la ley moral, de evitar un nuevo nacimiento durante algún tiempo o por tiempo indefinido” (PAULO VI, 1968: 10, Apud. CNBB 1977: 54).

Se destaca aquí el deseo de indicar que cada cristiano tenía deberes sociales, por eso la CNBB preguntaba: cómo cada persona, cada fiel, en su actividad cotidiana, podría contribuir en la construcción de una sociedad justa e igualitaria. Había así, entre líneas una situación ambivalente, tal vez, signo de una época de transición entre una fase conservadora y de nuevas propuestas, como la Iglesia progresista (Serbin 2008).

Podemos entender que los obispos brasileños, intentaban hacer inteligible el magisterio de Pablo VI, establecido por la *Humanae Vitae*, diciendo que en lo que se refería al control de natalidad debían ser consideradas: las especificidades brasileñas, entre las cuales el patriarcalismo, la sumisión femenina al hogar, la paternidad y maternidad ilegítima, la vulnerabilidad causada a las esposas por los divorcios y la inmadurez con que muchas personas entraban a la vida matrimonial. Por ese motivo afirmaban: “No se debe perder de vista, en ese contexto, los problemas de subdesarrollo, que afectan gravemente las condiciones de la Familia” (CNBB 1977: 72)

Vemos así, la apertura de un canal de interpretación menos dogmático o quizás menos romanizado. El entendimiento de que en la decisión libre y consciente de ampliar o no la familia, necesitaría el matrimonio, tener en mente la coyuntura socioeconómica que les circundaba, es bastante reveladora, porque sin decir abiertamente a las parejas que deberían realizar un control de natalidad, como mecanismo de superación del subdesarrollo, esbozaba la posibilidad y la moralidad de recurrir a métodos lícitos para la postergación de una gestación.

La justificación de los obispos, para el control de natalidad, dialogaba con la teoría de que el subdesarrollo estaba relacionado al crecimiento poblacional desordenado. Argumento utilizado por programas apoyados por el gobierno estadounidense y por organismos no gubernamentales como Fundaciones Ford, Rockefeller e IPPF (Arcos 2015), bien como en proyectos como la BEMFAM y CEPAL. Quizás, lo inusitado sería ocasionado por esa visión haber sido acogida, aunque de forma suavizada, por sectores de la jerarquía eclesial brasileña. Lo que nos hace indagar: ¿sería ese posicionamiento una reticencia del episcopado o apenas una interpretación más coloquial de la encíclica papal?

Aunque ese posicionamiento fuera determinista, que la resolución de los problemas de miseria y subdesarrollo serían solucionados con efectivo control del crecimiento demográfico, no perdían los obispos de vista, el hecho de que políticas y proyectos denominados “naturalistas” implicaban la propagación de una masa de personas, que atenderían al aumento de la demanda de

mano de obra barata (CNBB, 1977: 72). Sugiriendo que el crecimiento poblacional irracional promovía males sociales.

Sería probable que esa producción magisterial fuera fruto de un proceso dialogístico, en el cual fracción de los prelados tuviesen desarrollado intencionalmente una interpretación pragmática y social de los textos conciliares y papales, conforme podemos verificar en las siguientes palabras:

"Los esposos, según afirma *Gaudium et spes* (50) son cooperadores de Dios y sus intérpretes. Dios habla al hombre de muchas maneras, también a través de situaciones. Al hombre le compete, pues, reinterpretar siempre el mundo y a sí mismo para descubrir el sentido de su existencia y de sus actos "(CNBB 1977: 72)

Es contundente la visión de que, la decisión sobre el momento de tener hijos, así como la cantidad le cabría exclusivamente a la pareja. A la Iglesia le cabría el papel de soporte, de educadora y madre (CNBB 1978). Siendo así, que la decisión de la pareja debía ser tomada tras profunda comprensión de sus impactos en la vida nuclear familiar y en la sociedad, bien como en un espíritu de oración y comunión con Dios, de quienes serían cooperadores.

La responsabilidad paterna, iría más allá de la decisión de tener más o menos hijos, sería el resultado de un análisis holístico a partir del lugar de los sujetos cristianos en el mundo, porque el crecimiento demográfico descontrolado e irresponsable no aparecería como Magisterio, por el contrario, el llamado de la " La Iglesia sería para una planificación consciente, racional y de fe, antes que meramente un "impulso biológico ciego" (CNBB 1977: 72).

La Iglesia brasileña fue bastante enfática al decir, que la obediencia literal y restringida al texto bíblico de "creced y multiplicaos" era una manera simplista de encarar la situación de la sexualidad, la reproducción y la demografía. El llamado bíblico a la reproducción incluía también aspectos de crecimiento con calificación, teniendo en vista la indignidad de generar nuevos hijos, ignorando o desconsiderando sus consecuencias en el escenario social.

Se trata de un análisis inusitado, porque claramente elucida y refuerza que la *Humanae Vitae* atribuye al matrimonio la decisión sobre la procreación. De esta manera no hay invención propiamente dicha, por parte de la Iglesia en Brasil, sino una mirada aguda sobre el Magisterio, en la parte en que indica la necesidad de que el matrimonio dialogue y perciba su existencia y acción como herramientas de promoción de un mundo más humano. Aunque también es visible una tensión entre adoptar literalmente la normativa romana o contemporizarla.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

La sexualidad y el control de la natalidad se han convertido en caballo de batalla de la Iglesia en el siglo XX, papas, obispos, sacerdotes y laicos se han ocupado para informar lo que se consideraba el orden moral deseado por Dios y benéfico para las personas y para la humanidad. Esa situación acabó por sintetizarse en el concepto de Paternidad Responsable, que exigiría de los matrimonios católicos el aprendizaje de la normativa, para su efectiva transmisión a los demás miembros de la comunidad familiar.

La Iglesia consideraba ser la defensora de la humanidad, pero en ese período, percibió la necesidad de establecer canales de comunicación con instituciones y organismos mundiales, aunque sin resignar sus principios magisteriales y dogmáticos. Pero esa institución milenaria no estaba aislada en el mundo, sufría influencias de ideologías y de cambios sociales, por eso, la CNBB tenía que dialogar con las autoridades vaticanas y con los no creyentes, mostrándose como una madre preocupada.

En un contexto de difusión de las redes de comunicación y de la ampliación de contestaciones al modelo familiar establecido por la Iglesia, la CNBB tuvo que defender la ortodoxia, sin perder de vista los destinatarios finales del Magisterio, algo que pudo generar tensiones y ambigüedades, porque aceptaba la enseñanza papal y comulgaba con las propuestas desarrollistas que circulaban entre los años 1960 y 1980.

## V. REFERENCIAS

ARCOS, Javier Castro (2015). Estados Unidos y la Guerra por el desarrollo: el control de la natalidad en Chile, 1960-1970. En: *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 41, pp. 95-120.

BAUMAN, Zygmunt. (2008). Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria Rio de Janeiro: Zahar.

CNBB (1977). A família: mudança e caminhos. São Paulo: Paulinas.

CNBB (1981). Para rezar em casa: livro de orações da família- subsídios da CNBB - São Paulo: Paulinas.

CNBB (1978). Orientações pastorais sobre o matrimônio. 10ª ed. São Paulo: Paulinas.

DEL PRIORE, Mary (2011). Histórias íntimas: sexualidade e erotismo na história do Brasil. São Paulo: Planeta.

GHIRARD, Mónica y LÓPEZ, Antonio Irigoyen (dir.). Nuevos tiempos para las familias, familias para los nuevos tiempos. Córdoba: Ediciones del Boulevard.

SANTA SÉ VATICANO II (1998). Constituição Pastoral *Gaudium et Spes* sobre a Igreja no mundo de hoje. In: *Compêndio do Vaticano II: constituições, decretos, declarações*. São Paulo: Paulinas.

GIDDENS, Anthony (1993). A transformação da intimidade sexualidade, amor e erotismo nas sociedades modernas. São Paulo: Unesp.

ORLANDI, Eni Puccinelli (2006). A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso. Campinas: Pontes.

PAULO IV PP (1967). *Populorum progressio*. Encíclica Para promover el Desarrollo de los Pueblos. Sao Paulo: Paulinas

\_\_\_\_\_. (1968). *Humanae Vitae*. São Paulo: Paulinas.

SÁNCHEZ, Francisco Javier Crespo y MOYANO, Sara (2016). Los discursos sobre La familia católica en la prensa religiosa de inicios del siglo XX. La perpetuación de los modelos y las formas en dos territorios distantes: Córdoba (Argentina) y Murcia (España). In GHIRARD, Mónica y LÓPEZ, Antonio Irigoyen (dir.). Nuevos tiempos para las familias, familias para los nuevos tiempos. Córdoba: Ediciones del Boulevard.

SANTA SÉ VATICANO II (1998). Constituição Pastoral *Gaudium et Spes* sobre a Igreja no mundo de hoje. In: *Compêndio do Vaticano II: constituições, decretos, declarações*. São Paulo: Paulinas.

SERBIN, Kenneth (2008). Padres, celibato e conflito social: uma história da Igreja católica no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras.

**EL PARADIGMA DEL BUEN VIVIR (SUMAK KAWSAY)  
COMO UNA ALTERNATIVA DE DESARROLLO:  
LA MADRE TIERRA COMO SUJETO DE DERECHOS**

ARTUNDUAGA LIZCANO, FLOVER



# EL PARADIGMA DEL BUEN VIVIR (SUMAK KAWSAY) COMO UNA ALTERNATIVA DE DESARROLLO: LA MADRE TIERRA COMO SUJETO DE DERECHOS

Mi aporte se resume en presentarles una ponencia titulada: EL PARADIGMA DEL BUEN VIVIR (SUMAK KAWSAY) COMO UNA ALTERNATIVA DE DESARROLLO: LA MADRE TIERRA COMO SUJETO DE DERECHOS, con el que se pretende darle a conocer desde América Latina el término “Sumak Kawsay” como un paradigma de vida, un paradigma alternativo al desarrollo, y contribuir con la propuesta de pensar la naturaleza como un sujeto de derechos. La ponencia desarrollará primero el legado de la modernidad, luego la propuesta del desarrollo sostenible y por último el paradigma sumak kawsay como alternativa al desarrollo, en la medida que concibe la Madre Tierra (Naturaleza) como sujetos de derechos.

Inicio citando una de las fábulas más causticas del pensamiento de Federico Nietzsche:

“En algún apartado rincón del universo diseminado en innumerables sistemas solares llameantes, hubo en tiempos una estrella, donde astutos animales inventaron el conocimiento. Fue ese el más activo y engañoso minuto de la “historia universal”: y, sin embargo, no fue más que un minuto. Después de pocos resuellos de la naturaleza, helose la estrella y los animales astutos hubieron de morir”. (NIETZSCHE, 1966)

Y aun así para el mismo Nietzsche, esta ingeniosa fábula, seguiría sin ilustrar suficientemente lo lamentable, sombrío, efímero, sin fines y arbitrario que se presenta el intelecto humano en medio de la naturaleza.

Nuestras capacidades intelectuales y un pequeño soplo de esa fuerza del conocimiento han sido suficientes para hinchar al ser humano en su orgullo, el cual ahora piensa que todos los ojos del universo y el del resto de las especies están dirigidos telescópicamente hacia sus actos y sus pensamientos. Este antropocentrismo en el que está ennegrecida la especie humana, ha logrado crear todo un sistema de ilusión, de adulación, de mentira, vanidad y engaño, entorno a su conservación y dominio, al que hoy, en gran parte, definimos como progreso, desarrollo o crecimiento.

## I. EL LEGADO DE LA MODERNIDAD:

El entramado de “verdades” lógicas y causales en que está sustentado el desarrollo moderno y el conocimiento técnico-científico ha posibilitado grandes avances en la historia de la humanidad, pero en su afán de “dominar la naturaleza”<sup>1</sup> ha dejado por fuera la naturaleza de aquel que conoce, es decir, se ha logrado consolidar un desarrollo/conocimiento/ciencia, dejando de lado la conciencias de su inventor, su más grande identidad.

Es evidente la realidad que ha dejado el paradigma moderno en su afanosa dupla **desarrollo y crecimiento económico**, el deterioro de una planeta, de una “casa común” que terminó siendo “casa exclusiva” de algunos “desarrollados” para producir y “crecer” sin importar el grado de contaminación de ríos, mares, tierra y aire, provocando con esto abruptamente una retención de gases emitidos por la tierra al que hoy conocemos como el efecto invernadero y su graves consecuencias como deforestación, desertización, inundaciones, huracanes, sequías, fusión

---

<sup>1</sup> Términos tomados de Harding, 1996, en donde expresa. “Las esperanza de “dominar la naturaleza” para mejorar la especie se ha convertido en el esfuerzo para conseguir un acceso desigual a los recursos naturales para fines de dominación social”.

de los casquetes polares. Efecto que hoy se conoce como la principal causa del calentamiento global. Ahora, esto sin mencionar que dicho “desarrollo” y “crecimiento económico” en el ámbito socio-cultural no ha solucionado los problemas de pobreza y por el contrario ha incrementado la exclusión y groseras desigualdades entre países y clases sociales.

En modernidad, la naturaleza (natura o physis) es declarada así como materia inerte, un objeto sin derechos o en lenguaje cartesiano como una “*res extensa*”, un reloj mecánico, un ser insensible e irracional. El resto consistía en utilizar la naturaleza y la tecnología como los combustibles inevitables para garantizar el paso hacia el desarrollo y la hegemonía ideológica y cultural de la modernidad.

Menciona Jena-Philppe Peemans

“A través de la industrialización que se apoya en una transformación rápida de la tecnología se incrementa la explotación voraz de la naturaleza y se permite así el aumento constante de la productividad, de la inversión y la elevación de la tasa de crecimiento, de ahí la insistencia en la noción de ruptura, lo que hace del desarrollo un proceso de cambio brutal. Esta es la razón del determinismo tecnológico en el interior del modelo industrial. Desde este paradigma se piensa que es la irrupción masiva de nuevas tecnologías lo que destruye el círculo vicioso del subdesarrollo e incrementa el capital en las naciones. Y a partir del capitalismo como una tendencia de producción y de ideologías como el neoliberalismo se da una apertura de los mercados para permitir el libre flujo de capitales por el mundo, lo que hoy teóricamente definimos como la globalización”<sup>2</sup>.

Ahora, es indudable que la modernidad como época de la historia marcó y condujo al ser humanos hacia nuevos y grandes horizontes en su manera de pensar, sentir y actuar en la vida, es más tal vez hoy no podrías estar aquí en Europa sin los aportes de la modernidad. También trajo consigo avances en el mundo industrial, en la producción, capitalización que generamos nuevos paradigmas y dinámicas en nuestras vidas, en las relaciones sociales y en la manera de asumir la naturaleza.

Pero en la modernidad se crearon y fundamentaron unos dogmas casi como religiosos, pues otras maneras de ver la vida o el crecimiento eran toda una herejía antes que una posibilidad epistemológicamente factible, herejías que debía pasar por el tribunal de inquisición que en este caso no es otro que los indicadores de crecimiento económicos (PIB) para ser o no aceptados como desarrollo.

Sin embargo, ante esta especie de religión con altares puestos sólo la producción, el mercado y la economía, surgieron voces críticas que pensaban que el desarrollo en sí mismo era el problema debido a los daños ambientales muchos de ellos irreparables.

“Esas voces críticas (pensadores y organizaciones sociales) sostienen que sin importar las consideraciones sobre la cuestión del desarrollo, lo cierto es que las preocupaciones sobre las consecuencias del desarrollo capitalista en el daño ambiental ahora hacen parte de casi todos los debates. El centro de esas preocupaciones gira alrededor de la constatación de los graves daños ambientales que el desarrollo está produciendo en el planeta, y de los cuales el calentamiento global es solamente una de sus consecuencias más conocidas.

Tal como se presenta en los últimos años, el ritmo de crecimiento del capitalismo acota las posibilidades de sobrevivencia de todas las especies, por tanto no sólo está en juego la vida del ser humano. Y ellos sin querer evidenciar también la posibilidad de detener esa otra catástrofe que

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*, P. 15-33

está a la vista pero que ha sido invisibilizada por el discurso neoliberal del crecimiento económico, y que hace referencia a la iniquidad, pobreza y violencia que azota a la humanidad”.<sup>3</sup>

De esta manera, siguiendo a Dávalos, la realidad es que dentro de las diferentes propuestas económicas actuales, aun teniendo presente todas aquellas denominadas teorías del desarrollo, no se plantean opciones que conduzcan a mitigar o disminuir las graves consecuencias que provoca el crecimiento económico en el aspecto ambiental.

Sin embargo, desde la perspectiva moderna, se sigue pensando que es importante y necesario buscarle una salida al “subdesarrollo”, lo que en la misma lógica significaría caminar hacia el “desarrollo” y es ahí cuando aparece en la palestra pública el término “desarrollo sostenible” como aquella posibilidad para garantizar calidad de vida en el presente y en las generaciones futuras.

## II. EL PARADIGMA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO UNA ALTERNATIVA DE DESARROLLO:

Ante el eminente deterioro ambiental, los países desarrollados entre los años 60 y 70 han pensado varios modelos alternativos de desarrollo y uno de ellos, quizás el más conocido hoy es el ámbito internacional es el modelo de **“desarrollo sostenible o sustentable”**. Este modelo europeo pretende atar el desarrollo económico al desarrollo social y ambiental, es decir, forzar a que el crecimiento económico vaya de la mano de la sostenibilidad planetaria para garantizar condiciones de vida a las generaciones futuras.

No obstante, desde nuestra perspectiva pensamos que “desarrollo” y “sostenibilidad” obedecen a lógicas contrarias, pues una idea de desarrollo lineal, creciente, que se centra en la explotación de la naturaleza, pero ahora con “responsabilidad social” (es decir, pagamos por la contaminación causada) que privilegia la acumulación privada y sobre todo afincada en una concepción antropocéntrica como si no existiese la comunidad de vida, entonces esa idea de desarrollo no puede ser sostenible, esto es más bien como limarles las garras al águila de la modernidad para que siga depredando pero esta vez un poco menos.

Leonardo Boff, uno de los pensadores Brasileño más reconocido en la actualidad, en una de sus más recientes conferencias sobre el desarrollo sostenible en Costa Rica, comentaba que “este modelo de desarrollo no resiste una crítica seria”. Traemos alguno de sus comentarios, los cuales no ayudarán a plantear las críticas a esta alternativa de desarrollo.

¿Puede ser el desarrollo sostenible un desarrollo económicamente viable? Boff enuncia lo siguiente: “en el lenguaje político de los gobiernos, de las empresas, desarrollo equivale al producto interior bruto (PIB). ¡Ay de la empresa y del país que no tengan índices positivos de crecimiento anual! Entran en crisis o en recesión con la consiguiente disminución del consumo y generación de desempleo: en el mundo de los negocios, éste consiste en ganar dinero, con la menor inversión posible, con la máxima rentabilidad posible, con la competencia más fuerte y en el menor tiempo posible”<sup>4</sup>.

Por lo que para este pensador latinoamericano, esta alternativa de desarrollo no puede ser a vez sostenible porque guarda en su interior ciertas dificultades o contradicciones como por ejemplo:

---

<sup>3</sup> Dávalos, P. (2008) Reflexiones sobre el suma jawsay (buen vivir) y las teorías del desarrollo. ALAI. Recuperado de <http://www.alainet.org/es/active/25617>

<sup>4</sup> Leonardo Boff (2012) Desarrollo sostenible: crítica al modelo estándar. Recuperado de <http://servicioskoinonia.org/boff/articulo.php?num=473>

- “Es antropocéntrico: está centrado solamente en el ser humano, como si no existiese la comunidad de vida (flora y fauna y otros organismos vivos), que también necesitan de la biosfera e igualmente demandan sostenibilidad.
- Es contradictorio: desarrollo y sostenibilidad obedecen a lógicas contrapuestas. El desarrollo es lineal, creciente, explota la naturaleza y privilegia la acumulación privada. Es la economía política de corte capitalista. La categoría sostenibilidad, por el contrario, proviene de las ciencias de la vida y de la ecología, cuya lógica es circular e incluyente. Representa la tendencia de los ecosistemas al equilibrio dinámico, a la interdependencia y a la cooperación de todos con todos. Como se deduce, son lógicas antagónicas: una privilegia al individuo, la otra al colectivo; una promueve la competición, la otra la cooperación; una la evolución del más apto, la otra la evolución de todos interconectados.
- Es equívoco: porque alega que la pobreza es la causa de la degradación ecológica. Por tanto, cuanto menos pobreza, más desarrollo sostenible habría y menos degradación, lo cual es una equivocación. Analizando críticamente las causas reales de la pobreza y de la degradación de la naturaleza, se ve que resultan, no exclusiva, pero principalmente, del tipo de desarrollo practicado. Él es el que produce degradación, porque dilapida la naturaleza, paga bajos salarios y genera así pobreza.
- Es una trampa: el desarrollo sostenible es una trampa del sistema imperante, pues asume los términos de la ecología (sostenibilidad) para vaciarlos. Asume el ideal de la economía (crecimiento) enmascarando la pobreza que el mismo produce. Desde este paradigma se trata no de vivir bien, sino de “vivir mejor”, lo cual es un desarrollo que conduce al “mal vivir”, porque siempre habrán unos que vivan en peores circunstancias.
- Es socialmente injusto: o al menos, como el desarrollo moderno, no puede decir de sí mismo es socialmente justo. Si lo fuera, no habría 1, 4 miles de millones de hambrientos en el mundo y la mayoría de las naciones en la pobreza”<sup>5</sup>. Detengámonos solamente en el caso de Colombia. Según la CEPAL de los 167 millones de pobres en América Latina, Colombia, un país de 45 millones de habitantes, tiene 14,4 millones de pobres, de los cuales 4,5 millones viven en indigencia o pobreza extrema (datos del DANE 2013). Según un informe del periódico el tiempo, “Cinco personas tienen una fortuna de más de 3,6 billones de pesos cada uno, según el ranking de la revista Forbes, y alrededor de 700 tienen un patrimonio de más de 54.000 millones. Y según Leonardo Bonilla, del Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República, en Colombia, el 10 por ciento más rico de la población se lleva la mitad del producto interno bruto (PIB), mientras el 10 por ciento más pobre apenas tiene el 0,6 por ciento”<sup>6</sup>.
- Es ambientalmente incorrecto: el desarrollo sostenible, además de no superar su miopía antropocéntrica, siguen entendiendo a la madre tierra (Gaia - Pachamama) como materia inerte y sin derechos, cosificando aquello que es por esencia vida. “Según el índice Planeta vivo de la ONU (2010) en menos de 40 años la biodiversidad global sufrió una caída del 30%. Solamente desde 1998 hasta ahora ha habido un salto del 35% en las emisiones de gases de efecto invernadero. En vez de hablar de los límites del crecimiento, mejor haríamos en hablar de los límites de agresión a la Tierra”<sup>7</sup>.

Por lo anterior, como afirma Leonardo Boff,

“el modelo patrón de desarrollo que se quiere sostenible es retórico. En él se verifican avances en la producción de bajo carbono, en la utilización de energías alternativas, en el reforzamiento de

---

<sup>5</sup> Ibíd., P. 2.

<sup>6</sup> Diario el tiempo. Jorge Correa (2013 5 de mayo) Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12779552>

<sup>7</sup> Leonardo Boff op. Cit., P. 3

regiones degradadas y en la creación de mejores eliminaciones de residuos. Pero fijémonos bien: todo esto se hace siempre que no se perjudiquen los lucros ni se debilite la competición. La utilización de la expresión «desarrollo sostenible» tiene un significado político importante y es el cambio necesario de paradigma económico, si es que queremos una sostenibilidad real. Dentro del actual, la sostenibilidad es o localizada o inexistente”<sup>8</sup>.

Desde esta perspectiva es claro que el desarrollo sostenible intenta traer consigo un poco más de equilibrio, pero desde la lógica del “desarrollo” siempre tiende hacia la acumulación infinita y los bienes de la Tierra son evidentemente finitos. Lo que hace que la humanidad no pueda tender hacia un “desarrollo” infinito, porque los bienes de la tierra son ciertamente finitos. Por esta razón es que se puede afirmar que el paradigma de desarrollo sostenible es como tratar de limarle las garras al águila, pero al final siempre seguirá depredando.

“Este modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico como fin en sí mismo del desarrollo ha resultado ser inoperativo para el conjunto de la población y del planeta hasta el punto de que seguir en esta dinámica nos podría acabar conduciendo a una suerte de “suicidio colectivo”, tal como enuncia Alberto Acosta, ex presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador.”<sup>9</sup>

De alguna manera sale a relucir en este paradigma el término desarrollo, con todos sus apellidos: sostenible, humano, económico, social, verde, sin dejar de ser un término pensado desde el centro económico y del poder para imponérselo a la periferia. Una periferia que es empobrecida para que sean los otros los que crecen, se desarrollen, “vivan mejor”.

Entonces, ¿no existe otra posibilidad que nos permita salir de la lógica del desarrollo? La respuesta nunca es fácil, sin embargo, la propuesta aquí presentada trae consigo un cambio de mentalidad que nos lleva a pensar ya no en una alternativa de desarrollo, sino en una alternativa al desarrollo, esto es lo que se ha sabido definir como el paradigma SUMAK KAWSAY.

### III. *SUMAK KAWSAY* COMO UNA ALTERNATIVA AL DESARROLLO:

Se trata entonces de buscar ¿“alternativas de desarrollo” o quizás una alternativa al desarrollo? Es por eso que recientemente desde la perspectiva latinoamericana, ha surgido, metafóricamente como desde el barro, una antigua/nueva concepción de la vida. Antigua porque ha significado volver la mirada a nuestros ancestros, a una cultura milenaria que hunde sus raíces en casi toda América y que bajo la noción de “Sumak Kawsay” (es la voz de los pueblos kechwas para referirse al “buen vivir” o más precisamente “vivir en plenitud”) logró durante muchos años entretejer devotamente la relación entre individuo/sociedad/naturaleza y su vinculación cósmica; y a pesar de ser una forma de vida tan antigua es a la vez nueva porque sólo hasta hace algunos años, gracias al esfuerzo de economistas<sup>10</sup>, biólogos<sup>11</sup>, antropólogos<sup>12</sup>, sociólogos<sup>13</sup>, filósofos<sup>14</sup> y políticos<sup>15</sup>, el “Sumak Kawsay” es conocido y sobre todo visto como una alternativa al

---

<sup>8</sup> Leonardo Boff op. Cit. P. 4

<sup>9</sup> HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Maribel. (2009) “Sumak Kawsay y Suma Qamaña, el reto de aprender del sur: reflexiones en torno al buen vivir”. OBETS. Revista de Ciencias Sociales. N. 4. ISSN 1989-1385, pp. 60

<sup>10</sup> Alberto Acosta Espinosa (Ecuatoriano), Eduardo Gudynas (Uruguay) Enrique Leff (Mexicano), José Esternan, Magdalena León, Manuel Castro. Pablo Dabalos (Ecuador), Mario Alejandro Guillen, Antonio Capitan,

<sup>11</sup> Eugene P. Odum (Norteamericano)

<sup>12</sup> Xabier Abo, Luis Macas (Ecuador)

<sup>13</sup> Mónica Chiji (Ecuador), Ariruma Kowii (Ecuador)

<sup>14</sup> Leonardo Boff (Brasilero), Luis Maldonado (Ecuador), Otawallpa Oviedo.

<sup>15</sup> Humberto Cholango (Ecuador), Floresmilto Simbaña (Ecuador)

“desarrollo” que podría ir más allá del término “desarrollo sostenible o sustentable” o en complemento con éste, tal como lo muestran las recientes Constituciones Política de países como Ecuador (aprobada en el 2008) y Bolivia (aprobada en el 2009).

“Sumak Kawsay” es volver la mirada a nuestros ancestros, lo que significa recobrar una nueva identidad, un nuevo soplo desde la tierra, un sentir cósmico, un paradigma que emerge, no ahora desde la certeza y el orgullo arrogante del conocimiento moderno, sino de la incertidumbre, la incompletud, la complementariedad, la espiritualidad, el desorden, la auto-organización y desde una mirada holística acorde con las entrañas de la misma naturaleza y su biología.

“El discurso de *Sumak Kawsay* aparece en América Latina al final de los años de 1990 potenciado por tres grandes factores: (1) los movimientos sociales latinoamericanos de dicha década, particularmente el movimiento indígena contra los modelos neoliberales, (2) la convergencia entre estos movimientos y las ideologías de ciertos movimientos globales, especialmente los movimientos anti-globalización, alter-globalización y ambientales, y (3) más generalmente, el desencantamiento con el ideal del desarrollo, según Eduardo Gudynas y Alberto Acosta. Para estos mismo autores *Sumak Kawsay* se define como una “oportunidad para construir otra sociedad sustentada en la convivencia del ser humano en diversidad y armonía con la naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en cada país y en el mundo.”<sup>16</sup>

*Sumak kawsay* en la voz de los pueblos quechuas (o kichwas)<sup>17</sup> significa el “buen vivir” o más exactamente “**vivir en plenitud**”, pero la traducción que más ha tomado fuerza entre los teóricos del tema y la que asumiremos en esta propuesta es “El Buen Vivir”.

“Se trata de una concepción de la vida alejada de los parámetros más caros de la modernidad, el crecimiento económico, el desarrollo, el individualismo, la búsqueda del lucro, la relación costo-beneficio como axiomática social, la explotación de la naturaleza, la relación estratégica entre seres humanos, la mercantilización total de todas las esferas de la vida humana, la violencia inherente al egoísmo del consumidor”.<sup>18</sup>

Para algunos autores el “Buen Vivir” como noción de los pueblos del Abya Yala (América) va más allá del término ecuatoriano quechua Sumak Kawsay, ya que esta forma de vida está también presente de forma casi similar en otros pueblos como (Bolivia) el aymará: *suma qamaña*; en los (Paraguay) guaraníes como: *teko porá* o *teko kavi*; los Mapuches (Chile): Ñande Riko, pero también en la tradición Maya (Guatemala), en el Chiapas (México), entre los Kunas (Panamá), etc<sup>19</sup>. Por tanto, “gran parte de los pueblos de la región andina de Colombia, Ecuador,

Bolivia, Perú, Chile y Argentina, y en los pueblos ancestrales (primeras Naciones) de Norteamérica, así como orientales y africanos pervive la cosmovisión ancestral o visión cósmica, que es una forma de comprender, de percibir el mundo y expresarse en las relaciones de vida.”<sup>20</sup>

Para Xabier Abo “El Vivir Bien” implica el acceso y disfrute de los bienes materiales en armonía con la naturaleza y las personas. Es la dimensión humana de la realización afectiva y espiritual. Las personas no viven aisladas, sino en familia y en un entorno social y de la naturaleza.

---

<sup>16</sup> Vanhulst, J. (2013) Buen vivir: la irrupción de América Latina en el campo gravitacional del desarrollo sostenible. Recuperado de [http://www.redibec.org/IVO/rev21\\_01.pdf](http://www.redibec.org/IVO/rev21_01.pdf)

<sup>17</sup> Quechua es un etnónimo empleado para designar a pueblos indígenas originarios de los actuales estados de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y el Perú. El nombre deriva del quechua, familia de lenguas extendido por gran parte de la región cordillerana y relacionada con el Imperio incaico.

<sup>18</sup> Dávalos P.op.cit P. 3 .

<sup>19</sup> GUDYNAS, E. y ACOSTA, A., ibíd. p. 8.

<sup>20</sup> Fernando Huacacuni Mamani (2010) Vivir Bien/Buen Vivir: filosofía, política, estrategias y experiencias regionales, editado por Instituto Internacional de Integración, Bolivia. Recuperado de <https://www.reflectiongroup.org/stuff/vivir-bien>

No se puede Vivir Bien, si se daña la naturaleza. Es una espiritualidad, que implica la paz y la construcción de “una tierra sin mal”. (ABO, X, 2010: 57)

Y podríamos citar a muchos autores más, pero la condición base para su comprensión es partir de una visión holística de la realidad para reformular una alternativa al desarrollo y por eso es necesario “descolonizar el saber”<sup>21</sup>.

“La cultura indígena es holística, es decir, integraba los varios elementos de la naturaleza y afirmaba la simbiosis entre los seres humanos y la Madre Tierra. Lo que nos rodea (montañas, bosques, ríos...) es parte de un todo por el que tenemos vida, son divinidades (agua, aire, tierra, universo) cuya energía es igual a la de los átomos que forman los seres humanos.”<sup>22</sup>

Además, según Albó, “los aymaras hablan de **“vivir bien”**, ellos no dicen **“vivir mejor”**, esto es, que todos vivamos bien, porque la palabra mejor resuena a que otro vive peor y el buen vivir tiene que ser algo compartido”.

Este paradigma está anclado en saberes, prácticas y sensibilidades de algunos pueblos indígenas para quienes “el punto de partida es el reconocimiento de la integralidad de la naturaleza, que tiene un valor propio, independientemente de la percepción y de la valoración del hombre. Como afirma Eduardo Gudynas: “La tierra es más que un conjunto de materia, en ella hay vida”.<sup>23</sup>

Es de resaltar, además que “desde el paradigma del “Buen Vivir” se entiende no solamente que hay vida en la naturaleza, sino, y más importante aún, es que Ella misma es también fuente de la vida (incluso de la conciencia). La tierra es “el espacio donde se reproduce y realiza la vida, afirma el Plan Nacional para el Buen Vivir del Ecuador.” (GUDYNAS, E y ACOSTA, 2011:2) La naturaleza es la fuente de la vida (una madre-Gaya) y el ser humano es la parte pensante de esta realidad. La prioridad pertenece a la naturaleza sin la cual el ser humano no puede vivir (pero que pareciera que pudiera destruir).<sup>24</sup>

#### IV. SUMAK KAWSAY: EL ÚNICO PARADIGMA DE VIDA DONDE LA MADRE TIERRA (NATURALEZA) ES SUJETO DE DERECHOS.

Quizás una de las más grandes particularidades de este paradigma de los pueblos indígenas originarios es que están poniendo hoy en la palestra pública el asunto de cómo la humanidad debe vivir de ahora en adelante, “ya que el desarrollo, el mercado mundial, el crecimiento económico, el corporativismo, el capitalismo y el consumismo, que son producto de un paradigma occidental, son en diverso grado las causas profundas de la grave crisis ambiental, social, económica y política en el planeta”.<sup>25</sup>

“Los paradigmas dominantes (desarrollo y desarrollo sostenible) perciben al individuo como el único sujeto de derechos y obligaciones, instituyéndolo como el único referente de vida. Por lo

---

<sup>21</sup> Hago referencia desde Latinoamérica a aquella postura de valiosos saberes ancestrales que un día fueron casi borrados por epistemología eurocentrista y otros mecanismos de subordinación y poder y que hoy ante la urgencia de la vida reclaman un espacio en la palestra pública.

<sup>22</sup> Fran,cois Houtart (2011) El concepto de sumak Kawsay (el buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad. Recuperado de <http://www.alainet.org/es/active/47004>

<sup>23</sup> Houtart, F (2011). op. cit.

<sup>24</sup> Houtart, F (2011). op. cit. 4

<sup>25</sup> Huacacuni, F (2010) op. Cit. 10

tanto, los sistemas jurídico, educativo, político, económico y social se adecuaron y responden a los derechos y obligaciones meramente individuales”.<sup>26</sup>

Desde el paradigma Sumak Kawsay-

“El Buen Vivir, la madre tierra también es sujeto de derechos. Se trata del derecho a su propia existencia fuera de la mediación humana, porque la tierra no pertenece al género humano. “La Madre Tierra o la naturaleza tiene derecho a regenerar su propia biocapacidad, es decir, a una vida limpia; tiene derecho a guardianes y defensores”. (GUDYNAS, E y ACOSTA, 2011:14) Eso implica obligaciones de parte de los seres humanos, únicos seres vivos que como meteoritos somos capaces de destruir los equilibrios del ecosistema, de afectar la simbiosis entre el hombre y la naturaleza e inclusive de alterar el clima. Son obligaciones de respeto y de reparación de la Madre Tierra”.<sup>27</sup>

## V. ¿CÓMO ASUMIR LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS?

Sé que desde nuestra perspectiva occidental-racionalista esta manera de asumir la naturaleza como sujeto de derechos es difícil, aunque no del todo, porque para algunos teóricos una manera de acercarnos a esta perspectiva es abordar el problema desde los derechos los seres humanos a un ambiente sano.

“Una aproximación la encontramos en los “derechos de tercera generación” de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas. Esa es una visión muy importante, pero es necesario decir que desde este el paradigma del “Buen Vivir” tal perspectiva sigue siendo limitada. Sin necesariamente rechazar la pertinencia de esta perspectiva, se puede decir que tal afirmación niega el carácter de sujeto de la naturaleza y, en consecuencia, somete a la “Madre Tierra” a la mediación humana para el reconocimiento de su existencia, lo que de alguna manera sería volver a caer en la trampa del antropocentrismo”.<sup>28</sup>

Es también oportuno advertir que el término “naturaleza” se presenta referido a un ambiente, como conjunto o sistema, donde prevalecen los paisajes, fauna y flora original (desde silvestre a grados intermedios de intervención humana). Se busca con esto rescatar el concepto de otros usos actuales, como capital natural. Asimismo, sirve para diferenciarlo de la palabra naturaleza entendida como esencia o propiedad de algo.

- Asumir la naturaleza como sujeto de derechos una mirada y una ética propia que reconoce por ejemplo los valores intrínsecos en la naturaleza, lo cual a la vez requiere una actitud descolonizada del saber y una verdadera alternativa al desarrollo.
- Hay que tener presente que todos y cada uno de los derechos significan una aspiración y un problema por superar. Si se establece que hay derecho a la nutrición es porque hay niños y niñas desnutridos crónicos; si se reconoce la dimensión positiva del derecho a la vida es porque hay mortalidad infantil; si se establecen los derechos del buen vivir es porque hay un modelo de desarrollo que aplasta e impide el ejercicio de todas las potencialidades del ser humano; si se establece la igualdad material es porque vivimos en una sociedad que perenniza la exclusión. Si se establece los derechos de la naturaleza es que la capa de cemento que nos separa de la tierra no sólo nos separa dos centímetros, sino un millón de años luz de lo que realmente somos: tierra o polvo.

---

<sup>26</sup> Fernando Huacacuni Mamani (2010) P. 45

<sup>27</sup> Houtart, F (2011). op. cit. 5

<sup>28</sup> Houtart, F (2011). op. cit. 4



- Ha sido justamente en Ecuador donde se concretó la más importante innovación en políticas ambientales de las últimas décadas: el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza (En la Constitución ecuatoriana del año 2008, al reconocer los Derechos de la Naturaleza). Por igual trascendente fue la incorporación del término Pacha Mama, como sinónimo de Naturaleza, en tanto reconocimiento de plurinacionalidad e interculturalidad. Esto ha tenido lugar bajo un contexto por momentos dramático ya que se sigue acumulando la evidencia del deterioro ambiental y sus efectos, tanto en toda América Latina como a nivel global. Los esfuerzos gubernamentales, la sucesión de cónclaves presidenciales y la avalancha de advertencias científicas, de todos modos no han logrado detener la pérdida de biodiversidad ni la escala contaminante.
- Dotarle de Derechos a la Naturaleza significa, entonces, alentar políticamente su paso de objeto a sujeto, como parte de un proceso centenario de ampliación de los sujetos del derecho, como recordaba ya en 1988 Jörg Leimbacher, jurista suizo. Lo central de los Derechos de la Naturaleza, de acuerdo al mismo Leimbacher, es rescatar el “derecho a la existencia” de los propios seres humanos. Este es un punto medular de los Derechos de la Naturaleza. Insistamos hasta el cansancio que el ser humano no puede vivir al margen de la Naturaleza. Por lo tanto, garantizar la sustentabilidad es indispensable para asegurar la vida del ser humano en el planeta. Esta lucha de liberación, en tanto esfuerzo político, empieza por reconocer que el sistema capitalista destruye sus propias condiciones biofísicas de existencia.
- La vigencia de los Derechos de la Naturaleza plantea cambios profundos. Gudynas es claro al respecto, hay que transitar del actual antropocentrismo al biocentrismo. Tránsito que exige un proceso de transición sostenido y plural. La tarea, al decir de Roberto Guimaraes, es organizar la sociedad y la economía asegurando la integridad de los procesos naturales, garantizando los flujos de energía y de materiales en la biosfera, sin dejar de preservar la biodiversidad del planeta.
- Entender que la forma de relacionarnos con otros seres humanos y con la naturaleza, basados en cuatro principios: (1) La relacionalidad, que sostiene que no puede haber ningún “ente” (seres humanos, naturaleza y a los seres divinos) carente de relaciones, por eso hay que proteger la vida en comunidad. (2) La correspondencia, que es una relación mutua y bidireccional entre los campos de la realidad: simbólico, cualitativo, celebrativo, ritual y afectivo. Los distintos aspectos de la realidad se corresponden de manera armoniosa. (3) La complementariedad que sostiene que todo ente o acción coexiste con su complemento específico y no puede existir de manera particular. (4) La reciprocidad que dice a cada acto corresponde un acto recíproco, como una contribución complementaria (Estermann, 1998). Desde esta relacionalidad, los derechos de la naturaleza (el mantenimiento de su estructura y funciones, de sus ciclos evolutivos y naturales) están relacionados entre sí, porque al cambiar la estructura de alguno de los elementos de la naturaleza, están cambiando sus funciones; lo que puede tener efectos en los procesos evolutivos y repercutir en los procesos biológicos.

Para concluir, solo decir que apelar a este paradigma latinoamericano no es buscar idealizar el mundo indígena, se busca resucitando al “buen salvaje”, se trata de volver la mirada a

nuestras raíces y re-descubrir en la concepción de un indígena precolonial una fluida, respetuosa, equilibrada y válida relación entre el ser humano y la naturaleza que vale la pena rescatar y poner en diálogo con paradigmas recientes.

Por lo demás, se tiene presente que esta propuesta de reconocer la naturaleza como sujetos de derechos suena en la actualidad como una quimera, pero téngase presente también lo difícil que fue la aceptación en la práctica de los Derechos Humanos, asumidos formalmente como un mandato universal ya en el año 1948, es más cómo después de más de medio siglo sigue siendo vulnerados en muchos lugares del planeta. Pero esto no nos debe conducir al desaliento, al contrario es indispensable pensar en dicha estrategia, en generar caminos diplomáticos y discusión pública, esto explica el propósito de esta aquí.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ALBÓ, X. (16 de Abril de 2009). *Suma qamaña=el buen vivir*. Obtenido de [https://sumakkawsay.files.wordpress.com/2009/06/albo\\_sumaqamana.pdf](https://sumakkawsay.files.wordpress.com/2009/06/albo_sumaqamana.pdf)

ARTUNDUAGA, F. (2016). *SUMAK KAWSAY El paradigma del buen vivir y la identidad de especie*. Bogotá: Aula de Humanidades.

BOFF, L. (17 de Abril de 2016). *Desarrollo sostenible: crítica al modelo estandar*. Obtenido de <http://servicioskoinonia.org/doff/articulo.php?num=473>

CORTES, D. (5 de abril de 2010). *La construcción social del "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) en Ecuador*. Obtenido de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/buenvivirsumakkawsay/articulos/Cortez.pdf>

DÁVALOS, P. (15 de Noviembre de 2008). *Reflexiones sobre el sumak kawsay (el buen vivir) y las teorías del desarrollo*. Obtenido de [www.alainet.es/active/25617](http://www.alainet.es/active/25617)

GUDYNAS, E. y. (2011). *El buen vivir o la disolución de la idea de progreso y bienestar*. México: Foro consultivo científico y tecnológico de México.

HOURTART, F. (17 de Abril de 2011). *El concepto de sumk kawsay (Buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad*. Obtenido de <http://www.alainet.org/es/active/47004>

HUANACUNI M, F. (19 de 05 de 2010). *Vivir Bien/Buen Vivir: filosofía, política, estrategias y experiencias regionales, editado por Instituto Internacional de Integración, Bolivia*. Obtenido de <http://www.newfield.cl/newsletters-antiguos/una-buena-vida>

HUANACUNI, F. (16 de Octubre de 2010). *Buen vivir/vivir bien*. Obtenido de <https://www.reflectiongroup.org/stuff/vivir-bien>

PEREZ, L. Y. (2014). *Contrucción del Buen Vivir o Sumaka Kawsay en Ecuador: una alternativa al paradigma de desarrollo occidental*. *Red de Revistas Científicas de América Latinaa y el Caribe*, 49-66.

TROITIÑO V, M. A. (1998). *Turismo y desarrollo sostenibl en ciudades históricas*. *ERÍA*, 211-227.

VANHULST, J. Y. (10 de noviembre de 2013). *Buen vivir: la irrupción de América Latina en el campo gravitacional del desarrollo sostenible*. *Revista Iberomaricana de Economía Ecológica*, 1-14. Obtenido de [http://www.redibec.org/IVO/rev21\\_01.pdf](http://www.redibec.org/IVO/rev21_01.pdf)

**EXPERIENCIAS DEL COOPERATIVISMO  
EN EL TERRITORIO. LOS CASOS DE SAN LUIS  
Y RÍO CUARTO**

BASCONZUELO, CELIA CRISTINA

# EXPERIENCIAS DEL COOPERATIVISMO DE CRÉDITO EN EL TERRITORIO. LOS CASOS PUNTANO Y RIOCUARTENSE.

## I. INTRODUCCIÓN

El cooperativismo representa una de las expresiones organizativas propia de la modernidad y característica de sociedades capitalistas contemporáneas. Nace en Inglaterra y desde allí se difunde como práctica por el continente europeo y americano. En Argentina, las primeras experiencias se recogen en la provincia entrerriana donde en 1913 tiene lugar el primer congreso con ribetes modestos, pues asisten cinco cooperativas y una asociación agraria de seguros. La continuidad de los encuentros congresistas, sumado a la difusión que consiguen por medio de la prensa propia revela la firmeza que van adquiriendo dichas organizaciones. En 1919, la dirigencia socialista impulsa un encuentro mayor en la capital del país que aglutina al cooperativismo más dinámico, el agrario y el de consumo, mientras un segundo evento, en el mismo año, consigue movilizar 108 entidades de todo el país. Por la parte estatal, en 1926 se regula el funcionamiento de dichas entidades mediante la ley de sociedades cooperativas (N°11.388) que regirá hasta 1973. (Plotinsky 2001)

En el marco del profuso universo cooperativo, congregan un interés historiográfico significativo las agrarias, las de consumo y las de crédito. (Lattuada 2004; Girbal-Blacha 2001; Repetto 1976). Respecto de éstas últimas, presenta cinco modalidades en nuestro país (bancos populares, cajas rurales, cajas regionales de préstamo y ahorro, secciones de crédito y cajas de crédito)<sup>1</sup>; su origen se atribuye a la inmigración judía radicada en las colonias agrícolas entrerrianas. Es conocido también que hacia 1965 ocupan el segundo lugar dentro del espectro cooperativista con 423 entidades y congregan un gran número de socios, siendo 564.129 en todo el país.<sup>2</sup> Pero, veinte años después, hacia 1980, la cifra desciende a 256 cajas de crédito, luego 89 en el año 1987 y sólo 47 quedan en pie hacia 1991. Esa contracción se explica -según los estudiosos del tema- debido al impacto de las medidas regulatorias impuestas primeramente durante la presidencia de facto de Juan Carlos Onganía, de acuerdo con las cuales las entidades de crédito quedan incorporadas al régimen del Banco Central siendo controladas por un departamento especial, deben cumplir con obligaciones informativas y reciben periódicas inspecciones; además se impide la creación de nuevas CC. Luego, la bancarización total de las CC tiene lugar a partir de 1977 bajo la última dictadura.

Sin embargo, un estudio minucioso de las fuentes de época junto con testimonios de algunos protagonistas permite ubicar el origen del conflicto en el año 1965, cuando todavía es presidente Arturo Illia. Una medida dictaminada por el Banco Central desencadena la movilización de los dirigentes cooperativistas de crédito en buena parte del país y ese fenómeno junto con la intervención del vice presidente, provoca la reversión de la decisión financiera. Si bien el registro de este proceso es recuperado por algunos estudiosos del cooperativismo (Gelizer

---

<sup>1</sup>En detalle, la primera fue una modalidad bancaria inspirada en el modelo italiano de bancos populares, como por ejemplo el Banco Popular Argentino, creado en Buenos Aires en 1887, que más tarde se transformaría en sociedad anónima. Las cajas rurales fueron otra expresión del cooperativismo crediticio que prosperó en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Se constituyeron a partir del trabajo de difusión hecho por la Liga Social Argentina, que a partir de 1909 buscó difundir en nuestro país el modelo alemán impulsado de ese tipo de entidades. Luego, las cajas regionales de préstamo y ahorro fueron impulsadas a principios de los años 1940. Hubo también secciones específicas crediticias en cooperativas agropecuarias, de consumo y de edificación. (Plotinsky 2001: 6-9).

<sup>2</sup>Las cooperativas agrícolas figuraban a la cabeza de este tipo de asociacionismo con 1.395 entidades; las cooperativas eléctricas sumaban 387 y las de consumo 260 entidades. (La Nación. 4/11/1965: 8).

1999; Peludero 2010), la descripción es muy escueta. Es desconocido, en cambio, el proceso de movilización en ciudades intermedias y pequeñas donde las actividades económicas predominantes eran el comercio y los servicios, tales los casos de Río Cuarto<sup>3</sup> y ciudades de la provincia de San Luis.<sup>4</sup>

En dirección a este tema y en relación también con las actividades que llevaba a cabo el cooperativismo de crédito en las urbes mencionadas, esta investigación plantea tres problemas: 1- Estas organizaciones sociales que en el territorio favorecen el acceso al crédito local ¿quiénes las impulsan, a qué sectores sociales beneficia y cabe preguntarse también si mantienen o no vínculos con la política partidaria? 2- Ante los anuncios oficiales de cambios en las pautas de funcionamiento de las cajas de crédito (CC) y el consiguiente despliegue de acciones de protesta, qué características presentan las movilizaciones cooperativistas en Río Cuarto y San Luis? 3- Constituyen redes de articulación con otras organizaciones o bien con otros actores sociales, con capacidad de revelar una estrategia de política de escalas?

Los objetivos específicos de este trabajo son: a) describir las acciones desarrolladas por el CC en ciudades de rango intermedio y pequeñas para demostrar el comportamiento de las cajas de crédito como organizaciones sociales; b) contextualizar las medidas inhibitorias de 1965; c) identificar el repertorio de prácticas de protesta que los dirigentes de las CC desplegaron en Río Cuarto y en San Luis cuando sobreviene una coyuntura que es interpretada como situación de conflicto por la CC; d) analizar las articulaciones con otras CC del país en dicha instancia de acción colectiva.

Respecto de las fuentes consultadas y empleadas para esta investigación, puede afirmarse que el Archivo Histórico Municipal de Río Cuarto no cuenta con un registro institucional específico para estudiar el cooperativismo; el periodismo local en gran medida<sup>5</sup>, el provincial en segundo lugar y el nacional como complementario aportan gran parte de los datos empíricos directos. Los testimonios de dos protagonistas de la época permite conocer aspectos organizativos iniciales del CC en Río Cuarto.<sup>6</sup> Por último, la Revista Acción -fundada el 1 de abril de 1966-y que fuera en su momento el órgano de divulgación del pensamiento y de las acciones del CC, detalla las acciones colectivas.<sup>7</sup> Por su parte, el CC en San Luis constituye un campo de análisis no conocido. Las producciones bibliográficas consultadas permiten reconstruir la vida provinciana durante la década de 1960. (Mulhall 2003; Núñez 2003). El Diario de San Luis, dirigido por Hernando Pérez, representa otra de las fuentes consultadas.

---

<sup>3</sup> Respecto de los aportes riocuartenses, la historia del cooperativismo de crédito queda limitada sólo a la mención del momento fundacional a través de la información brindada por Leandro Miskoski y Jorge Domínguez, en la entrevista que realizaron ambos, a fines de los años noventa, a los fundadores del movimiento y/o protagonistas privilegiados de aquella experiencia identitaria de lo barrial. (Villarreal 1999).

<sup>4</sup> El CC sanluisense es más difícil de conocer ya que no existe bibliografía específica que permita contar con antecedentes; además el archivo histórico de la provincia no conserva documentación relativa a las cooperativas, las cuales sí, en cambio, aparecen mencionadas en los periódicos. De manera que éstos se constituyen provisoriamente en una fuente central para esta investigación.

<sup>5</sup> Los diarios consultados son El Pueblo y La Calle. Se trata de dos periódicos de gran tirada para una ciudad donde vivían 65.600 habitantes, según el censo nacional de 1960. El primer periódico comienza a editarse en 1912 por hombres que responden al Partido Demócrata y luego se vuelcan al peronismo. El segundo diario es fundado 1953 y se declara de tendencia peronista.

<sup>6</sup> Las entrevistas fueron realizadas al Sr. Carlos Ghiglione, fundador de la asociación vecinal Las Férias en Río Cuarto, co fundador de la Federación de Asociaciones Vecinales y de la Cooperativa de Crédito, y al Sr. Sebastián Tonelli, co fundador de la Caja de Crédito de Río Cuarto.

<sup>7</sup> Los ejemplares fueron consultados en la biblioteca del Centro Cultural de Cooperación Floreal Gorini, en Buenos Aires.

La perspectiva metodológica es cualitativa. Se emplea como método el estudio de caso. (Stake 1999) El trabajo se desarrolla a lo largo de cinco apartados. Inicialmente, el foco del análisis es el marco conceptual y el contexto espacial donde se localizan las organizaciones cooperativas de crédito. En segundo término, se describen las prácticas sociales que los cooperativistas llevan a cabo en Río Cuarto y San Luis, incluyéndose también un panorama del desarrollo organizativo del CC en el país. La tercera parte centra en las medidas dispuestas por el Banco Central. Seguidamente, se desarrollan las prácticas confrontativas. La ponencia concluye con una explicación acerca de la decisión política adoptada y la suspensión del conflicto.

## II. CONTEXTO EXPLICATIVO

### II.1 *Marco conceptual*

Desde el punto de vista conceptual, este artículo ubica al cooperativismo de crédito dentro del mapa de organizaciones sociales autogestionarias. Sin desconocer el importante debate que existe en las Ciencias Sociales acerca de las categorías para ubicar el cooperativismo, respecto de las cuales algunos autores como José Luis Coraggio las califican como organizaciones económicas pertenecientes a la economía social<sup>8</sup>, en este trabajo se la línea teórica propuesta por Norma Giarraca quien relativiza la importancia de la lógica estructural y las condiciones externas cuando intenta explicar las acciones emprendidas por las organizaciones cooperativistas en las sociedades actuales. En cambio, y sin negar la importancia de los factores coyunturales como pueden serlo ciertas políticas públicas, subraya las facultades de los agentes sociales para “producir y transformar sus propias circunstancias y reconocer la libertad inherente al actor”. (Giarraca 2014: 10). La figura del actor es recuperada aquí para poner de relevancia “su capacidad de apropiación y manejo de recursos materiales y simbólicos”. En el tipo de organizaciones cooperativistas “la organización administrativa sí combina con la organización social la cual supone un fuerte componente de solidaridad”. Los actores son “activos participantes que procesan información crean procesos de aprendizaje generan estrategias de negociación y confrontación con otros actores e instituciones”. Es mediante esta perspectiva teórica que la autora explica cómo “la realidad social es creada constantemente por los actores y por lo tanto no es un dato que los precede”. Ello implica advertir que “los grupos sociales no son pasivos receptores de aparatos de dominación que los constituyen el ser es subordinado pasivos y débiles” (Ibídem: 12-14).

El tercer concepto que permite procesar la información empírica es el de política de escala. Desde esta perspectiva se interpreta el accionar del CC. Sus prácticas -tal como se demostrará en este trabajo- no solo focalizan en el plano crediticio, sino que contribuyen al mismo tiempo para el desarrollo social en el territorio.<sup>9</sup> El concepto “política de escala” se utiliza en las investigaciones socio espaciales y tiene relación directa con la propia extensión o magnitud del espacio que se estudia. Para ello se trabaja con la noción de escala geográfica, la cual puede ser subdividida en escala del fenómeno, escala de análisis, y escala de acción. Nos interesa el

---

<sup>8</sup> Según el autor “esta economía es social porque produce sociedad y no sólo utilidades económicas”, no sólo sostiene relaciones de producción y la acumulación no lo es en el sentido capitalista, pues “está subordinada a la satisfacción de necesidades y a la calidad de las relaciones sociales”. Las organizaciones de la economía social son “empresas” que procuran “asegurar la reproducción con calidad creciente de la vida de sus miembros y sus comunidades de pertenencia”. En función de sus valores se definen como no-capitalistas. Compiten el mercado o en el territorio con el sistema de empresas capitalistas, pero las relaciones que generan tienen dosis de solidaridad. Ello implica que “una parte de los excedentes de estas organizaciones se dedica a expandir el sector creando o subsidiando las etapas iniciales de otras organizaciones que comparten su lógica” (Coraggio 2002: 4-7).

<sup>9</sup> La noción de territorio es interpretada aquí en el sentido de la nueva geografía, es decir, como construcción social.

último concepto, pues refiere el alcance espacial de las prácticas de los agentes concerniente a las acciones colectivas y al papel de los sujetos. Es importante reconocer que las escalas no son dadas, no son inmutables ni naturales. Son productos de cambios tecnológicos, modos de organización humana y de la lucha política. No es una categoría preexistente sino un modo de contextualizar concepciones de la realidad. Diferentes escalas constituyen y son constituidas a través de una estructura histórico geográfica de interacciones sociales. (Lopes de Souza 2013: 192).

## II.2 *Las urbes puntana y riocuartense en clave comparativa*

De acuerdo con los censos nacionales, la población de la provincia de San Luis experimenta entre 1947 y 1970 un crecimiento demográfico moderado, sobre todo si se compara con provincias de la pampa húmeda como Córdoba o inclusive con otras cuyanas: así pasa de tener 165.546 habitantes (1947), a 174.316 (1960) a 183.460 (1970).<sup>10</sup> Dicho crecimiento tiene lugar en el marco también de fuertes desequilibrios demográficos, pues a diferencia de lo que ocurre en la provincia de Córdoba, en San Luis el departamento capital entre 1947 y 1960, es superado en cantidad de población por otros como el de General Pedernera, departamento donde se localiza la CC de Justo Daract Limitada y la de Mercedes.

Una segunda particularidad que presenta la provincia cuyana y la diferencia con la mediterránea es la localización de su población: mientras en la primera la población rural predomina (en 1947, 100.877 habitantes viven en áreas consideradas rurales frente a la cifra de 64.669 pobladores urbanos), en Córdoba se avanza hacia la definitiva urbanización.<sup>11</sup> En el mismo censo, esta provincia registra 787.295 habitantes para el ámbito urbano y 710.692 habitantes en el mundo rural. Recién en 1960 San Luis consolida sus núcleos urbanos aunque levemente por encima de los rurales: de los 174.316 habitantes, 90.232 viven en la ciudad mientras 84.084 lo hacen en zonas rurales. Por su parte, ya en 1960, la población urbana cordobesa ha duplicado la residente en el ámbito rural: de 1.753.840 habitantes, 1.196.190 viven en la ciudad y 557.650 en zonas rurales. (IV Censo General de la Nación, Tomo I: 49).

Al promediar los años sesenta el avance de las obras públicas en la provincia de San Luis es limitado. Los caminos de acceso a las poblaciones rurales se denuncian en “estado desastroso”, la pavimentación de rutas provinciales es limitada, las actividades económicas más dinámicas giran alrededor de la agricultura y la minería. En el norte provincial se fomenta la explotación citrícola y la fruticultura, mientras en el sur predomina la producción agrícola-ganadera. Las instalaciones fabriles son modestas, entre ellas, la Fábrica de Cemento El Gigante, la Planta Esterilizadora de Leche en Mercedes y la del Calzado en San Luis; se menciona un frigorífico, una fábrica de cerámica, otra de alfombras, de ropería, de portland y algunas textiles. (El Diario de San Luis. 1966: mayo-junio)

Desde el punto de vista político partidario, gobierna la provincia Santiago Besso (1963-1966) por el partido Unión Demócrata Liberal. El mandatario es, al mismo tiempo, propietario de una empresa consignataria de ganado, fundador de bancos (Banco Mixto y Banco Argentino del Centro) y uno de los impulsores del Partido Demócrata Liberal de San Luis. En 1963 gana las elecciones con un solo 30% de los votos, frente al 22% de la Unión Popular, el 21% de votos en blanco -identificados en ese momento con el peronismo-y un 20% que obtuvo la UCRI. Como Besso incorpora en su lista de candidatos a una fracción de la UCRP que a nivel nacional respalda

---

<sup>10</sup> En el mismo período Córdoba registra 1.497.987 habitantes, luego 1.753.840 y finalmente 2.060.065 habitantes. En el caso de San Juan contabiliza 261.229 habitantes en 1947, 352.387 en 1960 y 384.284 en 1970.

<sup>11</sup> Cabe acotar que el censo consideró población urbana la existente en localidades de más de 2.000 habitantes.

al presidente Illia, su gobierno si bien demócrata, cuenta con el apoyo del partido oficialista nacional. La gestión de Besso tiene como impronta propia una serie de obras en materia de salud pública, educación, servicio de energía eléctrica y viviendas. (Mulhall 2003; Núñez 2002)

Respecto de Río Cuarto, los datos censales entre 1947 y 1970 dan cuenta de una desaceleración del ritmo de crecimiento poblacional, si se compara con la etapa anterior fuertemente promovida por la inmigración.<sup>12</sup> El Departamento Río Cuarto pasa de contabilizar 125.694 habitantes en 1947 a 144.777 en 1960 y 169.510 en 1970.

La dinámica comercial y de servicios de la ciudad registra su continuidad, rodeada por un cinturón agrario a la vez que se consolida el primer rasgo desde el punto de vista empresario-institucional con la inauguración del Centro Comercial (19/6/1966). Una referencia industrial emblemática es la instalación de la empresa Rumifer en setiembre de 1960 y luego la Planta en 1978, aspecto que mostraría indicios de una tendencia de industrializar la región, junto con la constitución de la Unión Industrial (19/11/1971) y el inicio de obras en el Parque Industrial, también a comienzos de esa década.

En cuanto a la fuerza partidaria gobernante a nivel local, se corresponde con la intendencia del Dr. Jaime Gil (1963-1966), escribano, abogado y dirigente de la fracción del radicalismo de la UCRP. Su mandato es conocido por diversas obras públicas, entre ellas un vasto plan de pavimentación y la remodelación de la Plaza Olmos; así como innovaciones institucionales (el Registro Civil de Barrio Alberdi, el Instituto Municipal de Protección al Menor y la nueva sede del Centro Comercial e Industrial de Río Cuarto, hoy CECIS) así como iniciativas laborales (la Bolsa Comunal de Trabajo). (Otero Pizarro 1996)

### III. EL DESPEGUE DEL COOPERATIVISMO DE CRÉDITO EN LOCALIDADES PUNTANAS Y EN RÍO CUARTO

El cooperativismo de crédito es una de las expresiones asociativas que actúan en poblaciones urbanas básicamente. Pero, no es la única que tanto en ciudad como en el ámbito rural desarrolla acciones diversas.<sup>13</sup>

Según Plotinsky (2002), la primera CC nace en un medio rural, en 1913, impulsada por los judíos, en tanto su homóloga urbana está fechada en 1918, en el barrio de Villa Crespo de la ciudad de Buenos Aires. Por la misma época, en Santa Fe y en la provincia de Córdoba se multiplican organizaciones de un tipo similar. Durante la etapa peronista la expansión del proceso es mayor; así es como se llegó a 1950 con la constitución de la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito. Con sólo 14 entidades nucleadas esta representación de segundo orden se afianza territorialmente en Buenos Aires y Santa Fe. Entre sus funciones puede mencionarse, la asistencia financiera a la actividad productiva como medio para difundir la función social del CC así como coordinar la representación gremial y dar asesoramiento jurídico y contable. Como todas las de su tipo, adoptó la prescindencia política como postura fundamental. Durante la etapa desarrollista frondicista el CC reúne 197 entidades en todo el país. El 22 de noviembre de 1958 se

---

<sup>12</sup> El departamento Río Cuarto había duplicado su población entre 1869 y 1895 (10.995 a 24.431 habitantes), triplicado en 1914 (64.851) nuevamente duplicado en 1947 (125.694 habitantes).

<sup>13</sup> En la provincia de San Luis, por ejemplo, en algunas poblaciones urbanizadas y de rango pequeño, el cooperativismo lleva a cabo prácticas verdaderamente transformadoras del territorio. En el pueblo de La Toma (distante 79,7 km. de la capital provincial), las fuentes dan cuenta de la existencia de una cooperativa telefónica que se constituyó a principios de 1964. En Tilisarao (ubicada a 136 km de la capital) se constituye a mediados de 1966 una cooperativa para la provisión del agua potable. (El Diario de San Luis, 18/6/1966). En Río Cuarto, durante el mismo período, dos expresiones novedosas del cooperativismo urbano son la fundación de la Cooperativa Eléctrica Popular de Río Cuarto (20/8/1960) y la Caja de Crédito en 1965.



crea el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos que posibilita al movimiento una plataforma más sólida para ofrecer inclusive mayores servicios a sus asociados. (Gleizer 1979)

¿Qué servicio viene a ofrecer este tipo de cooperativismo que adopta el nombre de Cajas de Crédito (CC)? Desde la creación del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos en 1958 (IMFC) se acuerda que pueden recibir depósitos y a cambio entregan una Orden de Pago, también llamada Letra de Cambio, un documento parecido al cheque. El depositante recibe un interés y a través del sistema de cuenta corriente se genera la orden de pago.

La primera CC en Río Cuarto se crea el 28 de noviembre de 1965.<sup>14</sup> La particularidad que presenta, inclusive que la distingue de otras que existen en el país, es que nace impulsada por los dirigentes del vecinalismo local, es decir, por quienes llevaron a cabo la organización de las primeras asociaciones barriales. En palabras de uno de los referentes locales de aquel momento, Carlos Ghiglione, propietario de una curtiembre: “Entre nuestros principios la idea era fundar una biblioteca, impulsar la creación de clubes, y desarrollar el cooperativismo” (Ghiglione. Entrevista 10/11/2015). Esta última idea cristaliza en tres proyectos: una cooperativa de electricidad, aunque no alcanza a funcionar, otra panificadora que se inicia en 1969 y la Caja de Crédito a fines de 1965.

La Caja prestaba servicios a empleados, obreros y a pequeños comerciantes e industriales, a quienes se les conocía su buena conducta moral. No se les exigía demasiados requisitos como ahora. A mi personal que trabajaba en la curtiembre lo invité a asociarse, y así fue como pidieron los créditos. Yo siempre los apoyé poniendo mi firma y nunca ninguno me falló. Es más, para acostumbrarlos al cooperativismo les dije, hagan Uds. mismos las órdenes de pago y acostúmbrense a tener la plata no en la casa sino a través de una orden de pago (Ghiglione. Entrevista).

Para el caso de San Luis, las CC existentes se localizan una en Justo Daract, fundada el 30 de noviembre de 1964; otra en Villa Mercedes, creada el 2 de diciembre de 1965, y una tercera en la ciudad capital de San Luis de la cual desconocemos los precisos de su creación, aunque se menciona en pleno funcionamiento durante el año 1966.

Estas declaraciones permiten confirmar entonces que el cooperativismo de crédito es impulsado como una práctica asociativa por parte de representantes de los sectores medios urbanos y está destinado a prestar servicios crediticios a la franja media social. Sus creadores le otorgan un sentido social. Es conocido que el beneficio crediticio dentro de la estructura bancaria está al alcance de los actores industriales y comerciales más concentrados, por eso quienes requieren capitales para tecnificar el campo, impulsar una pequeña o mediana industria o comercio, instalar un consultorio, o adquirir -en el caso de los trabajadores- elementos para construir su vivienda o artículos para el hogar, encuentran múltiples trabas por los medios tradicionales. Las CC buscan satisfacer ese tipo de demanda.

Nuestro entrevistado de Río Cuarto comenta en otro tramo de la entrevista que “una problemática de esos años, en relación con el acceso al crédito, era la dificultad que se planteaba para un ahorrista pequeño y mediano poder obtenerlo en los circuitos financieros tradicionales. En cambio, les ofrecíamos esa opción sobre todo a pequeños comerciantes, industriales medianos y profesionales”. (Ibidem)

El diario riocuartense La Calle ratifica el comentario antes citado, al decir: “la Caja brindará su apoyo a la actividad comercial e industrial de la pequeña y mediana empresa, así como a las operaciones personales de empleados, obreros y profesionales” (La Calle. 1/3/1966: 7).

---

<sup>14</sup> La inauguración oficial tuvo lugar el 27 de mayo de 1966, en el local de la calle Alberdi 931. (La Calle. 31/3/1966: 5)

La CC de Justo Daract, en San Luis, otorgaba créditos además de los sectores mencionados a las amas de casa, tal como se describe, “de 10.000 pesos para escolares amortizable en 10 cuotas al 16 por ciento sobre saldos”. Inclusive otorgan becas a las escuelas de comercio y técnica de la ciudad, en 1966 por un monto de 10.000 a cada una de tres de ese tipo. (El Diario de San Luis. 18/6/1966: 3)

La CC de Villa Mercedes relata que una de sus acciones más importantes ha sido otorgar “créditos otorgados a obreros, empleados y jubilados cuya cifra se acerca a los nueve millones de pesos figurando otros préstamos a la industria, actividades rurales, profesionales, instituciones deportivas y culturales, actividades liberales y construcción. (El Diario de San Luis.9/9/1966)

En San Luis presentan una particularidad, pues algunas emprenden otras acciones que precisamente exceden la función crediticia y le confieren entonces características específicas. Así, en Justo Daract, localidad ubicada a 132,5 km. de la capital puntana, la CC existente, otorga en mayo de 1966 la cantidad de 10.000 pesos “en beneficio del mejoramiento de la ciudad” para la instalación de la luz a mercurio en una avenida de la ciudad. (El Diario de San Luis. 8/5/1966: 5). Por eso, un corresponsal del diario puntano El Diario de San Luis comentaba acerca de “la importancia que tiene en esta ciudad actualmente esta Cooperativa de Créditos [...] como así el beneficio que aporta en el progreso de esta ciudad”. (El Diario de San Luis. 14/6/1966: 3).

La conformación de redes institucionales de tipo cooperativo en la escala regional resulta una práctica fundamental, por un lado en la instancia de creación de las CC. Así permiten inferir las fuentes de época. La de Río Cuarto se crea según se dijo en noviembre del año 1965, pero ya en septiembre se constituye una comisión promotora en la cual asisten dirigentes del IMFC de Córdoba y directivos de cooperativas de Justo Daract y Laboulaye. (La Calle. 19/09/1965: 5) Por otro lado, la red se extiende para integrar y adherir al IMFC.

La dinámica constitutiva es similar a otras organizaciones sociales. La asamblea es una práctica fundacional y luego se reitera para dictaminar sobre las decisiones, aprobar memorias y balances y elegir los miembros. En Río Cuarto, se realizó donde funcionaba la federación de asociaciones vecinales, en la sede del Palacio Municipal. Un dato que podría suponer el ejercicio de un cierto contralor por parte del poder municipal sobre este tipo de organizaciones, y sin embargo, solo reflejaría el grado de apoyo y de buena sintonía que existía entre estos dirigentes barriales y el gobierno local, tal como lo expresó Sebastián Tonelli en la entrevista por nosotros realizada. (Tonelli. Entrevista. 18/8/2017). Otra práctica común es la creación del Consejo administrativo, hecho al cual sigue la redacción y aprobación de los Estatutos. (La Calle. 4/12/1965: 5). En otro orden de prácticas pueden mencionarse las sesiones ordinarias convocadas por el consejo de administración para evaluar la marcha de las operaciones crediticias.

Otra práctica social que puede añadirse a las anteriores y confirmaría el perfil de las CC como organizaciones sociales -en el sentido atribuido por Norma Giarraca, es decir, como impulsoras de un rol activo, con capacidad de autonomía y creadoras de estrategias- y en este punto similares a otras prácticas asociativas, es la búsqueda de posicionamiento en la opinión pública local. A través de la prensa dan a conocer las actividades a realizar, comunican los objetivos que las impulsan a trabajar en la ciudad y buscan atraer socios a través de una estrategia discursiva que no esconde su pretensión movilizadora y generadora de nuevos adherentes.

Si la CC riocuartense festejaba el haber reunido 400 socios en los primeros cuatro meses de existencia (La Calle. 4/3/1966: 7). La que funcionaba en Justo Daract reunía en 1966, dos años después de su creación, 1.486 socios. La que funcionaba en Villa Mercedes, San Luis, creada más tardíamente que la de Río Cuarto expresaba que “las operaciones de préstamos han alcanzado cifras considerables y se ha incrementado el número de socios a 1.701 quienes en su mayoría operan con la Caja a través de sus distintas cuentas contándose con 458 Cuentas

Personales en actividad y 642 Cuentas de Fondo de Asociados (El Diario de San Luis. 7/6/1966: 5).

#### IV. LAS MEDIDAS CONFLICTIVAS EN CONTEXTO

A comienzos de 1965 el poder ejecutivo nacional designa una comisión encargada de reunir y estudiar todos los antecedentes legales relacionados con el régimen a que estaban sometidas las cooperativas.

Pero es el Banco Central -entidad por entonces con autonomía- quien en los primeros días de noviembre decide reglamentar las actividades de las sociedades financieras y las cooperativas de crédito, y modificar el artículo 6º de la ley de bancos (13.127/57). Es decir que adopta una medida anticipándose al debate que iba a tener lugar en el congreso de la nación, pues las autoridades cooperativas habían elevado un proyecto de ley que sería tenido en cuenta junto con un documento presentado por una comisión especial creada por la Secretaría de Comercio. El Banco Central asegura que cuenta con la facultad de control y fiscalización además de la potestad reglamentaria para actuar en el tema referido, de acuerdo con la legislación vigente.

Por lo tanto, la reglamentación que impone alcanza a las entidades financieras, a las cooperativas de crédito que usan fondos de terceros y presenta las siguientes características: las CC debían inscribirse en el registro de entidades financieras no bancarias del Banco Central, podían solicitar su transformación en bancos siempre que contarán con el 50% de capital mínimo exigido y según las normas básicas vigentes para la autorización de funcionamiento de nuevas entidades bancarias. Quedan sujetas a una inspección y control de sus transacciones y se prevén multas o sanciones penales en caso de detectarse irregularidades. En tres meses debían adaptarse a las directivas. (La Nación. 6/11/1965: 5; La Nación. 9/11/1965: 8)

La medida busca regular diferentes aspectos del funcionamiento, desde el régimen de los depósitos hasta plazos, intereses punitivos y reservas mínimas. Una autoridad bancaria, Jorge Lorenzutti, quien reseñó la historia del Banco Central<sup>15</sup>, intenta fundamentar en su obra bibliográfica el por qué de estas medidas. En su opinión, “el Banco Central no aceptaba que dicho sector actuara sin un contralor estatal en el orden monetario y crediticio, pues se corría el riesgo de una creación de moneda adicional al monopolio que la ley otorga va al Instituto emisor” (Lorenzutti 1996: 315). Además, hacia 1965 se ve con cierta preocupación el alejamiento de los inversores externos en el control de entidades financieras no bancarias que en algún momento habían tenido cierta importancia. Las cooperativas de crédito y sus depósitos contra los que se libraban órdenes de pago habían sido reglamentadas el 30 de julio de 1964 y se estimuló su transformación en bancos cooperativos. El autor reconoce que se origina un movimiento contrario a la aplicación de las reglamentaciones por parte de las entidades alcanzadas y entonces atribuye al ministro de economía Juan Carlos Pugliese la decisión de solicitar que se prorroguen los plazos de inscripción.

#### V. REPERTORIO DE PRÁCTICAS DE LAS CC

##### V.1 *La dirigencia y las organizaciones de segundo grado movilizadas.*

A nivel nacional, una de las primeras entidades que reacciona es la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (en adelante FACC), a quien las CC reconocen como entidad de segundo grado. El alcance de esa reacción es discursiva, y dirigida contra el Banco Central y el

---

<sup>15</sup> La entidad fue creada en 1935.

procedimiento gubernamental. A poco de conocerse las medidas, la FACC sienta un discurso crítico. Sus dirigentes cuestionan las normas dictadas por su carácter unilateral y arbitrario y porque desconoce “el verdadero carácter y funciones del cooperativismo”. Consideran que el Banco Central lesiona sus derechos que habían sido reglamentados por la ley 11.388 y por el Código de Comercio. (La Nación. 11/11/1965: 12)

El discurso orienta las prácticas. Se apela al colectivo propio con el fin de movilizarlo. La FACC “exhorta a la total unidad del movimiento cooperativo, cuya solidaridad ya se ha demostrado públicamente”, y convoca “a todos los sectores del quehacer nacional a apoyar la lucha del cooperativismo de crédito para lograr justicia” (La Nación. 11/11/1965: 12). Algunos conceptos pueblan las exhortaciones, entre ellos el de “lucha”, que no alcanza a traducirse en prácticas disruptivas.

Una segunda entidad que reacciona y aglutina a las CC es el IMFC. La práctica movilizadora inicia con una reunión general que es de resistencia. El IMFC aconseja a las 600 cooperativas que son sus afiliadas no obedecer la resolución dictada por el Banco Central. (La Voz del Interior. 15/11/1965: 5). Luego, se llevaba a cabo una asamblea. Ésta opera en distintas escalas, locales y regionales. Diez días después de la medida dada a conocer por el Banco Central, el IMFC consigue reunir a 1.500 delegados de 250 CC de todo el país en una asamblea que tiene lugar en la ciudad de Rosario, urbe mítica para el cooperativismo de crédito. La representatividad por lo tanto es amplia. Sobre la base de lo dictaminado por el Código de Comercio, la Constitución Nacional y la ley 11.388 impugnan la medida, solicitan sea derogada y se declaran en estado de asamblea. (La Nación. 15/11/1965: 7) Se movilizan las regionales de Tucumán, Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos.

## V.2 *La activación de redes sociales: los aliados influyentes*

Por un lado, se expresan los comerciantes mayoristas. En Buenos Aires, desde la Cámara que los congrega se realiza una reunión donde se hace referencia a los problemas que afectan a las instituciones cooperativas. En ella, quien preside la entidad por entonces -Jacobsohn- expresa que “las cooperativas están sufriendo embates cada vez con mayor virulencia” que afectan a sus 3500 entidades y 2.500.000 usuarios y beneficiarios. Por medio de un discurso no disruptivo pero sí de interpelación a los organismos competentes para que se considere la representatividad del sector cooperativo al momento de adoptarse las medidas inminentes. Apela a la “prudencia, eficacia y firmeza en la promoción del quehacer cooperativo”, e invita para que haya “adhesiones a la campaña de defensa de las cooperativas”, aunque “desprovistas -aclara- de todo color político o sectorial y tendiente a lograr una legislación acorde con la evolución operada en este tipo de instituciones”. Queda claro que estos aliados del cooperativismo no se oponen a una reglamentación y a una limitación inclusive entre sus actividades y las de la banca oficial y privada. En cambio, sí expresan contundentemente “la necesidad de consultar ampliamente a los organismos que las representan” pues consideran que las entidades cooperativas tienen una importante gravitación en la economía popular.

(La Razón. 1/10/1965: 7)

Por otro lado, encuentran apoyo en el mediano empresariado nacional. Una asamblea auspiciada por diferentes entidades empresarias da origen a una comisión permanente en defensa del cooperativismo y la integran, entre otra, la Confederación General de la Producción, la Confederación Minera Argentina, la Federación Económica de la Capital Federal, la Federación de Centros Comerciales de la Capital, la Cámara Argentina de la Industria de los Oleaginosos, la Asociación de Cooperativas Agrarias, la Unión Cañeros Independientes de Tucumán, la Fraternidad Agraria de Cooperativas, la Cámara de Aparatos Eléctricos Mecánicos y Afines, la

Asociación de Mueblería, la Federación de la Industria botonera Argentina y la Cámara de Comerciantes Mayoristas. (Acción. 1/4/1966: 4)

Los Empleados de cooperativas de crédito, por su parte se muestran contrarios a la resolución del Banco Central. Organizan una asamblea a través de la comisión coordinadora y exigen la anulación de la reciente medida. En la ciudad capital de Córdoba apelan a la prensa. Se dirigen al local donde funciona la voz del interior y difunden los acuerdos a los que arriba la asamblea del sector. Cabe preguntarse por qué la rechazan, cuando lo que ella supone no era declarar el fin de las CC sino fijar pautas de funcionamiento y uniformar de algún modo los criterios para que todos estos agentes intermediarios no bancarios del crédito operasen de manera similar. ¿Temían perder autonomía? Queda claro que la práctica es fortalecer la dinámica de movilización y operar a través de las redes: apoyan las medidas tomadas por el IMFC, califican como inconstitucional las medidas del Banco Central y se niegan a darle acatamiento; buscan apoyos de los partidos políticos, los sindicatos, entidades económicas y culturales; sientan un discurso de fuerte apoyo a la dirigencia sindical cegetista y solicitan solidaridad de parte de la clase obrera. Las imágenes periodísticas resultan inequívocas: estos empleados representan a los sectores medios de la sociedad aunque invoquen un arco de solidaridad con las luchas populares; pues es una estrategia propia de los colectivos movilizados en los años 60. (Los Principios. 15/11/1965:9)

### V.3 *La prensa cooperativista*

La Revista Acción, fundada el 1 de abril de 1966, se constituye en la expresión periodística más representativa del cooperativismo. A partir de su primera edición cuya editorial titula “Nuestros Propósitos” define identidades y contrarios. Sus editores explicitan que la cooperación tiene “enemigos” y se le “oponen intereses poderosos” aunque en principio no los identifican luego dejan deslizar de quiénes se trata: “Y bien sabemos que los intereses del capital financiero monopolista no coinciden precisamente con los del ideal cooperativo”. Expresan que “la presencia del cooperativismo de crédito está estrechamente ligada a la subsistencia del empresariado auténticamente nacional y a los sectores de recursos económicos modestos de la población”. Bregan a favor de la sanción de una ley que reglamente y garantice las actividades de las cajas de crédito cooperativas. (Acción. 1/4/1966: 3). Es decir, aceptan la regulación del Banco Central pero no la extinción de las entidades.

El empleo de recursos iconográficos a través de los cuales se mostraban las imágenes de las reuniones sucesivas que los cooperativistas llevaban a cabo junto con sus asambleas en distintos puntos del país, trasluce la intención del discurso periodístico de contribuir entorno del concepto de “lucha” y de “unidad” del movimiento cooperativo.

### V.4 *Los adversarios*

Durante el desarrollo del repertorio de confrontación queda claro también que el cooperativismo hace visible ante otros actores sus identidades que expresan un contrapunto con sectores económicos liberales. En efecto, en medio del conflicto -por otra parte coincidente con uno de los paros de la CGT- ACIEL (Acción Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres) explica que es conveniente “eliminar restricciones en diversos aspectos monetarios y cambiarios para bien de la producción agropecuaria, el desarrollo industrial, las economías regionales y los ingresos de la población”. Más puntualmente sobre las cooperativas de crédito, argumentan a favor de la política intervencionista de la autoridad monetaria, al decir: “debe acudir con urgencia en defensa de los ahorros de centenares de miles de depositantes mediante una reglamentación y contralor adecuados que impidan hechos fraudulentos”; y luego añaden una

interpretación usual que asociaba cooperativismo con comunismo, al expresar: “existe en algunos sectores de ellas un principio de infiltración extremista que los propios cooperativistas deben eliminar”.<sup>16</sup> (La Razón. 27/10/1965: 7)

## VI. LA DISTENSIÓN DEL CONFLICTO

Para algunas fuentes, el actor que contribuye a desactivar el conflicto es el ministro de economía. (Lorenzutti 1996: 316). Para otros es el vicepresidente de la Nación, Dr. Perette. El diario La Razón por ejemplo destaca en uno de los titulares “el Gobierno apoya al Cooperativismo, según dijo en Bahía Blanca, Perette”. (La Razón. 31/10/1965: 5) La prensa destaca un tramo del discurso del vicepresidente en el cual expresa el apoyo del gobierno hacia el movimiento cooperativo, ya que -en sus palabras- “es el factor decisivo para que el país pueda salir airoso de esta situación de emergencia económica en que se encuentra”; y agregó “el gobierno defiende al cooperativismo en todos los órdenes porque cooperativismo es nacionalidad, es patria” (Ibídem).

De acuerdo con el testimonio de Carlos Ghiglione, es tras el golpe de 1966 cuando avanzan mayores presiones sobre el cooperativismo. En efecto la ley 16.898 del 8 de julio de 1966 estipula que las atribuciones del Banco Central es de aplicación a las cooperativas de crédito, por lo que aquél podía intervenir y liquidar esas entidades y resolver el cese de actividades de las que no se ajustaran a sus normas. (Lorenzutti 1996)

Con posterioridad, bajo el tercer gobierno de Juan D. Perón se sanciona la Ley 20.037 de cooperativas que hace revivir el régimen de CC y el IMFC. Es bajo el gobierno de la última dictadura que se pone fin al cooperativismo de crédito.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Benítez, Onidia (2011). “El proceso de globalización y la actual crisis financiera capitalista”. En [http://www.ceid.edu.ar/serie/2011/CEID\\_DT\\_67\\_ONIDIA\\_AGUILAR\\_BENITEZ\\_EL\\_PROCESO\\_DE\\_GLOBALIZACION\\_Y\\_LA\\_ACTUAL\\_CRISIS\\_FINANCIERA\\_CAPITALIST\\_A.pdf](http://www.ceid.edu.ar/serie/2011/CEID_DT_67_ONIDIA_AGUILAR_BENITEZ_EL_PROCESO_DE_GLOBALIZACION_Y_LA_ACTUAL_CRISIS_FINANCIERA_CAPITALIST_A.pdf) (Consultado 13/5/2017).

Cibils, Alan y Allami, Cecilia (2008). “El sistema financiero argentino desde la reforma de 1977 hasta la actualidad: ruptura y continuidades”. En [http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/cibils\\_y\\_allami.pdf](http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/cibils_y_allami.pdf) (Consultado 2/4/2017).

Giarraca, Norma (2014). *Acciones colectivas y organización cooperativa. Reflexiones y estudios de caso*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Girbal-Blacha, Noemí (2001). “Cooperativismo agrario y crédito oficial (1946-1955): una aproximación a las continuidades y cambios de la Argentina peronista”. En: *Anuario del Centro de Estudios Carlos Segreti*. Vol. 1, N° 1, pp. 247-276.

Gleizer, Aarón (1979). “La experiencia del movimiento cooperativo de crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económico y social”. En

---

<sup>16</sup> El 19 de junio de 1958, la UIA, la SRA, la Cámara Argentina de Comercio (CAC) y la Bolsa de Comercio constituyen la ACIEL (Acción Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres). En 1966 la ACIEL apoyó la intervención militar y la política económica del régimen, es decir, de apertura al capital extranjero. (Martens 2005)

<https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/81040203.pdf> (consultado 2/5/2018).

Gleizer, Aarón (1999). “Cronología de acontecimientos cooperativos y financieros”. En <http://www.idelcoop.org.ar/sites/default/files/revista/articulos/pdf/99061401.pdf> (Consultado 3/2/2017).

Lattuada, Mario (2004). *El cooperativismo agrario ante la globalización. Un análisis sociológico de los cambios en su composición, morfología y discurso institucional*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Lopes de Souza, Marcelo (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.

Lorenzutti, Jorge (1996). *Dinero, política y bancos. Historia del Banco Central de la República Argentina*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.

Martens, Anahí (2005). “¿Quién representa a los pequeños y medianos industriales?”. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.568/te.568.pdf> (Consultado el 1/4/2018).

Mulhall, Mario (2003). *San Luis, Hombres y mujeres constructores de su historia*. San Luis: Biblioteca San Luis.

Núñez, Urbano (2002). *Historia de San Luis*. Buenos Aires: Plus Ultra.

Peludero, Carlos. (2010). *Crónica de un ejemplo de resistencia. El cooperativismo de crédito 1976 a 1979: la transformación en bancos*. Buenos Aires: Ediciones Idelcoop.

Otero Pizarro, Gonzalo (1996). *Hombres y Mujeres de Río Cuarto 1965 – 1995*. Río Cuarto.

Plotinsky, Daniel (2001). “Orígenes y consolidación del cooperativismo en la Argentina”. En [http://www.idelcoop.org.ar/.../revista-215-con-membretes-origenes\\_y\\_consolidacion\\_del\\_c.](http://www.idelcoop.org.ar/.../revista-215-con-membretes-origenes_y_consolidacion_del_c.)] Consultado 12/3/2018).

Repetto, Nicolás (1976). *Cómo nace y se desarrolla una cooperativa: historia de El Hogar Obrero Cooperativa de Consumo, Edificación y Crédito Ltda*. Buenos Aires: Intercoop.

Revillas, Carlos (2000). “Crisis y reestructuración del capitalismo: 1973-2000”. En <http://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/viewFile/HICS0000110255A/19586> (Consultado 12/5/2017).

Villarreal, Reynaldo (1999). *El vecinalismo que yo viví. Testimonios de barrios*. Río Cuarto: Ediciones Lara.

Stake, Robert (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

- Periódicos

*El Diario de San Luis*. San Luis. 1966.

*La Calle*. Río Cuarto. 1965.

*La Nación*. Buenos Aires. Noviembre de 1965.

*La Razón*. Buenos Aires. Octubre-Noviembre de 1965.

*La Voz del Interior*. Córdoba. Noviembre de 1965.

- Revistas

*Acción*. Rosario. 1966.

- Entrevistas

Ghiglione, Carlos. Entrevista realizada el 10/11/2005 en Río Cuarto.

Tonelli, Sebastián. Entrevista realizada el 18/08/2017 en Río Cuarto.



# **SENTIDOS DO TRABALHO E SEU CARÁTER ADOECEDOR NA APOSENTADORIA**

VAZ ROBAINA, CONCEIÇÃO MARIA

## SENTIDOS DO TRABALHO E SEU CARÁTER ADOECEDOR NA APOSENTADORIA

O Brasil é um país de dimensões continentais e por isso mesmo portador de uma ampla biodiversidade, um histórico de imigrações diversificadas, um extenso leque de ramos de produção, entre outros fatores, que produz particularidades regionais de ordem cultural, social e econômicas. Tratar de um tema na realidade brasileira requer muitas mediações.

Em 2015 éramos, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em torno de 205 milhões de residentes no país, distribuídos desproporcionalmente em cinco grandes regiões. Deste universo 51,5% são mulheres e 48,5% homens, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015 (PNAD), envelhecendo aceleradamente, porém não de forma igual. (IBGE, 2016)

Marcado pelas forças tendenciais da condição de capitalismo periférico, esta diversidade toma dimensão de desigualdades, que se expressam na forma como sua população adoece, habita, acessa a educação e cultura, ou seja, em suas condições materiais e subjetivas de vida. Para que se possa dimensionar sua concentração de renda e a distância abissal entre seus polos vale apontar que, segundo a PNAD Contínua 2017, a massa de rendimento per capita no Brasil foi de R\$ 263,1 bilhões, dos quais 43,3% ficaram concentrados entre 10% da população com rendimentos maiores, superando a parcela dos 80% da população com os menores rendimentos. Se esta massa fosse dividida igualmente entre todas as pessoas que recebem algum rendimento (salário, aluguel, aposentadoria, programas de transferência de renda) o valor mensal seria de R\$ 2.112,00/pessoa, no entanto a metade da população com menores rendimentos recebe R\$754,00 (média) contra R\$ 27.213,00 daqueles com rendimentos maiores, algo em torno de 36 vezes mais, segundo a Agencia de Notícias do IBGE (2018).

Tais desigualdades marcam, inegavelmente, o processo de envelhecimento do e no Brasil. Os dados demográficos apontam que entre 2005 e 2015 os idosos passaram de 9,98% para 14,3% da população brasileira, distribuídos de forma diferente pelas regiões. As diversidades regionais atribuem disparidades de renda, expectativas de vida, acessibilidade, ofertas de serviços de saúde, entre outros (IBGE, 2016). A mesma fonte atribui às Nações Unidas a projeção de que em 2020 no Brasil a proporção de pessoas com 60 anos ou mais (idosos para a legislação brasileira) irá superar a proporção no mundo. A velocidade deste envelhecimento populacional também é digna de nota, chegando a dobrar em menos de 25 anos.

E numa sociedade capitalista em que a população tem na venda de sua força de trabalho a fonte de seu sustento, o processo de envelhecimento não pode ser pensado descolado do trabalho. Mais que isto: precisa ser tratado nas especificidades das condições concretas em que este trabalho se forja. E o trabalho é uma categoria dotada de múltiplos sentidos.

Interessa-nos buscar os sentidos do trabalho, a partir das contribuições de Marx (1998), orientada pela hipótese de que o mesmo paradigma que impõe ao trabalhador o sentido do trabalho como sofrimento, contraditoriamente interdita seu prazer na aposentadoria e se expressa na forma de adoecimento do trabalhador individual.

Viver da aposentadoria é um fato socialmente recente no Brasil, considerando o aumento da expectativa de vida da população, em combinação com as gerações que usufruíram da

conquista do emprego formal e dos marcos legais da previdência social<sup>1</sup>. Talvez por isso ainda não se conte com muitos estudos sobre a associação entre aposentadoria e doença, exceto nas situações em que a doença é a sua causa (aposentadoria por invalidez). Os serviços de saúde do trabalhador, política setorial que se ocupa da vigilância e agravos do trabalho à saúde do trabalhador e, portanto, lócus à priori desta articulação, não possuem registros ou estatísticas sobre estas ocorrências em razão de seu campo de atuação estar referidos ao trabalhador na ativa. Entretanto:

[...] ao restringir sua atenção aos trabalhadores ativos, o campo toma como conceito de trabalhador a posição do sujeito no processo produtivo, mas desconsidera que o aposentado continua pertencente à classe que vive do próprio trabalho. Não evidencia também que, assim como os modos de trabalhar condicionam os modos de adoecer ou manter-se saudáveis, igualmente influenciam os modos de se aposentar (ROBAINA, 2007: 3).

Contudo, os setores que atendem trabalhadores próximos à aposentadoria, vêm pautando a necessidade de trabalhar o tema com este segmento. Inúmeras instituições vêm implantando o que ficou conhecido como programas de preparação para aposentadoria (PPA), cuja demanda social já foi elevada à condição de previsão legal.

A observação empírica do cotidiano e dados não sistematizados de profissionais que lidam com a força de trabalho tem dado evidências da articulação entre aposentadoria e sofrimento psíquico/estados patológicos. Particularmente, a depressão, dependência química e inclusive suicídio tem sido relatado como deflagrados após a aposentadoria.

A hipótese que sustentamos é que o sentido do trabalho como o valor social do homem, localizado no emprego, ou seja, a força de trabalho em movimento, seja o fator adoecedor quando na ausência deste. O suporte teórico para esta hipótese pode partir das seguintes considerações:

Este, ao trabalhar, torna-se realmente no que antes era apenas potencialmente: força de trabalho em ação, trabalhador. (MARX 1998: 211)

O processo extingue-se ao concluir-se o produto. [...] O trabalho está incorporado ao objeto sobre que atuou. Concretizou-se e a matéria está trabalhada. O que se manifesta em movimento, do lado do trabalhador, se revela agora qualidade fixa, na forma de ser, do lado do produto. Ele teceu, e o produto é um tecido. (Marx, 1998: 214-215)

Como o produto final do trabalho não pertence a ele, trabalhador, mas ao capitalista que comprou sua força de trabalho (alienação), a ele parece que sua identidade de trabalhador existe somente enquanto esta força está em movimento. Nesta ótica, a noção da aposentadoria como cessação da exploração fica subtraída e cede lugar a explicações de ordem pessoal, perde-se o sentimento de pertencimento.

Agrava-se que o momento da aposentadoria vem também associado a perdas: de ordem social, com a quebra dos vínculos construídos no cotidiano da carreira profissional; e de ordem física, considerando os registros no corpo/mente do desgaste do ritmo e cadências particulares daquele modo de trabalhar. É à explicação do envelhecimento que o trabalhador recorre para justificar suas dificuldades de atender às exigências do mundo do trabalho. Este envelhecimento é vivido como fenômeno particular, como culpa.

A alternativa aos aposentados a este sentimento de mercadoria inservível, gasta, aparece na permanência no mundo do trabalho, seja para agregar renda ao dilapidado provento, seja na

---

<sup>1</sup> No Brasil o direito à aposentadoria respeita uma malha complexa de regras associando idade e tempo de contribuição previdenciária, distinguindo basicamente trabalhadores da esfera privada e servidores públicos e o sexo (homem/mulher).

via do trabalho voluntário. Este último responde a necessidade de sentir-se útil. E, de uma forma ou de outra, o capital continua a aferir lucro deste trabalhador.

Em que pese à polêmica sobre o termo, arriscamo-nos a apontar que neste particular o trabalho atua como princípio educativo (CIAVATTA, 2008). Amplia-se então a seara para os que têm o trabalho e a saúde do trabalhador como campo de intervenção, posto que não será possível interferir nessa realidade se não por ações de cunho educativo. Cabe, assim, tecer considerações sobre os PPAs, que formalizaram-se no Brasil como direito associado ao idoso, atribuindo ao poder público a competência de “criar e estimular a manutenção de programas de preparação para aposentadoria nos setores público e privado com antecedência mínima de dois anos antes do afastamento” (Política Nacional do Idoso, 1994). Tal competência é reafirmada no Estatuto do Idoso (2003), diferenciando-se no tempo limite de um ano antes do afastamento. Porém, é central destacar que apesar destas legislações, não há iniciativa governamental sobre as entidades privadas para observância deste direito ou mesmo linha de ação substancial para efetivação da medida em sua própria esfera. Via de regra, os PPAs têm surgido espontaneamente nos serviços, por interesse e afinidade dos seus operadores. Esta gênese importa porque, se não se originam da perspectiva do direito, que é sempre de caráter coletivo, podem orientar-se por diretrizes moralizadoras, estereotipadas e, sobretudo, individualizantes.

O estado da arte aponta para uma linha de programas, em geral nascidos entre equipes de Gestão de Pessoas, voltados para o planejamento financeiro, informação sobre regras de aposentadoria e noções de empreendedorismo, no formato de palestras, pouco participativo. O limite deste modelo nos parece ser o de não tomar o trabalhador como sujeito e de responsabilizá-lo por sua insuficiência financeira, obscurecendo seu pertencimento de classe e a profunda desigualdade brasileira. Em particular, não problematiza o sentido do trabalho para aquele.

Uma outra corrente presente nos PPAs refere-se àquela centrada na chamada Qualidade de Vida, mais presente no campo denominado Psicologia do Trabalho, atuando a partir de vivências e dinâmicas, preocupada com a ocupação do tempo ocioso por atividades geradoras de prazer e saúde. Em que pese o reforço à autonomia dos sujeitos e a preocupação com o impacto da aposentadoria sobre a qualidade de vida do aposentado, não chega a superar o caráter individualizante ou a colocar em xeque o sentido do trabalho imposto pela sociedade de classe à subjetividade do trabalhador.

Contribuir para o usufruto do direito a estar livre dos processos diretos de exploração passa, necessariamente por ações pedagógicas de desvelar os sentidos do trabalho junto aos trabalhadores. Se o trabalho, nos moldes burgueses precisa ser aprendido – e por isso é necessária uma superestrutura – o não-trabalho também precisa de um outro padrão de educação, ou seja, a construção de uma sociabilidade contra hegemônica.

O trabalho em tese, suspenso das relações sociais que o produz, é concebido por Marx (1998) como ineliminável do homem. É a força que, em movimento, lhe permite extrair da natureza aquilo que lhe é necessário à sobrevivência. Mais do que um recurso de subsistência, é elemento constitutivo do gênero humano, aquilo que o particulariza dentre os animais. Este caráter ontológico do trabalho constitui o ser humano como tal e orienta a história.

Ao estabelecer uma ruptura com suas determinações genéticas, o trabalho humano se complexificou por meio do manejo e exploração das propriedades da natureza. Esta evolução histórica do trabalho introduziu a necessidade de instrumentos para que seja levado a termo (Netto; Braz 2012).

Ora, se não é regido ou restringido pelas determinações genéticas, instintivas, agora precisa ser aprendido, sobretudo porque a atividade do homem implica numa finalidade que a oriente. Portanto, o trabalho humano é construção histórica, onde o homem transforma materialmente a natureza e se produz dialeticamente no mesmo compasso.

Ademais, a condição de ser social do homem, naturalmente gregário, imprime ao trabalho um caráter de categoria relacional e social. O objeto e produto do seu trabalho guardam interdependência de uma malha de outros trabalhos organicamente articulados que põe em questão a forma como os homens se organizam para produzir e repartir a vida material. E é esse modo de produzir, na concepção de Marx (1998), que define as relações sociais que estes sujeitos vão estabelecer entre si, atribuindo centralidade às relações sociais de produção definidas pelo regime de propriedade dos meios de produção.

A produção de bens nos moldes burguês subverte o sentido natural do trabalho humano – alterar a natureza para tão somente, satisfazer suas necessidades materiais e imateriais. Seja porque o tempo empregado na tarefa excede aquele tanto, seja porque o produto resultante desse trabalho não condiz necessariamente com aquelas ou sequer pertence ao produtor direto. Acrescente-se ainda que o salário recebido pelo trabalhador não guarda correspondência com o valor produzido por ele, mas com o mínimo necessário para restauração de sua força de trabalho, a partir do suposto pelo patrão.

Nesse padrão de relações sociais, o sentido do trabalho para o capitalista assume então o caráter de exploração da mercadoria força de trabalho para ampliar sua acumulação de riqueza. Este nivelamento do trabalho vivo ao trabalho morto (reificação) visa naturalizar estas relações sociais. Mas, embora tratada como mercadoria, a força de trabalho é a única que produz valor e em razão disso, interessa ao capital extrair o máximo de produção que o trabalhador possa render, seja acelerando seu ritmo, ampliando a jornada de seu trabalho ou de sua de vida laborativa. Essa tendência é vital à reprodução do capital enquanto tal.

Ao trabalhador, resta por alternativa à venda de sua força de trabalho - seu único patrimônio - no mercado. Esse trabalho alienado, porque apartado do seu produto final, se configura assim: [...]“como trabalho mortificado, forçado, sofrido e limitado para a sobrevivência física. A dialética do trabalho está na sua própria condição contraditória de ser ao mesmo tempo ato de criação e omnização e ser fonte de sofrimento, na sua capacidade de escravizar e libertar.” (Robaina; Pinheiro 2015:38)

A complexidade resultante deste caráter contraditório do trabalho, que sendo característica fundante do seu papel no mundo também o coisifica, que não sendo seu espaço de livre criação e fruição o aprisiona, é experimentada de forma singular por cada trabalhador. Contudo, Rodrigues (2015) alerta que embora se apresentando como ser individual, o reconhecimento de sua singularidade, ou vivência de sofrimento, não pode significar a anulação de sua inserção social, como sujeito coletivo. Do ponto de vista do ser social ou de classe (trabalhadora), ela é vivida como sofrimento, resistência ou emancipação, de acordo com o grau de organização e de consciência de classe alcançada – a classe para si.

Buscando os sentidos do trabalho na contemporaneidade, Oliveira e Silveira (2012) vão identificar no discurso bíblico e na etimologia da palavra as raízes do sentido do trabalho como sofrimento.

Tal sofrimento se objetiva nas longas jornadas, no trabalho insalubre, nas condições físicas e sociais degradantes, na insuficiência do salário, no assédio moral, na atividade que contraria os valores do trabalhador... que exigem do trabalhador mais do que a energia vital proporcional à atividade a ser realizada, mas a mobilização de outros recursos internos para

superar o desprazer na execução da tarefa. Mas, o caráter de sofrimento pode ser atribuído, originariamente, ao sentido do trabalho contrariado.

Se o trabalho é teleologicamente orientado a um fim que visa satisfazer uma necessidade do sujeito, no capitalismo essa relação passa a ser mediada pelo salário. Ademais, o caráter relacional do trabalho vai introduzindo a subordinação como elemento essencial nas relações classistas. O trabalho assim organizado fragmenta sua natureza, interdita seu sentido original.

Dejours, para quem o trabalho é fonte de sofrimento e prazer, considera que a evolução das condições de vida e trabalho não pode ser dissociada do desenvolvimento das lutas e reivindicações operárias em geral. Assim, aponta que o século XIX foi marcado por lutas pela limitação da exploração, expressa numa palavra de ordem: redução da jornada de trabalho. Na virada daquele século algumas leis são conquistadas, como a aposentadoria dos mineiros em 1905 e em 1910 “aposentadorias para o conjunto dos trabalhadores após 65 anos - “aposentadoria para os mortos”, dizem os sindicatos, já que nesta época apenas 15% dos franceses atingem essa idade”. (Dejours 1992: 18). Entretanto, pode-se conceber aqui o sentido do trabalho como resistência.

Neste caráter contraditório, o processo de subjugação do trabalhador é também processo de contraposição. São signos deste sentido de resistir: as greves dos trabalhadores, sejam as do início do processo de industrialização ou as contemporâneas, as chamadas operação tartaruga quando os operadores diretos diminuem o ritmo da produção de fábrica ou mesmo as pontuais estratégias que grupos pequenos constroem para burlar as exigências patronais em seu local de trabalho. São também indicadores deste significado as lutas que tem por base os interesses de classe dos explorados, como a luta por saúde e educação pública, por terra e teto, garantia dos direitos humanos, por representação política, entre outros. O que destacamos é que todas as lutas em defesa dos direitos dos trabalhadores constituem o sentido do trabalho como resistência na magnitude que a categoria trabalho tem para o ser social.

Mas, é possível também tomar como indicativo de resistência, de denúncia do trabalho mortificado, fragmentado, os processos de adoecimento dos trabalhadores.

O sentido do trabalho como resistência está dialeticamente articulado com o sentido do trabalho como sofrimento; um não pode ser visto sem o outro, porque se constituem em polos organicamente vinculados.

Para além do sentido de sofrimento e resistência, Dejours (1992) defende que o trabalho como fonte de prazer se apresenta, principalmente, no trabalho livremente organizado ou deliberadamente escolhido e conquistado, quando este grau de autonomia e/ou a compatibilidade entre as exigências intelectuais, motoras ou psicossociais da tarefa estão em consonância com as necessidades do trabalhador, fazendo com que o mesmo aceite com facilidade mesmo as grandes dificuldades porque o prazer do trabalho lhe permite uma melhor defesa. (Dejours 1992: 134-135). Reconhece, contudo, que esta é uma tendência cada vez mais rara num mundo em que a tarefa é cada vez mais fracionada.

Para examinar o sentido do trabalho como emancipação, buscamos o estudo de Lopes (2015) acerca da Revolução Cultural na China a partir da produção de Bettelheim, com foco no exame do processo criativo de reorganização e ressignificação do trabalho a partir dos próprios trabalhadores.

O estudo analisa a organização das fábricas, em especial a divisão sócio-técnica do trabalho, e observa que numa fábrica foi construída uma escola que poderia “converter um operário em engenheiro”, sem as restrições formais da academia apartada do universo da produção econômica. Os engenheiros e dirigentes do partido também eram levados a executar

tarefas manuais, e todos realizavam estudos sobre as teorias de Marx e Lenin. “O processo de educação dos engenheiros e da mão de obra qualificada em geral começava a ter um novo lema: adquirir conhecimento para servir ao povo, e não para se valorizar individualmente perante o restante da população.” (Lopes 2015:30)

O trabalho assim organizado reconstitui sua totalidade e seu sentido original. E ainda – ganha nova direção social. Neste modelo o trabalho assume o sentido de emancipação. Não a emancipação de concepção liberal, individual, mas a do sujeito coletivo – emancipação de classe.

Fora da lógica capitalista, ou de outro modo de produção calcado na exploração, o trabalho tem vitalidade para desenvolver-se de forma integralizante, com sua dimensão prática, teórica e política.

A despeito de seu sentido, o trabalho exerce centralidade na vida do homem seja por seu caráter ontológico, seja pelo tempo que o trabalhador está ocupado por ele. O deslocamento, o preparo pessoal, consomem tempo da vida do trabalhador em função do trabalho. Por isto, o trabalho assume mais que o papel de espaço de labuta, mas também onde se constrói uma rede de relações interpessoais que em muito supera o tempo que o trabalhador pode dedicar-se à convivência familiar, comunitária, militância política. Não raro, o trabalho substitui (e fragiliza) esses vínculos.

Na modernidade o homem é educado desde sempre para assumir seu papel na cadeia de produção e sua identidade de trabalhador se constrói de forma indissociável de si (Robaina, 2007). Ainda que a aposentadoria tenha sido uma árdua conquista da luta dos trabalhadores, a sociedade da mercadoria faz dela, de um lado produto, de outro, benesse do Estado.

O viver da aposentadoria tem ganhado evidência nas disputas capital X trabalho, e renova o debate sobre o papel do Estado. O capital visa a aposentadoria por duas vertentes: a de adiar seu acesso pelo trabalhador de modo a ampliar o tempo de exploração da força de trabalho, e segundo, como seara de valorização do capital por via da venda aposentadoria privada e a apropriação dos fundos de pensão.

A concepção de que a saída do trabalho em idade e vigor físico, significa onerar o sistema, reveste a aposentadoria de caráter moral e funciona como um constrangimento social ao trabalhador. A associação do trabalho como emprego e de aposentadoria como velhice no Brasil, tem justificado propostas de ampliação da idade mínima e do tempo de contribuição para o acesso à aposentadoria.

Estas concepções só podem ter respaldo no imaginário popular com o suporte do aparato educacional e cultural. É a educação para o trabalho alienado, que mascara o sentido da aposentadoria como participação do trabalhador na riqueza socialmente produzida durante os anos trabalhados - seu quinhão do capital que ajudou a valorizar. É esta concepção que deveria caracterizar a solidariedade do fundo previdenciário.

A máxima de que o trabalho dignifica o homem, traz subjacente a ideia de que, sem o trabalho, o homem não tem dignidade - sem mediação, essa máxima é vivida por quem se aposenta. Este “mal-estar” em sociedade, vivido pelo trabalhador como insucesso pessoal, é sublinhado pelo fato de que a aposentadoria retira o trabalhador de seu habitat e o introduz num cotidiano doméstico que lhe é estranho. Esta passagem vai se traduzindo para ele como um isolamento social, com feições de despertencimento e desvalorização.

A leitura deste fenômeno tem sido formatada por um viés individualizante, onde os sinais de resistência a estes condicionantes da aposentadoria são lidos acriticamente como vida pessoal

esvaziada, apego ao dinheiro/cargos, medo da velhice, desamor ao núcleo familiar... desvinculado da materialidade e subjetividade do mundo do trabalho.

Assim considerando, as perdas dos vínculos sociais do trabalho, a sensação de “inutilidade”, a inadequação aos novos ritmos da vida e a ausência de sentido do trabalho fora da ambiência do mercado são elementos substanciais para produzirem sofrimento ao trabalhador aposentado – e a isto estamos designando como ‘adoecimento’. E é deste modo que o trabalho vai condicionando o processo de envelhecimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, R. A devastação do trabalho na contrarrevolução de Temer. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 10, n.111, São Paulo, out/ 2016.

BRASIL. *Lei nº 8842, de 04 de janeiro de 1994*. Política Nacional do Idoso. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8842.htm). Acesso em 19/04/2018.

\_\_\_\_\_. *Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2003/L10.741.htm) >. Acesso em: 21 out. 2016

\_\_\_\_\_. IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>. Acesso em: 19/05/2018.

\_\_\_\_\_. IBGE. “10% da população concentram quase a metade da renda do país”. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20844-10-da-populacao-concentram-quase-metade-da-renda-do-pais.html>. Acesso em 26/05/2018.

ClAVATTA, M. Trabalho como princípio educativo. In: PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. (Orgs.) *Dicionário da Educação Profissional em saúde*. 2.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV; FIOCRUZ, 2008. Disponível em: < <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/trapiedu.html> >. Acesso em: 30 jan. 2016.

DEJOURS, C. *A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. São Paulo: Cortez – Oboré, 1992.

JAMESON, Fredric. Pós-Modernismo – a lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Editora Ática, 1996. Capítulo 1.

LOPES, T. C. Charles Bettelheim sobre a revolução cultural chinesa. *Leste Vermelho*. Revista de Estudos Críticos Asiáticos. n.1, junho / 2015. Disponível em: < <http://www.lestevermelho.org/revista/index.php/lestevermelho/article/view/3/13> >. Acesso em: 20 out. 2016.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política. O processo de produção do capital*. Trad. Reginaldo Sant'Anna. Livro 1, v.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. Disponível em: < <https://www.marxists.org/portugues/marx/1867/capital/index.htm> >. Acesso em: 26 jan. 2016.

MOURA, R. A Previdência Social é sustentável, o que está em disputa são os seus recursos. In: Mano, M. K. *Carta Capital*. Caderno Economia. Matéria publicada em 24/10/2016. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/economia/a-previdencia-e-sustentavel-mas-seus-recursos-estao-em-disputa> >. Acesso em: 25 out. 2016.



NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. Posfácio. IN: COUTINHO, Carlos Nelson. *O Estruturalismo e a Miséria da Razão*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010.

OLIVEIRA, M. C. L.; SILVEIRA, S. B. O(s) sentido(s) do trabalho na contemporaneidade. *Revista Veredas on-line*. Temática. v.16, n.1. Juiz de Fora: PPG Linguística / UFJF, 2012, p. 149-165.

PONTES, R. Mediação: categoria fundamental para o trabalho do assistente social. In: CFESS; ABEPSS; CEAD/NED-UNB. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 04. Brasília: CFESS; ABEPSS; CEAD/NED-UNB, 2000.

ROBAINA, C. M. V. O serviço social na saúde do trabalhador: entre a afirmação de direitos e a burocratização dos direitos instituídos. In: CFESS; ABEPSS; ENESSO; CRESS / 11ª Região. (Orgs.) *XII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais*. Foz do Iguaçu: CFESS, 2007.

\_\_\_\_\_.; PINHEIRO, R. M. ...nas particularidades do serviço público. *Revista Advir*. n.33. Rio de Janeiro: ASDUERJ, jul. 2015.

RODRIGUES, P. Saúde do trabalhador: a contribuição de um programa de saúde mental numa universidade pública. *Revista Advir*. n.33. Rio de Janeiro: ASDUERJ, jul. 2015.

**PERCORRENDO OS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE  
DA BAHIA/BRASIL: UM OLHAR SOBRE AS POLÍTICAS  
DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO  
CONTRA AS MULHERES**

MÁRCIA SANTANA TAVARES

# PERCORRENDO OS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA/BRASIL: UM OLHAR SOBRE AS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES.

## I. PRIMEIROS PASSOS

A violência de gênero atinge as mulheres de várias formas e em diferentes faixas etárias, independente da classe, religião, orientação sexual, raça ou grupo étnico de pertença, do país ou região onde residam, embora muitas vezes permaneça oculta sob um manto de silêncio e, sob a convivência da sociedade, menosprezada como um problema social que, particularmente no Brasil, tem adquirido proporções endêmicas.

A violência contra as mulheres ou violência de gênero, consiste em uma manifestação da dominação masculina que, tanto produz como reproduz as relações de poder entre homens e mulheres, respaldada em uma ideologia dominante que naturaliza e legitima a desigualdade entre os sexos, em que é reservado à mulher a dependência e subordinação ao poder masculino. (Medrado; Lira, 2003).

No Brasil, até meados dos anos 1970, a violência contra as mulheres permaneceu envolta em um pacto de silêncio e oculta no espaço doméstico, sob a crença de que em briga de marido e mulher ninguém deveria meter a colher, o Estado e a sociedade se recusavam a reconhecer a violência doméstica e conjugal como um problema de cunho social e político.

A politização da violência doméstica e familiar somente aconteceu a partir de meados dos anos de 1970, impulsionada por campanhas, veiculação de reportagens na mídia e exibição de seriados televisivos. Porém, apenas na década seguinte, em decorrência da pressão dos movimentos feministas e de mulheres, foram criados os primeiros serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. A Delegacia da Mulher (DDM), por exemplo, fomentou a criação de delegacias em várias capitais, e consistiu em marco inaugural de uma política especializada no combate da violência contra mulheres (Tavares, 2015; Pasinato, 2010).

Na década seguinte, o Brasil foi signatário de todos os acordos internacionais firmados para garantir de forma direta ou indireta os direitos humanos das mulheres, assim como a eliminação de todas as formas de discriminação e violência baseadas no gênero. Embora o descumprimento dos dispositivos contidos nos acordos internacionais por parte de autoridades públicas incorra em crime de responsabilidade Freire (2006), somente em 2006 foi sancionada a Lei de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Lei 11.340), mais conhecida como Lei Maria da Penha. Campos (2015, p. 520) ressalta que:

Sem dúvida, a criação da Lei Maria da Penha (LMP) representou um avanço enorme na legislação de enfrentamento à violência doméstica e familiar no Brasil. Rompendo com a visão meramente punitivista, a LMP incorporou as perspectivas da prevenção, assistência e contenção da violência, além de criar medidas protetivas de urgência e juizados especializados para o julgamento dos crimes praticados com violência doméstica e familiar.

Um dos instrumentos estabelecidos pelo Governo Federal para garantir a implementação da Lei Maria da Penha foi o lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, em 2007. Sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), o Pacto Nacional prevê a execução de um conjunto de políticas públicas intersetoriais, cujas ações

devem ser desenvolvidas de forma articulada por ministérios e secretarias especiais, de modo a consolidar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (Tavares, 2015).

Desde então, a violência contra as mulheres no âmbito doméstico e familiar tem se tornado objeto de estudos que buscam tanto compreender o fenômeno como monitorar o processo de implementação da Lei Maria da Penha e políticas de enfrentamento, mas também investigar o acesso das mulheres em situação de violência aos serviços da rede de atendimento e proteção. No entanto, a maioria desses estudos se concentra nas capitais brasileiras, dotados de Delegacias da Mulher, Juizados de Violência Doméstica e Familiar e Redes de Serviços (Pasinato, 2010; Tavares, Sardenberg, Gomes, 2011; Barsted, Pitanguy, 2013; Pareschi, Engel, Baptista, 2016).

Na Bahia, o governo estadual aderiu ao Pacto de enfrentamento à violência contra as mulheres em 2008 e, desde então, tem adotado várias medidas, a exemplo da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/BA); a implantação de Centros de Referência; a criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar, ao mesmo tempo em que tem implementado programas sociais como o Bolsa Família e serviços de proteção básica e especial nos Centros de Referência de Assistência Social; implantou a Ronda Lei Maria da Penha, que monitora mulheres que estão sob medida protetiva; implantou também o Ônibus Rosa, unidade móvel que percorre cidades do interior e atua como uma espécie de Juizado itinerante, além de desenvolver campanhas de prevenção e combate à violência e ao tráfico de mulheres entre outras ações.

Todavia, em estudos realizados na capital baiana, pude identificar um cenário preocupante, que envolve desde instalações precárias e situadas em locais de difícil acesso, morosidade no atendimento, equipe técnica insuficiente e, alguns profissionais com regime de contratação temporária, sem qualificação quanto às questões de gênero e violência doméstica e familiar contra as mulheres, o que compromete o acesso dessas mulheres à justiça, a resolutividade e articulação entre os serviços da rede de atendimento e proteção (Tavares, 2015). Não é à toa, portanto, que Venâncio e Tavares (2017, p. 62) advirtam:

O tempo da justiça é outro ponto que tem merecido especial atenção dos estudiosos do acesso à justiça, visto que justiça tardia é o mesmo que injustiça e, na hipótese da violência doméstica e familiar cometida contra mulheres, a morosidade no processamento de determinados pedidos, como por exemplo, as medidas protetivas de urgência, pode implicar num desfecho fatal indesejado para toda a sociedade brasileira.

Com efeito, passados onze anos desde que a Lei Maria da Penha entrou em vigor, os resultados da pesquisa Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil (IPEA, 2013) demonstram que a média de assassinatos na Bahia supera a média registrada na região nordeste, que é equivalente a 6,9 mortes para cada 100 mil mulheres. A Bahia é o segundo estado brasileiro com a maior taxa de feminicídios, o que corresponde a 9,08% a cada cem mil.

Por sua vez, no Mapa da Violência 2015, Julio Jacobo Waiselfisz aponta algumas cidades do interior baiano que apresentam taxas elevadas de homicídios contra mulheres: Mata de São João (17,4%), Pojuca (17,4%) e Itacaré (16,9%). De acordo com o pesquisador, os municípios com as taxas mais altas de assassinato de mulheres são aqueles de pequeno porte, isto é, com menor densidade populacional.

Neste sentido, este artigo socializa alguns resultados de um diagnóstico socioterritorial encomendado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), com a finalidade de identificar os desafios enfrentados em cidades do interior da Bahia no combate à violência contra as mulheres.

## II. TRAÇADOS METODOLÓGICOS

A Bahia, situada na região nordeste do Brasil, ocupa uma área de 567.295 km e possui 417 municípios, distribuídos atualmente em 27 Territórios de Identidade (TI), que formam a unidade de planejamento e gestão de políticas públicas do Estado da Bahia. O processo de implantação de uma Política de Desenvolvimento Territorial – PDT teve início em 2007<sup>1</sup>, quando o então governador Jaques Wagner, do Partido dos Trabalhadores (PT), utilizou os TI durante consulta popular feita para a formulação do Plano Plurianual Participativo 2008-2011 (PPA) (Flores, 2014).

A solicitação da SPM sinalizava um desenho metodológico, o diagnóstico socioterritorial, pensado como uma metodologia que tem como objetivo apreender e retratar a realidade de um território por meio de técnicas e estratégias participativas da população local (Siqueira, 2016).

A participação dos atores do território faz com que o Diagnóstico Socioterritorial não se torne uma fotografia instantânea da realidade e assuma uma perspectiva de continuidade. Assim, caracteriza-se pela incompletude por excelência, pois requer atenção constante à dinâmica da realidade, dos territórios de vivência que busca compreender e não somente descrever (Brasil, *ibid.*). Neste sentido, Koga (2016) ressalta o quanto é desafiante adotar a perspectiva territorial tanto no diagnóstico como na gestão de políticas públicas e acrescenta: “Trata-se de inverter a lógica de se olhar para o lugar de intervenção da política pública, tornando o território prioritariamente como ponto de partida e secundariamente como ponto de chegada” (Koga, 2016, p. 8). Para tanto, reunimos uma equipe de 8 estudantes da Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Gênero, Mulher e Feminismo da Universidade Federal da Bahia (PPGNEIM/UFBA) que, depois de passarem por treinamento sobre como realizar um diagnóstico e que aspectos a serem investigados sobre violência de doméstica e familiar junto às/aos gestoras/es e profissionais nos serviços da rede de atendimento dos municípios, colaboraram com a elaboração de um roteiro de entrevista, foram distribuídos por território e pegaram a estrada.

## III. ALGUNS REGISTROS

Cabe pontuar que os resultados compartilhados neste artigo se referem apenas a dois territórios: A Região Metropolitana de Salvador<sup>2</sup>, mais precisamente, as cidades de Camaçari e Simões Filho e, o Território Baixo Sul<sup>3</sup>, cujas informações se concentram nas cidades de Valença e Taperoá.

As entrevistas foram realizadas com profissionais da equipe técnica dos serviços e/ou gestoras de serviços ou políticas (para mulheres, de assistência social), que tivemos dificuldade de contatar, uma vez que os endereços disponibilizados nas páginas eletrônicas das Prefeituras estavam desatualizados (e-mails e telefones indisponíveis ou inexistentes). Cabe ressaltar que, em alguns casos, os endereços divulgados não eram institucionais, mas pessoais. Além disso, houve cidades cuja localização dos serviços exigiu idas e vindas das pesquisadoras, devido a informações

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, sobre a política territorial do Estado da Bahia, Barreto (2014),

<sup>2</sup> A Região Metropolitana de Salvador, formada pelas cidades de Camaçari, Candeias, Dias D’Avila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salinas das Margaridas, Salvador, Simões Filho e Vera Cruz.

<sup>3</sup> O Território Baixo Sul é formado pelas cidades de Aratuípe, Cairu, Camamu, Gandu, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Pirai do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Teolândia, Valença, Wenceslau Guimarães e Ibirapitanga.

desencontradas dos moradores que, ora não sabiam onde estavam instalados os equipamentos ora sequer sabiam da existência dos mesmos.

As entrevistas revelam gestoras sem qualquer qualificação quanto às questões de gênero e violência contra as mulheres; número insuficiente de técnicos administrativos e de profissionais especializados para atenderem as usuárias dos equipamentos. Em um dos municípios, o atendimento às mulheres e as articulações interinstitucionais eram feitos pela Coordenadora, uma vez que os demais profissionais foram demitidos devido à má administração das contas públicas.

Identificou-se que a rede de atendimento e proteção à mulher em situação de violência não se encontra estruturada nos municípios, os equipamentos são precários ou inexistentes.

As políticas setoriais realizam ações isoladas, de forma fragmentada e, as ações se limitam a campanhas pontuais, rodas de conversa, oficinas e palestras, além da promoção de cursos de geração de renda associados às atividades tradicionais desenvolvidas pelas mulheres no espaço doméstico, como corte e costura, culinária ou bordado, que reforçam estereótipos de gênero e, embora contribuam para complementar o orçamento, não suprem as necessidades básicas do grupo familiar. Por isso, as famílias residentes nos municípios que vivem em condições classificadas como de pobreza ou extrema pobreza são beneficiárias de programas de transferência de renda do Governo Federal como o Bolsa Família<sup>4</sup>.

Não existe política de enfrentamento à violência nos municípios e a continuidade dos poucos serviços oferecidos às mulheres está condicionada a convênios firmados com o Governo Federal, como por exemplo, a implantação de um Núcleo de Apoio às Mulheres, cuja criação ocorreu à aprovação de projeto pelo Governo Federal, que repassou recursos destinados à compra de equipamentos, aluguel e material didático.

Todavia, a manutenção e o funcionamento dos equipamentos são a contrapartida do município e dependem da vontade política dos gestores, desde a contratação de profissionais à autorização para compra de combustível do transporte utilizado pela equipe para visitas domiciliares ou deslocamento das mulheres à capital, quando se encontram sob risco de morte.

Quando as mulheres sofrem violência doméstica e familiar, as medidas mais habituais são o deslocamento para municípios vizinhos para o exame de corpo de delito no Instituto Médico Legal; o encaminhamento ao Abrigo somente existente na capital ou pagamento de aluguel social. Assim, as profissionais têm que apelar para a sensibilidade do gestor ou solidariedade da comunidade para assegurar a proteção e a integridade física dessas mulheres, o que resulta em soluções domésticas e nem sempre amparadas na legislação.

Por outro lado, num mesmo território, foram identificados procedimentos diferentes quanto à assistência oferecida às mulheres em situação de violência, que reforçam a importância de capacitação voltada para as questões de gênero e violência contra as mulheres: Enquanto em uma cidade o Centro de Referência da Mulher prioriza a orientação das mulheres sobre seus direitos e como ter acesso à justiça, sob o argumento de que “a gente não atende homens. A gente não faz conciliação”, em outra cidade o

Núcleo de Apoio à Família promove ações conciliatórias, de aconselhamento, alegando que “o nosso objetivo não é destruir famílias”, respaldado na sacralização e indissolubilidade da família.

<sup>4</sup> O Programa Bolsa Família é destinado a pessoas que têm renda per capita (ou seja, renda por pessoa) entre R\$85 e R\$170. (<https://bolsafamilia.pro.br/>).

#### IV. ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Neste artigo compartilhamos parte dos resultados de um diagnóstico socioterritorial construído com o intuito de subsidiar o processo de interiorização de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Os dados nos revelaram, entre outras coisas, a inexistência de equipamentos, a falta de padronização no atendimento, dados estatísticos não sistematizados, instalações precárias, recursos humanos insuficientes e pouco capacitados para lidarem com a violência de gênero contra as mulheres no âmbito doméstico e familiar, a despeito das boas intenções dos profissionais que, inadvertidamente, com suas ações pontuais e paliativas, pouco têm contribuído para que as mulheres tenham pleno acesso a uma vida sem violência.

A Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres se encontra diante de um grande desafio: conquistar reconhecimento e legitimidade para o enfrentamento à violência contra as mulheres no Estado da Bahia, o que exige vontade política, compromisso e atitudes do Governo Estadual. Apesar da pactuação do Governo do Estado com alguns municípios aqui investigados, ao que tudo indica, a orientação sugere a busca de soluções domésticas, sob a responsabilidade da gestão local, o que isenta o Estado de suas responsabilidades. Em suma, a pactuação parece transitar numa via de mão única.

Deste modo, principalmente nos municípios com baixa arrecadação e cujos

para investimento em políticas públicas são escassos, a violência contra as mulheres se mostrado recorrente e, não serão a Ronda Maria da Penha ou o Ônibus Rosa, visitam eventualmente esses municípios que conseguirão suprir tal lacuna, ou seja, fundamental conscientizar gestores, profissionais e a própria comunidade sobre gravidade da violência contra as mulheres e consequências que afetam futuras de mulheres.

Por enquanto, políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres sido secundarizadas e, a falta de resolutividade e garantia de proteção às trazem um efeito perverso: a banalização e reprodução da violência, já que os que agredem essas mulheres permanecem impunes, resguardados nas dessimetrias poder que, também se espraiam para as relações entre as mulheres e os agentes que fazem pouco caso, humilham as mulheres e, em alguns casos são os agressores. Por ora, as mulheres, investidas de medo e incerteza quanto à própria não conseguem seguir os acordes da canção popular<sup>5</sup> que adverte os homens agredem mulheres: *“Cadê meu celular? Eu vou ligar pro 180<sup>6</sup> [...] Você vai se arrepender de levantar a mão pra mim”* e, assim, se limitam a (sobre)viver a cada dia, mesmo que tenham de silenciar suas dores e temores. Mas, como feminista e ainda acredito que novas letras e acordes musicais podem compor a trilha sonora vida dessas mulheres. Portanto, continuemos atentas aos sons emitidos pelo pulsar corações, dores e desamores dessas e de tantas outras mulheres,

<sup>6</sup> “O número 180 da Central de Atendimento à Mulher é o canal criado para receber denúncias e orientar mulheres vítimas de violência”. <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/06/violencia-contra-a-mulher-e-combatida-com-disque-denuncia-e-campanhas>, acesso em 24 de fevereiro 2018.

## V. REFERÊNCIAS:

Barreto, R. M. (org.). *Bahia 2000-2013*. (2014). São Paulo: Editora Perseu Abramo. (Estudos Estados Brasileiros).

Barsted, L. L., Pitanguy, J. (coord.). (2013). *Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça*. Estudo comparativo sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em cinco capitais. CEPIA.

Brasil, CapacitaSUAS Caderno 3. (2013) *Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS.

Campos, C. H. de. (2015). A CPMI da violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. *Rev. Estudos Feministas*. [online]. Florianópolis, 23(2), 519-531.

Flores, C. D. (2014). *Territórios de Identidade na Bahia: Saúde, Educação, Cultura e Meio Ambiente frente à Dinâmica Territorial*. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

Freire, N. Apresentação. (2006). In: FROSSARD, H. (org.) *Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. (Série Documentos), 9-12.

Koga, D. Diagnóstico Socioterritorial: entre o chão e a gestão. (2016). *Cadernos IHU Ideias*. Ano XIV, 243 (14), 4-15.

[https://www.researchgate.net/publication/312557401\\_Diagnostico\\_Socioterritorial\\_entr\\_e\\_o\\_chao\\_e\\_a\\_gestao](https://www.researchgate.net/publication/312557401_Diagnostico_Socioterritorial_entr_e_o_chao_e_a_gestao), acesso 23 de fevereiro de 2018.

Pareschi, A. C. C., Engel, C. L., Baptista, G. C. (orgs.). *Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública*. (2016) – Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Pasinato, W. *Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal*. (2010). Relatório Final. Observatório de Monitoramento da Aplicação da Lei Maria da Penha. Salvador, Bahia. <http://www.observe.ufba.br>, acesso 20 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Maria da Penha – Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? (2010). *Civitas*. Porto Alegre v. 10 n. 2, maio-ago. 2010, 216-232.

Santos, C. M. Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil. (2008). *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, nº301, 1-38.

Siqueira, R. O. de. (2016). *Diagnóstico Social: Um instrumento de pesquisa sobre populações e territórios*. (Dissertação de Mestrado Profissional). Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.



Tavares, M. S. Roda de conversa entre mulheres: denúncias sobre a lei Maria da Penha e descrença na justiça. (2015). *Rev. Estudos Feministas*. [online]. Florianópolis, 23(2), 547-559.

\_\_\_\_\_; Sardenberg, C. M. B.; Gomes, M. Q. de C. Feminismo, Estado e políticas de enfrentamento à violência contra mulheres: Monitorando a Lei Maria da Penha. (2011). *Labrys* (Edição em português), v. 20, p. 1-30.

*Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil*. (2013). IPEA. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925\\_sum\\_estudo\\_femicidio\\_leilagarzia.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925_sum_estudo_femicidio_leilagarzia.pdf), acesso 15 de fevereiro de 2017.

Venâncio, F., Tavares, M. S. Acesso à justiça para mulheres em situação de violência doméstica e familiar: uma política pública de direitos com muitos nós. (2017). In:

*Gênero, sociedade e defesa de direitos: a Defensoria Pública e a atuação na defesa da mulher*. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Coordenação de Defesa da Mulher, CEJUR. – Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 58- 79.

Waiselfisz, J. *Mapa da Violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil*. Brasília-DF: FLACSO/SPM. (2015).

[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf), acesso 29 out. 2015

**POLÍTICAS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL  
APROXIMACIONES A UN ESTUDIO COMPARADO  
ENTRE COSTA RICA Y URUGUAY**

LEOPOLD COSTÁBILE, SANDRA  
CLARAMUNT ABBATE, ADELA  
MEOÑO MOLINA, RITA

# POLÍTICAS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL. APROXIMACIONES A UN ESTUDIO COMPARADO ENTRE COSTA RICA Y URUGUAY

## I. INTRODUCCIÓN

Los nexos entre las políticas sociales y el Trabajo Social son constitutivos de una profesión cuyo ejercicio se encuentra estrechamente ligado a las transformaciones que los modelos de protección social han experimentado en su devenir histórico. Costa Rica y Uruguay comparten, particularmente, el haber encontrado fórmulas propias y heterodoxas que posibilitaron la configuración histórica de su matriz de protección social y el papel preponderante del Estado en lo concerniente a la regulación de la relación capital/trabajo. Asimismo, ambos países han experimentado, en la última década un proceso de ampliación y diversificación de los programas y servicios sociales, asociado a un incremento de la inversión social, tanto en las políticas sectoriales universales como en las propuestas asistenciales. No obstante, se observan persistentes dificultades para contrarrestar la desigualdad social y efectivizar los derechos de ciudadanía que evidencian un acceso diferenciado a la protección social, afectando negativamente a los sectores más vulnerables. A partir de estas consideraciones, esta ponencia expone brevemente y desde una perspectiva histórica, los componentes más destacados de la protección social en Costa Rica y Uruguay, al tiempo que coloca en diálogo comparativo los desafíos que se le presentan al Trabajo Social en ambos países en la actualidad

## II. PROTECCIÓN SOCIAL A LA TICA: EL CASO DE COSTA RICA.

La histórica reciente de Costa Rica está marcada por la constitución de la I República (de 1821 hasta 1949), período en que prevaleció un Estado Liberal comandado por la élite agroexportadora de café. Un período de transición entre la I y II República (de 1930 a 1950 denominado Estado Socio-liberal), resultante del agotamiento del Estado Liberal, abre camino a la transformación del aparato productivo que transita de un modelo agroexportador a un modelo de sustitución de importaciones que dio énfasis al desarrollo de la industria, con un Estado Interventor que vino a consolidar la II República.

A partir de la Revolución de 1948 (única revolución armada experimentada por el país) y la promulgación de la Constitución de 1949 (vigente hoy), el país inicia una nueva etapa de importantes reformas sociales y económicas, producto de un reacomodo de bloques de poder, un Estado Interventor en la economía y el impulso de una agricultura de exportación más diversificada, desplazada luego por el fomento de la industrialización basado en un modelo de “sustitución de importaciones” en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCC).

Si bien a principios del Siglo XIX existían programas de seguro social para algunos grupos de trabajadores, es con el Estado Interventor<sup>1</sup>, que emerge la creación de un sistema de protección social con vocación universal y orientado a la promoción de derechos sociales fundamentales. La inversión social pública (ISP) como prioridad, una legislación social de avanzada, la institucionalización de políticas universales (en salud, educación, seguridad social, vivienda, acceso a agua potable, electricidad), un crecimiento económico sostenido post guerras y, el Estado asumiendo un rol protagonista del desarrollo; dieron como resultado una fórmula

---

<sup>1</sup> Producto de acuerdos entre las fuerzas sociopolíticas de la época: Partido Comunista, Tendencias Socialcristianas y Socialdemócratas, Iglesia Católica e Intelectuales.

propia (a la tica), que permitió que, a partir de los años 40 el país lograra parámetros de equidad social inusuales en Centroamérica.

Durante su II República, Costa Rica crea en 1941 la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) única institución encargada de la Seguridad Social en Costa Rica. En 1943 establece el seguro social obligatorio y, se instaura en la Constitución Política las Garantías Sociales y el principio de solidaridad nacional. En 1947 se crea el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la CCSS y en 1961 adquiere rango constitucional la obligatoriedad de universalizar el seguro social a toda la población y la obligación estatal de subsidiar ese proceso. En 1949 las mujeres conquistan el derecho al voto, se decreta abolir el ejército y nacionalizar la Banca. En 1951 se crean los Centros de Atención y Nutrición (CEN-CINAI), en 1961 el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado para garantizar el acceso universal del agua potable y el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) para promover el acceso a la tierra. En 1965 nace el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para promover la capacitación para el trabajo productivo y, en los 70 el país establece la salud como un bien de interés público, logrando los mejores índices en salud junto con Cuba, Chile y Uruguay. El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) se crea en 1971 para atender la población en condición de pobreza y, en 1974 el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), fondo de inversión social, financiado solidariamente para apoyar programas y servicios dirigidos a la atención de la pobreza. Además, ese año, se instala el Régimen No contributivo de Pensiones.

Según Vega (1986), en el período 1950-1970 Costa Rica muestra un crecimiento extraordinario de las clases medias, y del aparato estatal. Además, alcanza resultados notables en reducción de la mortalidad infantil, la desnutrición y el analfabetismo; el incremento en la esperanza de vida<sup>2</sup>, ampliación de la seguridad social, el acceso a agua potable domiciliaria y líneas telefónicas.

Después de más de tres décadas de un acelerado desarrollo capitalista-dependiente, caracterizado por una evolución social y un reforzamiento de la vida democrática; 1980 marca un punto de ruptura y la Costa Rica conocida como La Suiza Centroamericana inicia un nuevo período caracterizado por la apertura comercial, y la liberalización de la economía interna. Durante esos años el país sufre fuertes retrocesos: el desempleo abierto pasó de 4,5% en 1978 a un 8,7% en 1981; un encarecimiento del costo de la vida por la inflación que llegó al 100% y una desvalorización monetaria frente al dólar cercana al 400%; el total de familias que no cubrían sus necesidades básicas pasó de 25,1% en 1971 a un 24,8% en 1977, hasta un 56,4% en 1981.

La superación de esta crisis estructural sometió al país a un período de estabilización, a través de Programas de Ajuste Estructural (PAEs) impuestos por organismos internacionales y, a ajustar la economía a favor de una mayor inserción en el mercado internacional con condiciones internacionales nuevas. Complementariamente, el país puso en marcha un Plan de Compensación Social para enfrentar la crisis.

Posterior a “la década pérdida” (años 80), el país se ve obligado a fortalecer la inversión social pública aplicando políticas universales -sobre todo- en salud y educación. Aún, cuando se recuperan las coberturas en educación, se crean los “Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS)” y la incidencia de la pobreza se mantuvo alrededor de un 20%; el país no logra recuperar la favorable situación de los 80. En materia de política social, prevalecen estrategias cortoplacistas de combate a la pobreza según gobiernos de turno y el Sector Social muestra gran desarticulación.

---

<sup>2</sup>Según datos del 2010 del (INEC): 76,9 años para hombres y 81,8 para mujeres.

Una nueva estructura socioeconómica explica la evolución de la sociedad costarricense a inicios del siglo XXI, período caracterizado por el aumento de la desigualdad, el deterioro de los niveles de vida de las clases medias, junto con el enriquecimiento acelerado de algunos sectores de la burguesía, esencialmente financiera y comercial. (HIDALGO, 2007, p. 15). A ello se suma, el ataque al Estado de Derecho con su impacto en las políticas sociales, capturadas por una lógica de adaptación para responder al trinomio: privatización, focalización y descentralización.

Por su parte, desde 1990, producto de acuerdos políticos heterodoxos, la ISP muestra una tendencia creciente sostenida en tiempos de severas restricciones económicas. Los programas universales se expandieron en el 2010: los servicios educativos y el suministro de agua representaron el 58% de la ISP total y el 12,6% del PIB. El Sistema de Seguridad Social, (gestionado únicamente por la CCSS y constituido por los Servicios de Salud<sup>3</sup> y el Régimen Mixto de Pensiones), muestra que al combinar pensiones y salud- se alcanzó un 62,7% de cobertura y un 92% en la cobertura de seguro social (la segunda y la primera cobertura más alta de la Región respectivamente) (ROMÁN, 2012, p.20). Los programas sociales selectivos también mostraron expansión en el 2010, representando el 11,5% de la ISP total, y el 2,5% del PIB.

No obstante, una “nueva racionalidad” altera la matriz original de la protección social del país; al lado de políticas universales y sectoriales sustentados en pilares no-contributivos y contributivos, se introduce como “innovación” el desarrollo de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) y las alianzas público-privadas en la oferta de servicios sociales. Así, “durante el primer quinquenio del s XXI el impulso de programas en favor de la educación y la creación de servicios de cuidado para niños, niñas y personas adulto mayores son las novedades más significativas del sistema de protección social costarricense.” (ROMÁN, 2012, p.10).

El Programa AVANCEMOS creado en el 2006 es la más importante iniciativa gubernamental de los últimos 15 años. Promueve la permanencia y reinserción en la secundaria de jóvenes (pertenecientes a familias en condición de vulnerabilidad), mediante un estipendio mensual condicionado a la asistencia y desempeño académico. El Programa se ha mantenido a pesar de los cambios de gobierno y para el 2017 otorgó alrededor de 170000 mil beneficios a estudiantes.

LA RED NACIONAL DE CUIDO (REDCUDI), apoya la inserción educativa y laboral de las mujeres, mediante la expansión de servicios de cuidado para personas dependientes de familias en pobreza. El cuidado pasa a ser tema de responsabilidad social, y además del Estado, se otorga participación a Municipios, sector privado y la sociedad civil organizada. Según el Estado de la Nación (2017, p.46), en 2016 la Redcudi registró 1.157 centros infantiles y logró 52.190 atendimientos.

Por su parte, PUENTE PARA EL DESARROLLO, desde el 2015 es la estrategia nacional de atención a la pobreza, que promueve la articulación de programas, proyectos y acciones entre instituciones públicas para efectivizar el acceso real a los servicios sociales estatales. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el país redujo sus niveles de pobreza de un 22,4% en el 2014 a 20% en el 2017. En ese mismo período la pobreza extrema bajó de 6,7% a 5,7% y la pobreza rural de 30,3% a 24,1%.

Actualmente Costa Rica, con 4 909 000 habitantes, se sitúa en la categoría de Desarrollo Humano Alto con un valor de 0,776 ocupando el lugar 66 de 188 países y el lugar 9 en América Latina y el Caribe. Su experiencia reciente, demuestra que el esfuerzo histórico por mantener un

---

<sup>3</sup> Regidos por principios de UNIVERSALIDAD en cobertura, EQUIDAD en el acceso y, SOLIDARIDAD en el financiamiento.

alto nivel de IS, recibe su recompensa y que incluso en contextos adversos como el actual, es posible reducir la desigualdad. No obstante, la sostenibilidad del piso de protección alcanzado, enfrenta serios problemas y desafíos: la creciente desigualdad, una población que envejece, debilidades en el mercado de trabajo, un dinamismo económico desvinculado del empleo estable y el déficit fiscal, se constituyen en los desafíos más relevantes que comprometen los logros alcanzados.

### III. PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY: DE LAS BASES FUNDACIONALES AL PRESENTE.

Tal como afirma Fernando Filgueira, aunque el Estado uruguayo comenzó a conformarse en el último cuarto del siglo XIX, son precisamente las administraciones de José Batlle y Ordóñez desarrolladas entre 1903-1907 y 1911-1915, las que se vinculan a la constitución de un Estado interventor en el diseño de las políticas sociales. (Filgueira y Filgueira, 1994: 16-23). En la literatura especializada en la matriz de protección social uruguaya implementada a inicios del siglo XX, existe amplio consenso en describir un sistema de políticas sociales fuertemente institucionalizado, estructurado sobre una base de prestaciones de carácter universal en educación y estratificada en materia sanitaria y de seguridad social, que tendió a incorporar a la mayoría de los sectores asalariados urbanos, con una incorporación tardía de los trabajadores rurales (Filgueira, 1998). Conjuntamente con la protección social desarrollada en ese período, se consagraron los derechos políticos de los ciudadanos. En 1919, se otorgó el derecho a voto a los analfabetos, jornaleros y sirvientes a sueldo y en 1938 se sancionó el voto de la mujer. Asimismo, el laicismo anticlerical dominante en el país a comienzos del siglo XX, posibilitó la sanción de la separación total de la Iglesia y el Estado en 1917.

Hasta mediados de los años 50, se instaló en el país un proyecto de desarrollo capitalista, impulsado exitosamente por la débil fracción industrial de la burguesía nacional y habilitado por una singular coyuntura internacional que posibilitó la inserción en el mercado mundial de una favorable economía agroexportadora, que contó con precios sumamente elevados de carne y lana hasta promediar la mitad del siglo XX. Uruguay vivirá durante la segunda posguerra su etapa feliz, sobre la que se consolidará la leyenda de Suiza de América. En 1943, junto a una creciente organización corporativa de los trabajadores, se observa un ímpetu legislativo, sumamente beneficioso para los mismos: se sancionan los Consejos de Salarios -ámbitos tripartitos de negociación salarial para la actividad privada, involucrando a representantes de los trabajadores, de los empresarios y del Estado- y se incorpora dentro de las prestaciones de la seguridad social un salario familiar, denominado asignación familiar. De esta manera se fue perfilando una sociedad integrada, mesocrática, igualada por la función asistencial de un Estado protector. Sin embargo, con la finalización de la Guerra de Corea, los límites del modelo comenzaron a percibirse con mayor nitidez y afloran todas las debilidades de la propuesta. El país debió recurrir al crédito externo ofrecido por el FMI a cambio de la sujeción a sus rígidos programas de estabilización, caracterizados por la congelación salarial, la eliminación del proteccionismo y la liberación del mercado. Avanzada la década del 60 la crisis constituyó la expresión abarcativa de la situación del país. En este contexto se configuró, lo que Olesker (2000: 13) ha denominado "modelo de reajuste autoritario", que se instaló definitivamente con el quiebre democrático de 1973, y perseguía el propósito de concentrar la riqueza y dar un mayor poder político al conglomerado empresarial. A partir de la profunda recesión económica de los años 70 y 80 del siglo pasado se conformó un escenario socio histórico mundial favorable para el desenvolvimiento de una nueva reestructuración capitalista tanto en lo referente al proceso productivo como en relación a la regulación socio estatal. Desde mediados de los años 90, las orientaciones neoliberales en la región promovieron "políticas de ajuste", consustanciadas con la

reducción de las funciones del Estado en la vida social y en defensa del libre juego del mercado. En el caso uruguayo diversas investigaciones identificaron una tendencia creciente de la pobreza en Uruguay, reconociendo una importante agudización en el año 2003, cuando la misma alcanzó valores hasta del 41% en la totalidad de la población del país. (UNICEF, 2005)

En el cuadro de modificaciones macroeconómicas y sociales acaecido en las postrimerías del siglo XX, se conformó un nuevo paradigma de bienestar social. Las políticas sociales asumieron un carácter residual y subordinado a imperativos de disciplina fiscal, en tanto la conflictividad social se vio reducida a problemas de pobreza extrema y no a la producción y distribución de bienestar social entendida como generadora de ciudadanía. No obstante, la estructura de protección social fundacional del Uruguay, logró resistir los impulsos reformistas de la dictadura (1973-1984), así como las presiones regresivas en materia de gasto social sostenidas en la década de los noventa en la región. A partir de 2005, con la asunción en el gobierno del Frente Amplio – Encuentro Progresista, el esquema de protección social experimentó nuevos cambios en Uruguay, con la puesta en marcha de tres medidas significativas en materia de bienestar: la recreación de los Consejos de Salarios, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), entendido como el organismo coordinador en este campo y particularmente el desarrollo entre los años 2005 – 2007 del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)<sup>4</sup>. Al finalizar la ejecución del PANES, se puso en funcionamiento el llamado Plan de Equidad<sup>5</sup>, concebido como una propuesta de mediana y larga duración, orientado a incidir en la estructura de desigualdad vigente. En suma, la estrategia de acceso al bienestar implementado en este último período, ha venido priorizando líneas de universalización y focalización con pretensiones últimas de incorporación de la población que se encuentra en situación de extrema pobreza, a los dispositivos universales y al mercado formal de trabajo. Desde hace ya varios años, el país está atravesando un ciclo de crecimiento económico exitoso, donde la tasa de empleo y la demanda de trabajo se han incrementado notablemente. Sin embargo, hay sectores de la sociedad donde aún la brecha de inclusión, en términos de inserción al mercado laboral formal, y el acceso y el ejercicio de los derechos sociales, continúa siendo amplia. Las mujeres, y los jóvenes se mantienen como poblaciones con una problemática no resuelta en materia de ocupación formal. Si bien la política asistencial se ha desarrollado y ampliado su cobertura, no parece estar claramente articulada ni con los dispositivos universales ni con el mercado formal de trabajo. Al respecto, la evidencia empírica de estudios realizados en este período, expone notorias dificultades (Leopold et al, 2015). De esta manera, parecería reafirmarse el riesgo de dualización en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas –ya advertido en otras producciones académicas nacionales– que se materializa en la separación entre un componente de asistencia social, financiado por rentas generales, y otro de bienestar, fundamentalmente contributivo y vinculado al empleo.

---

<sup>4</sup> El PANES se concibió como un programa transitorio, proyectado específicamente para funcionar durante dos años y focalizado en los sectores sociales de menores recursos, específicamente en el segmento considerado en situación de indigencia. Se estructuró en base a siete componentes: ingreso ciudadano, apoyo alimentario, emergencia sanitaria, educación en contextos críticos –apoyo a escuelas, liceos y educación técnica–, empleo transitorio, mejoramiento de asentamientos precarios, tugurios y casas de inquilinato, y alojamiento de personas en situación de calle. (Presidencia de la República, Gabinete Social, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2007)

<sup>5</sup> El Plan de Equidad se conforma, por un lado con los componentes estructurales de la matriz de protección social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo: i) la reforma tributaria; ii) la reforma de salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. A estos se suman los componentes específicos que conforman una red moderna de asistencia e integración social que se estructuran en un conjunto de siete medidas y estrategias de acción iniciales: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez), ii) seguridad alimentaria, iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia, iv) políticas asociadas al trabajo protegido, v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad. (Presidencia de la República, Gabinete Social, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2007)

#### IV. EL TRABAJO SOCIAL EN LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: TENSIONES Y DESAFÍOS PARA CONTRIBUIR A HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS HUMANOS Y SOCIALES

Dada la vinculación histórica del Trabajo Social con las políticas sociales, el panorama de ambos países coloca importantes desafíos al Trabajo Social, tanto en los espacios socio ocupacionales de la profesión, como en la formación de grado y posgrado. La transición hacia un nuevo régimen de acumulación del capital está generando cambios intensos e impensables en todas las esferas de la vida. En cuanto trabajo asalariado, la profesión no es inmune a la dinámica de los procesos económicos, políticos y sociales contemporáneos, dado que determinan su configuración técnico-profesional incidiendo en las competencias y atribuciones, en las demandas y posibilidades, así como en las condiciones y relaciones sociales en que su accionar se lleva adelante. Se modifican así las condiciones objetivas y subjetivas de la práctica profesional (Guerra, 2000).

En el actual escenario de las políticas sociales, nuevas y precarias modalidades de contratación (contratos a término y por proyectos), indiferenciación en la contratación de profesionales de ciencias sociales, flexibilización, desregulación, precarización laboral, desigualdad salarial (entre profesiones y por género dentro de la misma profesión), son algunas de las nuevas realidades profesionales.

La intensificación y polifuncionalidad del trabajo, así como la imposición de metas de productividad y desempeño cada vez se hacen más presentes en la institucionalidad pública. A este cuadro se suma el desgaste emocional de las y los profesionales, asociados a la gravedad y agudeza de las situaciones que deben atender y que son vividas por las personas con los que trabajan, a quienes -la mayoría de las veces- se ofrecen intervenciones focalizadas en aspectos subjetivos y culturales, debido a la desmaterialización de las respuestas que es posible otorgar desde la institucionalidad.

Por su parte, la falta de incentivos laborales y la prevalencia de locales inadecuados para llevar a cabo el ejercicio profesional se constituyen en fuentes de desmotivación en el trabajo. La ausencia de posibilidades de ascenso, el no reconocimiento de la carrera profesional, el escaso margen para espacios de formación continua y de reflexión colectiva, así como para la participación en los espacios gremiales y en la asociación que nuclea a la categoría profesional, podría contribuir a hacer más frágiles las posibilidades de ejercer un trabajo más autónomo, en el sentido de imprimir a su quehacer una direccionalidad tendiente a la efectivización de derechos.

Como consecuencia, el multiempleo para paliar la inseguridad y los bajos salarios, aparece como mecanismos de sobrevivencia. De esta forma los profesionales, se ven sometidos a jornadas laborales extensas e intensivas que afectan negativamente su calidad de vida y la de sus familias, constituyéndose en otro elemento definitorio de la precarización laboral y una afectación de sus propios derechos humanos y sociales. Este tipo de situaciones podrían contribuir a hacer más frágiles las posibilidades de ejercer ~~un trabajo más autónomo~~ su autonomía relativa dentro de los límites de las instituciones contratantes y minimizar la generación de espacios de reflexión colectiva, en los que se potencia la capacidad de análisis y la proyección socio-política de su accionar.

Defender e impulsar el empleo decente y reducir la brecha de género son desafíos gremiales ineludibles. Este contexto exige una revisión crítica de los proyectos de formación profesional de manera que éstos se comprometan con la defensa crítica del Estado Social de Derecho y con la promoción, defensa y exigibilidad de los derechos humanos.



Será indispensable una formación profesional de grado y posgrado, que permita comprender las causas que explican el momento histórico y las reconfiguraciones que experimenta el Estado, las políticas y servicios sociales en un contexto en el que se ven amenazadas algunas conquistas sociales del último período, al tiempo que persisten dificultades estructurales para contrarrestar la desigualdad social. Resultan obligatorios, conocimientos teóricos, metodológicos, éticos y técnico operativos para investigar e intervenir la realidad social, así como capacidades para participar e incidir activamente en el diseño, formulación, gestión, ejecución y evaluación de políticas sociales universales y progresistas que permitan mantener y fortalecer los niveles de protección social innegociables.

Los proyectos ético políticos profesionales, deben renovar la defensa ineludible de la inversión social pública sobre todo en contextos de crisis estructural, como necesaria, deseable y posible, y como factor de estabilización de la economía, que reduce la desigualdad, y resguarda la tradición democrática y la paz social de nuestros países. La fortaleza institucional forjada durante décadas sobre la base de políticas sociales universales está siendo amenazada, por tanto, la profesión debe renovar su visión estratégica para incidir –en articulación con otras fuerzas sociales- en las políticas sociales y contribuir a remozar e innovar el funcionamiento de las instituciones, programas y servicios de carácter social para que efectivamente contribuyan al cumplimiento de derechos de las poblaciones destinatarias.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Bermúdez, M. Costa Rica logró importante reducción de pobreza, mientras América Latina sufría un incremento de este flagelo. En Bitácora. Gobierno de Costa Rica. 8 de enero 2018. Disponible en: <http://gobierno.cr/costa-rica-logro-importante-reduccion-de-pobreza-mientras-america-latina-la-incremento/>

Filgueira, F. y Filgueira, C. (1994) El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Montevideo: Arca.

Guerra, Y. (2000) La crisis contemporánea y los impactos en la instrumentalidad del Trabajo Social. En Boletín Electrónico Surá. Escuela de Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. p.1-25.

Hidalgo, A. L. Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). 1. ed. España: Editorial de la Universidad de Costa Rica; Servicio de publicaciones de la Universidad de Huelva. España, 2003.

\_\_\_\_\_. Los modelos histórico-estructurales del desarrollo costarricense. 2007. Disponible en: <<http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/Des-Hist-Estr-CR.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Los modelos histórico-estructurales del desarrollo costarricense. 2007. Disponible en: <<http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/Des-Hist-Estr-CR.pdf>>.

Leopold, S. et al (2015) Las trayectorias de la inclusión como estrategias de intervención social. En: Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales. Montevideo: D'TS, FCS, UDELAR -MIDES.

Naciones Unidas. Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2016: Desarrollo humano para todas las personas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2016.

Olesker, D. (2000), La economía y la sociedad uruguaya: una visión histórico-estructural. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte. PIT-CNT.

Programa Estado de La Nación. Estado de la Nación 2017. Programa Estado de la Nación. San José, C.R.: PEN, 2017

Román, I. Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Costa Rica, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, 2012

\_\_\_\_\_. Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica. Serie Políticas Sociales 160. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2010.

UNICEF (2005), Inversión en la Infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos. Montevideo.

Vega, J. L. Hacia una interpretación del desarrollo costarricense; ensayo sociológico. 5. ed. San José: Editorial Porvenir, 1986.

**POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL  
SOB A PERSPECTIVA DA CRIANÇA COMO SUJEITO  
DE DIREITO**

PAULINO, VERÔNICA BELFI

# POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITO

## I. INTRODUÇÃO:

Considerando a abordagem metodológica interdisciplinar dos estudos culturais, diante das complexidades e matizes dos processos culturais pós-modernos materializados a partir de perspectivas variadas e olhares diversos, o presente ensaio focaliza os "jogos de semelhanças e diferenças" elaboradas por Stuart Hall (1999 2000 2001). O ensaio realça com destaque especial as questões da identidade cultural na modernidade tardia, circunscritas no terreno dos processos e resultados das práticas nas políticas públicas (HALL, 1999) e, especificamente, na relação com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI BRASIL 2010).

Na arquitetura da sociedade contemporânea, configurada pelo viés econômico, globalizada, abarcada pelas transformações da "vida social e do eu" na diversidade das formas culturais e coordenada por lógicas de poder e de "controle em relação à reprodução social e à auto-identidade" (GIDDENS 2002: 139) incidem fenômenos igualmente surpreendentes de homogeneização dos padrões culturais globais (SILVA 2005). Os modelos ocidentais de estruturação do capitalismo, através de escalas globais, reverberam na configuração paradoxal de uma rede mundial abrangente, interdependente, transcendendo as fronteiras nacionais e culturais.

Nessa rede de relações e interdependências (ELIAS 1996) da atividade e organização social mundiais em sua influência (GIDDENS 1991 2002), conforme o cenário de transformações da economia, os efeitos colaterais materializaram-se na "(...) fragmentação das paisagens culturais de classe, gênero, sexualidade, etnia, raça e nacionalidade, que, no passado, nos tinham fornecido sólidas localizações como indivíduos sociais" (HALL 2001: 09). Além disso, esses efeitos têm produzido o deslocamento ou descentração dos sujeitos do mundo social e cultural, e de si mesmos, ou seja, a "crise de identidade" (HALL 2001).

Desse modo, entende-se que as mudanças sociais, culturais e étnicas estabelecidas em âmbito nacional e internacional, através dos fenômenos de deslocamentos "transnacionais" e, conseqüentemente, da desagregação das culturas tradicionais, geram identidades instáveis, contraditórias, fragmentadas, inconsistentes, inacabadas diante das dúvidas e incertezas. Assim, são "(...) multiplamente construídas ao longo de discursos, práticas e posições que podem se cruzar ou serem antagônicos (...) sujeitas a uma historicização radical" (HALL 2000: 108), construídas no interior da representação, através da identidade cultural, não fora delas.

Segundo Hall (2000), as "(...) culturas nacionais em que nascemos constituem-se em uma das principais fontes de identidade cultural (...) formadas e transformadas no interior do sistema de representação" (HALL 1999: 47-48), através da produção de sentidos, imagens, significações no interior dos discursos e das histórias sobre a nação, ou seja, definidas através de uma "comunidade simbólica" representada socialmente, culturalmente e politicamente em sua "cultura nacional". Nessa comunidade simbólica, os indivíduos são posicionados, identificados e unificados de forma instável mediante o dispositivo discursivo da modernidade (HALL 1999).

Esse dispositivo discursivo, dialógico, pós-moderno e globalizado, operante na construção de identidades categorizadas (BAUMAN 1999 CASTELLS 1999 GIDDENS 2002) não fixadas, "representa a diferença como unidade ou identidade, atravessada por profundas divisões e diferenças internas, sendo 'unificadas' apenas através do exercício de diferentes formas de poder cultural da modernidade" (HALL 1999: 62). Nessas múltiplas constituições discursivas,

há o imbricamento das lógicas de poder através das práticas sociais, econômicas, políticas e culturais.

Segundo Hall (1999: 08), a identidade é definida historicamente e não biologicamente, é construída de maneira processual inconsciente, formada no decorrer do tempo “(...) e não algo inato, existente na consciência no momento do nascimento. Existe sempre algo 'imaginário' ou fantasiado sobre sua unidade. Ela permanece sempre incompleta, está sempre em processo, sempre sendo formada” (HALL 1999: 38). O autor destaca a respeito das discussões acerca da identidade pelas teorias sociais, as quais procuram demonstrar, basicamente, que as velhas identidades – responsáveis pela estabilidade do mundo social – estão entrando em declínio e sendo substituídas pelas novas identidades (classe, gênero, etnia, raça, nacionalidade, geração, linguagem etc.). Para Hall (1999), as novas identidades são caracterizadas pela fragmentação do indivíduo moderno, fato que, segundo suas palavras, têm promovido grande mudança estrutural na sociedade. O autor define identidade não apenas como a constituição do ser individual, mas, para ele:

(...) a identidade emerge, não tanto de um centro interior, de um — eu verdadeiro e único, mas do diálogo entre os conceitos e definições que são representados para nós pelos discursos de uma cultura e pelo nosso desejo (consciente ou inconsciente) de responder aos apelos feitos por estes significados, de sermos interpelados por eles, de assumirmos as posições de sujeitos construídos para nós por alguns dos discursos. (HALL 1997: 8).

O autor salienta que nossas identidades permanecem sempre incompletas, formadas com base nos processos psíquicos e simbólicos do inconsciente. Esse aspecto está intrinsecamente relacionado aos deslocamentos analisados e citados por Hall (1999) para explicar as mudanças que ocorreram no final do século XIX e XX, referentes ao sujeito no período da sociedade moderna. Hall (1999: 03) afirma que “(...) a identidade plenamente unificada, completa, segura e coerente é uma fantasia”. Dentro de nós, há identidades contraditórias, plurais e fragmentadas que atuam tanto fora, na sociedade, perpassando por grupos políticos, quanto dentro da cabeça de cada um, sendo continuamente deslocadas. Um exemplo de deslocamento de identidade seriam as concepções hegemônicas sobre os gêneros no campo da sexualidade que orientam as práticas sociais (HALL 1999).

Esse processo produz o sujeito pós-moderno, “conceptualizado”, como não tendo uma identidade fixa, essencial ou permanente. A identidade torna-se uma "celebração móvel": formada, transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam (HALL 1999). Dentro de nós, há identidades contraditórias, empurrando em diferentes direções, de tal modo que nossas identificações estão sendo continuamente deslocadas. Se considerarmos que temos uma identidade unificada desde o nascimento até a morte, é apenas porque construímos uma cômoda história sobre nós mesmos ou uma confortadora "narrativa do eu" (HALL 1999).

Na medida em que os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, somos confrontados por uma multiplicidade desconcertante e cambiante de identidades possíveis, com cada uma das quais poderíamos nos identificar — ao menos temporariamente. Ao passo que essas estruturas e processos centrais da sociedade moderna mudam, as identidades se abalam, se alteram e, ainda, produzem a “crise de identidade”, caracterizada pelo movimento chamado de deslocamento ou descentração do sujeito, tanto de seu lugar no mundo social e cultural quanto de si mesmo.

Essas mudanças atingem as paisagens políticas da sociedade moderna e, de forma crescente, são fraturadas. Dessa forma, as interações sociais são transformadas de forma contínua quanto às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos

rodeiam. O sujeito assume identidades diferentes em diferentes momentos, tornando a identidade contraditória, deslocada, ambígua, indeterminada, uma “celebração móvel”, formada e transformada sucessivamente, não unificada ao redor de um “eu” coerente, ou seja, não resolvida (HALL 1999: 2006).

Diante desses efeitos impactantes, produzidos no sujeito, a identificação desloca-se, sem espontaneidade, intercambiada em ganhos e perdas, tornando-se politizada. Essas constituições são apontadas, de acordo com Hall, por uma transição de uma política de identidade (de classe) para uma política de diferença (2000). A repercussão dessas transformações da identidade, fabricadas no contexto das relações pelo mundo cultural e social (SILVA 2001), é o “retorno sub-reptício da diferença” (HALL 2006: 324), operada pelas relações de poder.

Nesse sentido, a identidade e diferença estão conectadas, dependentes pelo sistema de significação da representação, este compreendido por Silva (2001: 06) como “forma de atribuição de sentido e como um sistema lingüístico e cultural: arbitrário, indeterminado e estreitamente ligado a relações de poder”. A esse respeito, Silva (2001: 08) destaca: “é por meio da representação que, por assim dizer a identidade e a diferença passa a existir. Representar significa, neste caso, dizer: ‘essa é a identidade’, ‘a identidade é isso’” (SILVA, 2001, p. 06).

Entender os sistemas de representação como estrutura e construção da identidade marcada pela diferença nas sociedades atuais, onde a trama social é permeada por contradições e deslocamentos espaciais e temporais, determinada pela ordem tanto cultural quanto social dos significados e valores, nos remetem a novos parâmetros para compreender as formas das conexões existentes entre identidade e diferença, que as cercam: posições do sujeito (quem possui o poder de representar e o poder de definir e determinar a identidade) (SILVA 2006). Assim, nas dinâmicas culturais e na luta por hegemonia e predomínio político, a “categoria enunciatória” diferença é “celebrada como identidade homogênea, domesticada, homogeneizada, aprisionada em uma nova fronteira, perdendo precisamente, seu caráter imprevisível, incerto, contingente” (COSTA 2006: 99).

Dessa forma, “as identidades não estão livres do jogo do poder, de divisões e contradições internas, de lealdade e de diferenças sobrepostas” (HALL 2001: 65). Nesta dimensão social, em que as “relações de poder entre dominantes e dominados tem levado a extremos jamais vistos de desigualdades e disparidades na repartição dos recursos e bens materiais e simbólicos” (SILVA 2006: 194), os processos de construção das relações entre as nações, grupos e povos devem ser compreendidos de forma mais ampla, através do “jogo da semelhança e da diferença”, transformando a cultura do mundo inteiro. “Este é o caminho da diáspora, que é a trajetória de um povo moderno e de uma cultura moderna” (HAL 2001: 45).

## II. DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: DIFERENÇA E DIVERSIDADE

As transformações operadas nos sistemas públicos de ensino, nas últimas décadas, têm se configurado por meio de mudanças conceituais e estruturais, reverberando na constituição de meninas e meninos nos espaços-tempos da educação infantil. Nesse cenário, os movimentos das políticas públicas educacionais brasileiras para a diversidade tiveram como pano de fundo as estratégias políticas (HALL 2001) da/na agenda multicultural no plano internacional, onde as propostas se intensificaram sob a perspectiva do multiculturalismo (COSTA 2006). Estas reverberaram na expansão de um conjunto de mobilização e de reconfiguração identitária, mediante os instrumentos legais de políticas afirmativas, de reconhecimento, de proteção dos direitos culturais de minorias. Com efeito, as estratégias políticas adotadas pelo governo,

perpassadas pelo processo de democratização de 1988, retratam a institucionalização dos novos direitos culturais e políticas multiculturais, frente às desigualdades sociais e diferenças culturais.

Esse conjunto de instrumentos legais passaram a integrar a agenda nacional de políticas educacionais específicas e de estratégias pedagógicas de valorização da diversidade no governo federal. A aprovação da Lei nº 10.639/2003, estabelecendo as diretrizes e bases da educação nacional para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira” a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana; o Parecer 003-2004 (BRASIL 2004), regulamentando as alterações da Lei 9394/1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), no âmbito do Ministério da Educação, onde são respondidas as ações dos programas e projetos educacionais que dizem respeito aos grupos e populações vítimas de discriminação e violência, integram as ações desencadeadas na implementação de políticas públicas a partir das diferenças.

Outro aspecto preponderante, nesse cenário, relaciona-se aos princípios proclamados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO 2005), por meio da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (DUDC), ao reconhecer que o processo de globalização, facilitado pela rápida evolução das novas tecnologias da informação e da comunicação, apesar de constituir um desafio para a diversidade cultural, cria condições de um diálogo renovado entre as culturas e as civilizações e ecoam no terreno das políticas públicas brasileiras. Dessa forma, a DUDC refere-se às “disposições relativas à diversidade cultural e ao exercício dos direitos culturais que figuram nos instrumentos internacionais promulgados pela UNESCO”, dispostos no documento da seguinte forma: identidade, diversidade e pluralismo; diversidade cultural e direitos humanos; diversidade cultural e criatividade; diversidade cultural e solidariedade internacional.

Associados ao processo de globalização (HALL 2001) e de configuração política para a diversidade nas lutas pelo reconhecimento da infância (BRASIL 2006 2010), novos conceitos e estruturas foram incorporadas à política educacional nacional na valorização e promoção da igualdade racial a partir de normas constitucionais. Nestas, são prescritas “(...) textualmente a valorização da diversidade étnico-racial e da identidade dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (JUNIOR 2011), tendo como referência os debates incitados sobre os direitos humanos na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (UNESCO 1989) e na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO 2005). No Brasil, esses debates conduziram a inserção do artigo 215, parágrafo 3, artigo 227 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL 1988), a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL 1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/1996 (BRASIL 1996), anunciando, de forma direta, as orientações de políticas educacionais de valorização à diversidade étnico-racial.

A partir desse novo ordenamento legal, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL 2010) estabelecem os elementos constituidores da identidade da criança, sujeito de direitos, por meio de sua cultura, etnia, língua materna e tradições acompanhadas de princípios éticos, políticos e estéticos. Considerando os diferentes e singulares contextos sociais, culturais, econômicos, sociais e políticos, o artigo 22 das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (BRASIL 2010) prescreve: “(...) as crianças devem ter a oportunidade de serem acolhidas e respeitadas pela escola e profissionais da educação, com base nos princípios da individualidade, igualdade, liberdade, diversidade e pluralidade”.

Como vemos, a obrigação legal da valorização da diversidade e igualdade racial nos contextos institucionais escolares de educação infantil, acompanhadas de justificações éticas e

sociais, no entanto, sem “permitir o desenvolvimento de visões alternativas das relações de dominação e subordinação entre culturas e nações” (SILVA 2006: 194), colocam em relevo a noção conceitual de diversidade cultural numa era de globalização, revelando-se como uma “estratégia política de esvaziamento e de apaziguamento das diferenças” (RODRIGUES 2011: 18). Tal estratégia é evidenciada pela imprecisão conceitual acerca das diferenças, pluralidades e diversidades no “contexto das relações de poder que inferiorizam, marginalizam, subjagam certos grupos e culturas em favor de outros” (SILVA 2006: 194).

De acordo com essa exposição, torna-se evidente a regulação das relações de poder por meio do dispositivo discursivo que representa a diferença como identidade nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, avultada nos grupos sociais e culturais. Essa regulação nos permite compreender a dependência relacional entre a diferença e diversidade, onde as narrativas conceituais tornam-se um procedimento fundamental na imposição de padrões desejáveis, prevalecendo aquelas de cunho hegemônico. Por outro lado, a problematização das narrativas conceituais expressas nas diretrizes curriculares, no espaço-tempo da educação infantil, pode desconstruir os processos hegemônicos, colocando em questão o “currículo e o saber existentes, como também fornecendo elementos que comecem a desalojar, desestabilizar e subverter os nexos de representação e poder existentes” (SILVA 2006: 195).

Com essa linha de raciocínio, assinalamos que toda organização curricular carrega consigo uma situação de relação com o poder que decide o que é e o que não é conhecimento e, portanto, encaminha também um processo de produção/manutenção de desigualdades sociais num movimento onde a representação e os discursos produzem e reproduzem significados sobre o mundo. Logo, essa situação aponta que devemos estar atentos na construção/produção de currículos, pois, ao produzi-los, estamos também nos produzindo. Nesse sentido, Silva (1998) afirma que “o currículo é trajetória, percurso. (...) No currículo forja-se a nossa identidade. (...) O currículo é documento de identidade”.

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ensaio, objetivamos discutir a relação entre “diferença” e “diversidade” a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL 2010). Assim, foi possível constatar que este dispositivo discursivo, dialógico, apresenta conceitos e estruturas na “proposta pedagógica e diversidade” de valorização, com limites e possibilidades para o trabalho de promoção da igualdade étnico e racial, sob a perspectiva da criança como sujeito de direito.

No contexto desse documento curricular, indutor da política de educação infantil brasileira, pudemos verificar que as diferenças não são problematizadas a partir de uma perspectiva social de um mundo heterogêneo, em que a identidade é contraditória, fragmentada, inconsistente, inacabada, tornando-se, cada vez mais, difusa e descentrada, expressa por meio de muitas dimensões no encontro com o outro. “O outro compreendido o outro gênero, o outro é a cor diferente, o outro é a outra sexualidade, o outro é a outra raça, o outro é a outra nacionalidade, o outro é o corpo diferente” (SILVA 2006: 87).

No que diz respeito à educação para a diversidade, apresentada como um conjunto de identidades homogêneas, através da organização de materiais, espaços e tempos, em detrimento dos múltiplos discursos praticados pelas crianças nos diversos contextos sociais e culturais em que estão inseridas, analisamos que essa abordagem tem como “pressuposto básico (...) o de que a ‘natureza’ humana tem uma variedade de formas legítimas de se expressar culturalmente e todas devem ser respeitadas ou toleradas” (SILVA 2006: 107).



Sendo assim, esta abordagem não problematiza as relações de poder e os processos de diferenciação que produzem a identidade e a diferença. Dessa forma, analisamos que no desenvolvimento da política de educação infantil no Brasil sob a perspectiva da criança como sujeito de direito, no atravessamento com as questões relacionadas entre a diversidade e a diferença, fabricam a “produção de novas dicotomias, como a do dominante tolerante e do dominado tolerado ou a da identidade hegemônica mas benevolente e da identidade subalterna mas respeitada” (SILVA 2005: 86). Contudo, a proposta curricular consiste em apresentar às crianças uma visão superficial e distante das diferentes culturas, configurada como uma “estratégia política de esvaziamento e de apaziguamento das diferenças” (RODRIGUES 2011) diante das complexidades que revestem as múltiplas culturas e múltiplas dinâmicas nos processos formativos das identidades.

Por fim, os resultados apontam que as discussões vinculadas às questões das “diferenças” para além da “proposta pedagógica e diversidade” encontram-se num campo contraditório, complexo, híbrido, dinâmico, polissêmico e fragmentado. Verifica-se igualmente que as interações entre as crianças e os adultos nos espaços coletivos ainda são configuradas por lógicas “adultocêntricas” e acabam se transformando por meio de uma “identidade móvel”, onde as crianças “ganham e perdem” valores culturais. Contudo, urge a necessidade da participação das crianças nos processos de interações dialógicas, sobre as questões relacionadas às “identidades culturais” nos contextos institucionais de educação infantil.

#### IV. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988): “Constituição da República Federativa do Brasil”. São Paulo: Atlas.

BRASIL. Lei n. 8.069 (1990): “Estatuto da Criança e do Adolescente”. Disponível em: [http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) (18/12/2017).

BRASIL. Lei nº. 10.639 (2003): “Diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática ‘História e Cultura Afro-Brasileira’”. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> (20/04/2018).

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (2004): “Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana”. Brasília. Secad /MEC.

BRASIL. Ministério da Educação (2006): “Política nacional de educação infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação”. Brasília.

BRASIL. Ministério da Educação (2010): “Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil”. Brasília.

BAUMAN, Zygmunt (1999): “Globalização: as consequências humanas”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

CASTELLS, Manuel (1999): “A sociedade em rede”. São Paulo: Paz e Terra.

COSTA, Sérgio (2006): “Da desigualdade à diferença: direito, política e a invenção da diversidade cultural na América Latina”. Disponível em: [http:// www.contemporanea.ufscar.br](http://www.contemporanea.ufscar.br) (15/05/2018).

ELIAS, Norbert (1996): “Sobre o tempo”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

GIDDENS, Anthony (1991): “As consequências da modernidade”. São Paulo: Editora UNESP.

- GIDDENS, Anthony (2002): “Modernidade e identidade”. Rio de Janeiro: J. Zahar.
- JUNIOR, Hédio Silva (2011): “Anotações conceituais e jurídicas sobre educação infantil, diversidade e igualdade racial”. São Paulo: CEERT, pag. 65-80.
- HALL, Stuart (1999): “A identidade cultural da pós-modernidade”. São Paulo: DP&A.
- HALL, Stuart (2000): “Diásporas ou a lógica da tradução cultural”. Salvador. ABRALIC - Associação Brasileira de Literatura Comparada
- HALL, Stuart (2001): Da diáspora: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte/Brasília: UFMG/Unesco.
- RODRIGUES, Tatiane Consentino (2011): “A ascensão da diversidade nas políticas educacionais contemporâneas”. Disponível: <http://www.scielo.br> (25/02/2018).
- SILVA, Tomaz Tadeu da (2001): “Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo. Belo Horizonte: Autêntica.
- SILVA, Tomaz Tadeu da (2006): “Identidade e diferença – a perspectiva dos estudos culturais”. Petrópolis: Vozes.
- UNESCO (1989): “Declaração Universal sobre os Direitos das Crianças”. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org> (15/05/2018).
- UNESCO (2005): “Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural”. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org> (15/05/2018).

**REPERCUSIONES DE LA CRISIS DEL CAPITAL  
EN EL EJERCICIO PROFESIONAL DEL TRABAJO  
SOCIAL EN EL ESTADO ESPAÑOL,  
UNA COMPARATIVA CON EL CASO DE BRASIL**

ALVES CARRARA, VIRGINIA  
OLIVER PERELLÓ, MIGUEL ANGEL  
MESTRE, JOANA MARIA  
CARO BLANCO, FERNANDA  
DE OLIVEIRA XAVIER, MARINEZ  
DE MATOS SILVEIRA, ROSANA  
BERGAMO, DENISE  
SOUZA DE AGUIAR REIS, RAFELA  
SALEH, ESTELA

# REPERCUSIONES DE LA CRISIS DEL CAPITAL EN EL EJERCICIO PROFESIONAL DEL TRABAJO SOCIAL EN EL ESTADO ESPAÑOL: UNA COMPARATIVA CON EL CASO DE BRASIL<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo es fruto de la investigación internacional “Diálogo entre as particularidades do Serviço Social Brasileiro e Espanhol: um estudo sobre a imagem socialmente construída e a autoimagem da profissão do Assistente Social” vinculada al Programa Institucional de “Bolsas de Iniciação Científica/CNPq- Brasil”, desarrollada entre las universidades españolas y brasileña - Universidad de las Islas Baleares (UIB), Universidad de Granada (UGR) y Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

La investigación está actualmente en desarrollo. El objetivo es conocer cuál es la imagen socialmente construida y la autoimagen de la profesión en los marcos del proceso de implementación del título de Grado en Trabajo Social en el país, qué significó su inserción en el ámbito universitario, y su reconocimiento como carrera dejando de lado lo que hasta ese momento era una diplomatura (un grado académico corto – 3 años - especializado, y con un alto grado de profesionalización, sin las mismas prerrogativas que la licenciatura, en el ámbito de la formación superior europea, ya que no permitía el acceso directo a máster y doctorado). Con este cambio, la profesión fue elevada al área de producción de conocimiento, y sometida a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), pudiendo a partir de 2006/2007 instituir sus programas de postgrado, algo totalmente ausente en el escenario profesional del Trabajo Social en España, desde el surgimiento de la profesión en las primeras décadas del siglo XX (García, 2009).

El proceso de Bolonia supone un antes y un después en la profesión, pues fue esta metareforma de la enseñanza superior europea que permitió de hecho esta alteración, sin que ello suponga olvidar la lucha y reivindicación realizada durante décadas por las y los trabajadores sociales españoles, para conseguir que estos llegaran a ser estudios universitarios primero, y para que se convirtieran posteriormente, en una licenciatura.

Actualmente en España se ofrecen 50 grados de Trabajo Social siendo 13 de ellos en universidades privadas y 37 de carácter públicos, y de estas últimas, en 7 de ellas, con doble oferta de grado variando entre Sociología, Relaciones Laborales y Recursos Humanos, Criminología o Terapia Ocupacional.

El objetivo de la investigación es investigar, comprender, profundizar cómo se encuentra hoy el Trabajo Social español en el contexto de desmantelamiento de las políticas sociales europeas de bienestar con incidencia sobre el trabajo profesional, la construcción de posibilidades de intervención y la implementación de respuestas cualificadas. Este último aspecto se articula con la preocupación por la actual formación profesional en Europa, por la internacionalización de la enseñanza superior con sus procesos de movilidad y validación, entre otros, y que creemos viene impactando la autoimagen de la profesión.

En suma, se trata de responder a cuestiones tales como: el conservadurismo que marcó el origen de la profesión también en España ¿ha cambiado? ¿Cómo se encuentra la imagen de la

---

<sup>1</sup> La investigación en Brasil está en proceso de desarrollo, pero en este trabajo vamos a presentar los datos parciales, y sólo de la región de las Islas Baleares.

profesión en estos territorios?; en el contexto de la actual crisis económica y social que alcanza los cuatro rincones del mundo, y de modo particular en la Unión Europea ¿cómo el Trabajo Social en España ha vivido y de qué modo ha enfrentado sus impactos en el ámbito de la formación y del trabajo profesional? ¿Cuáles son los marcos y/o parámetros legales que protegen el ejercicio profesional y favorecen la organización sostenedores de la formación y del trabajo profesional de las trabajadoras sociales españolas?

En el ámbito de la educación superior, con el Proceso de Bolonia<sup>2</sup>, ¿cómo estos cambios impactan en la formación profesional a los académicos de Trabajo Social Español? ¿Cuál es la imagen o imágenes de la profesión presente/s en las instituciones de formación, y en el seno de la categoría profesional? ¿Cuáles son las similitudes y/o singularidades de la autoimagen del Trabajo Social español y brasileño? ¿Cuáles son los límites y posibilidades de articulación entre el Trabajo Social español y brasileño para traer al centro de la discusión la crisis del capital y cómo se expresa en las particularidades, nacional, regionales y locales, aproximándose al debate del Trabajo Social brasileño?

La justificación y la relevancia de este estudio surge en el marco de la "globalización" del capital, la expansión de las fronteras en el campo del trabajo y, especialmente, en la educación. Esta ponencia se centra en el ejercicio profesional en el contexto de cambios profundos en el escenario europeo, especialmente en su sistema de protección social y los recortes producidos en el mismo desde el Estado neoliberal, con transformaciones en los espacios laborales y en las políticas sociales, así como los límites y posibilidades en relación a la autonomía de las profesionales.

La profesión de Trabajo Social aquí contemplada se centra en los estudios de Yamamoto (2000, p. 25) “la preocupación es afirmar la óptica de la totalidad en la aprehensión de la dinámica de vida social y procurar e identificar cómo el Trabajo Social participa en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales”.

En este trabajo buscamos en la primera parte reflexionar sobre el Trabajo Social en España y Brasil, acerca de la profesión de Trabajo Social en tiempos de crisis de capital, con transformaciones en los espacios laborales y en las políticas sociales. En la segunda parte de esta comunicación, presentamos los resultados actuales de la investigación, en la que buscamos profundizar sobre algunos datos del perfil del profesional de Trabajo Social de atención directa de los servicios sociales comunitarios (de atención primaria) de Mallorca, Islas Baleares y sobre las condiciones de su ejercicio profesional: en relación a lo que la institución espera de las profesionales, del nivel de autonomía de los mismos en relación a la organización del trabajo, acerca de si llevan a cabo algún tipo de investigación para desarrollar la intervención profesional y del propio significado para ellas, de la investigación en relación al Trabajo Social.

## II. TRABAJO SOCIAL EN TIEMPOS DE CRISIS DE CAPITAL

### II.1 TRABAJO SOCIAL EN EL ESTADO ESPAÑOL

A partir del año 2008, como consecuencia del proceso de Bolonia, se inicia el proceso de implantación del Título de Grado en Trabajo Social, en el cual participan 32 Universidades en las que se impartía en ese momento el título de Diplomado en Trabajo Social en España. Lo que no puede obviarse de ninguna manera es que este tránsito ha supuesto, en primer lugar, la

---

<sup>2</sup> El Proceso de Bolonia supone un espacio de educación superior en Europa: creando un acelerado proceso de movilidad estudiantil, internacionalizando la enseñanza superior con impactos en los diversos proyectos de formación profesional, con influencias en los movimientos de reforma universitaria actuales en Latinoamérica.

consecución de una reivindicación histórica que ya venía siendo realizada desde hace tiempo por los mismos Colegios Profesionales de Trabajo Social, por la comunidad académica (profesorado y alumnado). Por otra parte, también ha significado, con la implantación de los másteres y doctorados, un impulso fundamental para la especialización y la investigación, y además la consecución con ello de espacios que no se habían conseguido desarrollar en España hasta el momento, permitiendo la equiparación de la profesión al de otras áreas de conocimiento que se imparten en las diferentes universidades españolas.

El Grado en Trabajo Social en España nace, fruto de la reforma del sistema universitario español auspiciado por el Plan Bolonia, con un marcado carácter competitivo-mercantilista. El marco de adaptación de los títulos universitarios al Espacio Europeo de Educación Superior, se basa en el desarrollo de competencia, teniendo como referencia el sistema de créditos europeos (ECTS) y el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

Son varios los retos que se presentan con el nuevo escenario, y uno de ellos sin duda, es la adecuación de la formación al contexto y desafíos del mundo actual. Una formación que no puede mantenerse al margen de los cambios sociales y las fracturas producidas por el neoliberalismo y las presiones ejercidas sobre el Estado del Bienestar, que posibilite un trabajo profesional crítico junto a los ciudadanos, no asistencialistas y el desarrollo de un Trabajo Social menos burocratizado y más centrado en el acompañamiento a las personas, a su vez potenciador de la autonomía de las mismas. Al mismo tiempo, es necesario el impulso definitivo a la formación investigadora específica en Trabajo Social, entendiendo la misma como una oportunidad que debe aprovecharse para potenciar cambios en la comprensión y el ejercicio de la profesión en el siglo XXI.

La Constitución Española, aprobada en 1978, define a España como Estado social. Se obliga a los poderes públicos a poner en marcha los sistemas públicos de educación, asistencia sanitaria, seguridad social, reconociendo el derecho al empleo y a una vivienda digna a todos los españoles. El Estado de Bienestar supone el reconocimiento de una amplia gama de derechos sociales, civiles y políticos. En este periodo el Estado español pasa por un cambio estructural con reformas donde los protagonistas son las instituciones y la descentralización de carácter local, el incremento de debates sociales y, por consiguiente, los procesos de transformación democrática (Bueno Abad, 1998).

A partir de los años 80, se impulsan nuevas reformas sociales a través de la configuración territorial del llamado “Estado de las Autonomías”, instaurando una estructura universalizada y espacialmente descentralizada de servicios del bienestar, las Comunidades autónomas y respectivas provincias y municipios gestionan sus intereses específicos con la garantía financiera correspondiente. De esta forma, las gestiones municipales fueron adquiriendo protagonismo en el contexto de una Europa que tenía como bandera el principio de la subsidiariedad, surgiendo políticas de gestión del bienestar de la población basadas en la gobernanza y políticas públicas, en el fortalecimiento de las competencias del poder local y de la participación ciudadana (Gijón, Matos y Morata, 2010).

La naturaleza del Estado de Bienestar en España se caracteriza por emerger en contextos marcados por una modernización capitalista tardía y, ya en pleno siglo XX, en la época del fordismo-keynesianismo, por una dictadura política de raíz militar instaurada por el general Franco. Navarro (2015), señala que el subdesarrollo social del Estado del Bienestar español se debe a las secuelas nocivas de esta época de dominio dictatorial y los grandes *déficits* sociales existentes en la actualidad son causados por el *excesivo poder estatal de clase y de género* que se ha reproducido desde final del siglo XX hasta inicio del XXI, de manera significativa, en las

instituciones de la democracia: monarquía, iglesia, el mundo empresarial, la banca o las cajas, administraciones públicas, etc.

El aislamiento que sufre el país con el exterior fue un factor que contribuyó para radicalizar el enfoque paternalista de la profesión. Se confundía la práctica profesional con apostolado católico retrasando y entorpeciendo la posibilidad de compartir experiencias profesionales con otros países que habían iniciado el proceso de emancipación de la disciplina (Zamanillo, 1987).

Pero nos interesa resaltar aquí que, con la transición democrática, gracias a los/as trabajadores/as sociales se hizo desaparecer la referencia a la “beneficencia” a partir de la década de 1980: los/as trabajadores/as sociales jugaron un papel importante en la elaboración de las leyes autonómicas de servicios sociales. Uno de sus objetivos será superar todo lo que suene a los modelos franquistas de acción social paternalista y benéfica, dirigida exclusivamente a los pobres y marginados con fuerte carácter estigmatizador (Sanz, 2011: 19).

No obstante, a pesar de la importancia de visibilizar la presencia de los/as profesionales - en instancias técnicas, de gestión y dirección, protagonizando la implantación de programas sociales y el salto de la garantía de derechos discrecionales hacia derechos universales - hoy por hoy, todavía se desarrolla “un Trabajo Social fagocitado por la Política Social unido a que los discursos teóricos tampoco han caminado concomitantemente de la mano de la prácticas cotidianas de los profesionales” (Girela, 2017:102).

Es un hecho que las orientaciones actuales de las políticas sociales -y por consiguiente las respuestas profesionales en un contexto de desmantelamiento de los sistemas de protección social del Estado de Bienestar y sus instituciones- están dialécticamente vinculadas a la propia organización política de la categoría y su capacidad de promover y de acompañar el ejercicio profesional, al propio proyecto profesional vigente, sus principios y valores, su autonomía relativa y estrategias en el cotidiano del ejercicio profesional.

## II.2 TRABAJO SOCIAL EN BRASIL

En Brasil, en 1980, el Trabajo Social vivió la expansión de mano de la “*Vertente Intenção de Ruptura*”, con la consolidación en 1990, de su Proyecto Ético-Político, expresión de la madurez intelectual de la vanguardia de la profesión en su aproximación con el marxismo. Rompiendo con análisis “endogenistas”, asume la perspectiva histórico-crítica, fundamentación teórico-metodológica, ético-política y técnico-operativa de la profesión (Montaño, 2016). Con eso fue posible comprender el origen y la institucionalización de la profesión en su relación con la Iglesia Católica, el Estado y la burguesía, en la estrategia de enfrentamiento de la cuestión social. El Trabajo Social es, en esta perspectiva, una profesión inscrita en la división social y técnica de Trabajo Social y su objeto de trabajo es las múltiples expresiones de la “cuestión social”: la manifestación de la contradicción entre el capital y el trabajo. El/la trabajador/a social es un trabajador asalariado, hace parte de la clase trabajadora y su práctica es un trabajo condicionado por las relaciones de clase, con el Estado y con los movimientos sociales (Iamamoto, 2014).

La profesión profundizó su reconocimiento en el ámbito académico-científico (en las agencias nacionales de financiación de investigación, CNPq y Capes), y el papel político y organizativo de la profesión, fundamental para la defensa de su autoimagen renovada, construido a partir de la comprensión del significado social del Trabajo Social en la sociedad capitalista. Los papeles de la “*Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço (Trabajo) Social*” (ABEPSS), junto con el “*Conselho Federal de Serviço (Trabajo) Social*”(CFESS) y los “*Conselhos Regionais de Serviço (Trabajo) Social*” (Cress) y la “*Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço (Trabajo) Social*” (ENESSO),

en la construcción de la Ley de Regulación de la Profesión - N° 8662/93, del Código de Ética y de las Directrices Curriculares, aprobadas en la Asamblea Nacional de la ABEPSS en 1996. Fue fundamental para el avance y resistencia de la profesión en el actual escenario de crisis del capital, con el conservadurismo y las políticas neoliberales de destrucción de las conquistas y derechos sociales de la clase trabajadora.

### III. METODOLOGÍA

Esta investigación que, forma parte de una investigación más amplia iniciada en 2016, tiene por objeto analizar la autoimagen de las trabajadoras sociales. Para ello se realiza un análisis del discurso profesional desde la percepción subjetiva de las propias participantes a través de un análisis cualitativo y cuantitativo de un cuestionario en el que han participado 12 trabajadoras sociales de los servicios sociales comunitarios (atención primaria) de municipios de menos de 20 mil habitantes de Mallorca (*Illes Balears*), en los meses de abril y mayo de 2018.

Para la estrategia de muestreo se consideró un muestreo de eventos (Gerrish y Lacey, 2008), en el que se seleccionó con anterioridad como eventos integrales a las reuniones comarcales coordinadas por profesionales del *Servei de Suport Territorial* (SST) del IMAS (*Institut Mallorquí d'Afers Socials*) por ser la tipología de muestreo que mejor respondía a las características de la investigación, tanto por el tema de estudio, como por la información descriptiva obtenida a priori sobre el entorno de la recogida de datos. En la primera parte del trabajo de campo, se rigió siguiendo el criterio de conveniencia, por lo que se contactó con las participantes a través de las trabajadoras sociales del SST del IMAS, que conocen y trabajan coordinadamente con la población del estudio.

Para el acceso a la muestra realizamos un primer acercamiento al medio donde se encontraban las participantes y posteriormente contactamos con las participantes. Durante todo el procedimiento respetamos los aspectos éticos, especialmente con el consentimiento informado, y se negociaron la adopción de roles con cada una de las participantes en la recogida de datos. El proceso de selección de las participantes fue no probabilístico intencional, teórico y de conveniencia.

En base a lo mencionado, los criterios para la limitación de la muestra se basaron en una selección de las profesionales que reunieran las siguientes condiciones:

- Trabajadoras/es Sociales
- Que desarrollasen su labor en los servicios sociales comunitarios (atención primaria) públicos de Mallorca.
- En municipios de menos de 20.000 habitantes.
- Que estuvieran activas/os en el momento de la convocatoria de la investigación, independientemente de su relación contractual, por lo que se excluyeron las profesionales en excedencia o de baja por enfermedad o maternidad.
- Que realizasen atención directa.
- Con una experiencia mínima de 2 años ejerciendo la profesión.

El tratamiento de los cuestionarios se ha realizado mediante su codificación, tabulación y análisis recorriendo al *software formulario google* lo que ha permitido un análisis cuantitativo y un análisis del discurso de las participantes.



#### IV. RESULTADOS Y ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA INVESTIGACIÓN

Debido a las limitaciones de espacio de esta comunicación priorizamos presentar algunos elementos que componen solo algunas partes del cuestionario, un primer esfuerzo colectivo de aproximación al análisis de los datos de la investigación junto a las/los profesionales de atención directa de los servicios sociales comunitarios de Mallorca (Islas Baleares)<sup>3</sup>. La metodología de la investigación viene combinando el análisis cualitativo y cuantitativo, en dos frentes de investigación: la literatura para identificar los fundamentos del Trabajo Social en España y Brasil; y la investigación de campo con los sujetos involucrados en el problema a estudiar, a fin de tener la perspectiva directa de los profesionales españoles a través de cuestionarios sobre: datos referidos a la trabajadora social; identificación del servicio y relación con el mismo; datos referidos a la trabajadora social durante la realización de los estudios de trabajo social; la imagen socialmente construida y la autoimagen de la profesión; y el ejercicio de la profesión hoy.

Según una investigación realizada por Mestre (2015) sobre las trabajadoras sociales de los servicios sociales comunitarios de los municipios de menos de 20 mil habitantes de Mallorca el perfil sociodemográfico de las trabajadoras sociales es claramente femenino (90,91%) con una media de una edad, similar al Informe ISSE (2013), de 42,3 años. En el momento de la investigación, el 72,7% tenían pareja, el 52,3% hijos menores a su cargo, de las cuales el 4,5% eran familias monomarentales y el 11,3% personas dependientes a su cargo. Según los datos obtenidos las trabajadoras sociales de los SSCP se caracterizaban por largas trayectorias profesionales con una media de 16,16 años, donde el 41,5% llevan entre 10 y 20 años ejerciendo su profesión y el 34,2% más de 20 años. Por lo que se refiere a su antigüedad en el servicio se constató escasa rotación de las trabajadoras, ya que el 30,2% llevaban más de 20 años en el servicio actual con una media de 13,85 años. Relacionado con la profesionalidad Mestre (2015) analiza formación de las trabajadoras sociales, y se concluye que el 27,3% había realizado otros estudios universitarios (licenciaturas, masters, expertos universitarios...) y tan solo el 6,8% había realizado el Grado en Trabajo Social (GTS).

Los equipos profesionales interdisciplinares en los SSCP objeto de análisis, se caracterizaban por una heterogeneidad tanto en el análisis general como en la segregación por áreas territoriales de la isla. Si bien los municipios analizados se caracterizaban en general por una baja densidad de población, en sus SSCP el 63,6% contaba con la intervención profesional de dos trabajadoras sociales; en cambio el 36,4% de SSCP restantes, tan solo contaba con la intervención de una sola trabajadora social, y en algunos casos estas tenían una contratación a tiempo parcial. A pesar de no contar con el equipo profesional, según la normativa Ley 4/2009 de servicios sociales de les Illes Balears, sí que se constató la contratación, aunque sea a jornada parcial, de otro perfil profesional: el 92,5% de municipios tenían trabajadora familiar, el 81,4% educadores, 57,14% auxiliar informadora, y con menor incidencia el 43,9% mediadores y el 39% psicólogos. Estos datos aportados sobre estas dos últimas figuras profesionales se deben interpretar con cautela porque un mismo profesional ejercía su labor en distintos municipios dedicando unas pocas horas semanales en cada SSCP. En el caso de mediadores los resultados indicaron que su dedicación era a tiempo parcial con una dedicación muy limitada (de 45 municipios solamente 13 disponían de mediador intercultural a jornada parcial, con una contratación de 5 mediadores interculturales). De todo ello, observamos que algunos SSCP de Mallorca no contaban con el equipo profesional que regula la Ley 4/2009 de servicios sociales en las *Illes Balears*, ni las ratios recomendados en el *Pla Estratègic de Serveis Socials* elaborado por el IMAS (2010).

---

<sup>3</sup> La investigación también está en curso en Granada y se desarrollará también en Brasil, pero debidos a las dinámicas y limitaciones de las realidades institucionales, aún estamos en proceso de recogida de datos en ambos territorios.

Los datos sobre las condiciones laborales y económicas de las trabajadoras sociales objeto de estudio, señalaron que existe gran diversidad, en general y por áreas territoriales, tanto por lo que respecta a la relación contractual como a las condiciones salariales. Las condiciones contractuales de las trabajadoras sociales no garantizaban su estabilidad laboral, ya que el mayor porcentaje estaban ocupadas por plazas laborales fijas, categoría laboral que con las reformas legislativas no aseguraban la continuidad en sus puestos de trabajo. Las condiciones económicas demuestran una vez más que existía una gran heterogeneidad entre las distintas áreas, e incluso entre los mismos SSCP, dependiendo de si la relación contractual era directamente con el ayuntamiento, si era profesional autónoma, si ocupa un cargo de coordinadora, y de los años que lleva desarrollando su labor profesional. Lo que Mestre (2015) señala crea situaciones realmente injustas y considera una falta de ética, respeto y valoración hacia las trabajadoras sociales.

De su estudio la autora señala:

“los servicios sociales comunitarios en Mallorca carecen de una estructura autonómica, real e integral, que dote de los instrumentos normativos, profesionales y económicos para garantizar la consolidación de un sistema de protección débil, especialmente en el contexto de amenaza que puede suponer la Ley RSAL.” (Mestre, 2015: 215)

La jornada laboral semanal de las trabajadoras sociales participantes de esta investigación está entre las 35 y las 40 horas semanales, predominando la jornada de 37,5 horas por semana. En cuanto al salario bruto mensual encontramos los siguientes valores: a partir de 1.200 euros hasta el de 3.000 euros, siendo mayoritario el que ronda los 2000 euros.

Con respecto a lo que la institución espera de las profesionales, estas priorizaron: La atención psicosocial a nivel individual-familiar a las personas que acuden a los Servicios Sociales; la concesión de ayudas/prestaciones a las personas que lo solicitan y el acompañamiento profesional a las situaciones de soledad, aislamiento, desarraigo que presentan las personas; y la gestión burocrática, sistematización y registro pormenorizado de la intervención y la capacitación de las personas en diferentes tipos de habilidades/necesidades desde un trabajo grupal con las mismas.

En relación a la autonomía de la que disponen las profesionales para organizar el trabajo o si este viene determinado por la institución las profesionales comentaron que mayoritariamente disponían de autonomía en distintos grados, si bien condicionada dicha autonomía en muchos casos también, por las directrices de la administración

“Autonomía relativa, el marco y el protocolo está estipulado” E.9

“Dispongo de autonomía siempre en base a las prioritizaciones técnicas y/o políticas”. E.11

En relación a la investigación vinculada a la intervención, 3 de cada 4 entrevistadas responden que no llevan a cabo ningún tipo de investigación para realizar la intervención., justificando que: “*no disponen de tiempo*” E.10, o que “*solo de forma puntual*” E.5. A pesar de ello, manifiestan: “*No, pero siempre necesitamos documentarnos y estar informados.*” E.8.

Al cuestionar sobre el significado de la investigación en relación al Trabajo Social, las profesionales manifiestan:

“hay muy poca investigación en TS, la mayoría de las investigaciones que conozco vienen de parte de la área de educación”. E.1

“se destaca también la importancia de “abrir campos de estudio y publicaciones para poder avanzar” E.6

“saber hacia dónde ir, demostrar porqué hacemos las cosas”. E.3

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El conjunto de transformaciones societarias neoliberales ocurridas en las últimas décadas viene impactando la profesión de Trabajo Social, sus procesos de profesionalización y desprofesionalización tanto en España como en Brasil. En ambas realidades, las manifestaciones de la cuestión social, desde sus particularidades, se profundizan en su versión más perversa afectando negativamente las condiciones de vida de las clases trabajadoras y subalternas, una situación que impacta las condiciones objetivas del ejercicio profesional en Trabajo Social.

La excesiva individualización de la atención, el aumento de la burocratización y una vuelta al asistencialismo en el contexto de crisis actual, representan los factores críticos de la intervención social que se realiza hoy en día. En esta línea, en el caso español, Girela (2017:101), afirma que los profesionales de Trabajo Social hoy en día, ven reducidos sus cometidos, prioritariamente “a la gestión de recursos y prestaciones en detrimento de actuaciones profesionales vinculadas con la promoción, sensibilización y la concientización, generándose una relación con la población usuaria en términos de dependencia institucional” (p.101).

La progresiva individualización de los procesos de intervención y el aumento de respuestas puntuales de ayuda temporal, paliar las consecuencias de las situaciones más que resolverlas. Esta hegemonía de “lo individual” en la intervención, viene justificada en general, por la presión asistencial y la escasez del número de profesionales, a lo que habría que añadir en algunos casos, la visión “cortoplacista” que exige resultados inmediatos de la intervención y que dificulta poder dedicar mayor número de recursos a intervenciones más a largo plazo de carácter preventivo.

En este sentido apunta Hernández (2006:256), sobre la existencia de una “sensación generalizada de que el tiempo y las energías que se dedican al trabajo asistencial e individualizado son excesivos para los pobres resultados que obtienen”. Éstos a su vez, fruto del incremento de los recortes en políticas sociales, unido a la imposición de un trabajo cada vez más tecnoburócrata, afectan las condiciones propiciadoras de una autonomía profesional capaz de problematizar críticamente el inmediatismo y de despegarse dialécticamente de la presión de las directrices institucionales.

En el actual contexto de crisis capitalista, las respuestas que el Estado neoliberal va construyendo para el campo social (pero no solo, actúa en todos los ámbitos de la sociedad) es disminuyendo recursos para las políticas sociales universalistas y con la precarización de los servicios sociales.

El Estado capitalista hace cambios en su padrón de protección social, cambiando el modo cómo realiza su intervención social y esto último, impactando las condiciones objetivas del ejercicio profesional en Trabajo Social. Según Montaña,(2016: 10), “el pensamiento neoliberal concibe el pauperismo una vez más como un problema individual-personal, y por tanto “devuelve” a la filantropía (individual y organizacional) la responsabilidad de la intervención social”, y por la tanto impactando en el trabajo de las trabajadoras sociales, con refuerzo a las actuaciones individuales y muchas veces sin crítica a la estructura social desigual y generadora de nuestro objeto de intervención las “*múltiplas expressões da questão social.*”

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBERO, J. M. (2002). *El Trabajo Social en España*. Zaragoza, Mira Editores.

BARBERO, J. M., et al (2007). *La identidad inquieta de los trabajadores sociales*. Col·legi de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya.

CARO BLANCO, F. (2016) Tesis doctoral. *La inserción por el empleo de colectivos vulnerables: Discursos y estrategias de los agentes de inserción en un contexto de crisis*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

CHESNAIS, F. (1996). *A Mundialização do Capital*. São Paulo, Xamã.

FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (2009) *Fundamentos del Trabajo Social*, Alianza Edit.

GÍRELA REJÓN, B. (2017). *El Trabajo Social y los Servicios Sociales en España: El precio del neoliberalismo*.

HERNÁNDEZ ARISTU, J. (2011). *Trabajo Social en el Espacio Europeo: teoría y práctica*. Ed.: Grupo 5.

HERRERA, M., AHEDO, J. (Coordinadores) (2013). *El Trabajador Social del siglo XXI*. Universidad Internacional de La Rioja.

IAMAMOTO, M. V. (2000). *Renovación y Conservadurismo en el Serviço Social*. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_. (2014). *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 8. ed. São Paulo: Cortez Editora.

KARIM, A. (2009). *El Trabajo Social ante el Espacio Europeo de Educación Superior, ¿redefinición o continuidad?* Portularia, vol. IX, núm. 1, Universidad de Huelva

LIRIA, C. F. (2008). *Golpe de Estado en la Academia*. Publico, 31 Mar 2008. Recuperado el 15 de febrero de 2017 de <http://blogs.publico.es/dominiopublico/416/golpe-de-estado-en-la-academia/>

MARTIN CANO, M., DE LA FUENTE, Y.M. (2013). *Trabajo Social en el espacio europeo de educación superior: el caso español*. Documentos de Trabajo Social núm. 53. Colegio Profesional de Trabajo Social de Málaga.

MATOS-SILVEIRA, R. (2013). *Trabajo Social en España: contextos históricos, singularidades y desafíos actuales*. Revista Katálysis, 16, 101-118.

MESTRE MIQUEL, J. M. (2015). *Percepción del bienestar profesional de las trabajadoras sociales de los servicios sociales comunitarios de Mallorca*. Tesis doctoral. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

MONTAÑO, Carlos. (2016). Pobreza, “cuestión social” y su enfrentamiento. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 25, núm. 49, enero-junio.

NAVARRO, V. (2015). *El subdesarrollo social de España*. Anagrama.

SANZ CINTORA, Á. (2011). *Acción social y Trabajo Social en España: una revisión histórica*. *Acciones e Investigaciones Sociales*, (13), 5-42.

VILLENA. A. M. (2010). *Género, mujeres, Trabajo Social y sección femenina. Historia de una profesión feminizada y con vocación feminista*. Programa de Doctorado. Editorial de la Universidad de Granada.

ZAMANILLO, T. (1987). *Fisonomía de los trabajadores sociales. Los problemas de la identidad profesional*. Cuadernos de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid, n. 0, p. 85-103.

\_\_\_\_\_. (1999). *Apuntes sobre el objeto en Trabajo Social*. Cuadernos de Trabajo Social, vol. 12, p. 13-32.

**DERECHOS DEL NIÑO:  
DEL DISCURSO A LAS POLÍTICAS LOCALES**

DURÁN, ERNESTO

## DERECHOS DEL NIÑO: DEL DISCURSO A LAS POLÍTICAS LOCALES

*La infancia es una categoría emancipatoria y como tal implica una teoría del cambio social. El devenir de la infancia, en tanto que transporta lo nuevo, coincide con la construcción de una sociedad justa. Y aquí se junta con la actitud utópica como principio crítico-regulativo de la práctica política (Bustelo, 2012, p. 95).*

La garantía de los derechos humanos de todos los ciudadanos y aún más la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, reta a las políticas sociales, las cuales han sido tradicionalmente políticas sectoriales de corte asistencialista y reparador, orientadas más a atenuar las inequidades y disminuir los impactos de las políticas económicas en las nuevas generaciones que a garantizar unas condiciones básicas para su bienestar y desarrollo integral, y donde los menores de 18 años se han entendido como receptores pasivos de las políticas de un Estado paternalista

Se genera entonces una tensión entre la retórica de los derechos, los compromisos éticos y jurídicos que se establecen y los compromisos políticos que de ellos se derivan. Si bien los teóricos han caracterizado cinco obligaciones de los Estados para la garantía de los derechos humanos: respetar (no interferir directa ni indirectamente con el goce de los derechos), proteger (prevenir que terceros o agentes del Estado interfieran con el goce de los derechos), promover (difundirlos y promocionar una cultura de respeto hacia ellos), cumplir (brindar servicios y dar asistencia) y hacer cumplir (tomar medidas dirigidas al cumplimiento de los derechos) (Save the Children, 2008, p. 21; Vásquez y Delaplace, 2011, p.46), en la práctica cotidiana de nuestros países, observamos incumplimientos en cada una de estas obligaciones.

Conociendo la disociación discurso-hacer de las políticas orientadas a garantizar los derechos humanos, después de la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño se realizaron dos cumbres mundiales en las cuales se establecieron metas y compromisos de construir las llamadas políticas integrales de infancia y adolescencia, tanto en el nivel nacional, como en las diferentes unidades territoriales.

Estas políticas integrales incluyen varios tipos de políticas: a) políticas sociales básicas dirigidas a todo el universo de niños, niñas y adolescentes); b) políticas asistenciales, dirigidas a segmentos de la población que tienen necesidades particulares; c) políticas de protección especial, dirigidas a enfrentar situaciones de riesgo o de franca vulneración de los derechos de protección; d) políticas de participación infantil y adolescente; e) políticas de promoción y fomento de los derechos y f) políticas de garantías, dirigidas a adolescentes en conflicto con la ley. Siendo políticas que contribuyen a construir al mismo tiempo una ciudadanía política (sujetos de derecho), una ciudadanía social (acceso a un mejoramiento en la calidad de vida) y una ciudadanía cultural (reconocimiento como sujeto social).

La integralidad de las políticas se daría a través de la articulación de sectores y de actores, la articulación público-privada y la articulación entre los distintos niveles territoriales. Implicaría también un nivel de articulación entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial (Gómez da Costa, 1995, p. 4). Estas políticas integrales incluirían intervenciones dirigidas tanto a los mismos niños, niñas y adolescentes, como a sus familias y al contexto social en el cual se desempeñan (jardín, escuela, comunidad, medios de comunicación, etc.) (Guendel, 2002, p. 111).

Tendrían para ello que coordinarse, los responsables del interior y justicia (derechos políticos y civiles), de salud y de educación (derechos sociales), de protección de la infancia y la adolescencia (derechos de protección), de economía (derechos económicos), de cultura (derechos culturales), del medio ambiente (derecho a un ambiente sano), con el fin de acordar políticas

públicas específicas alrededor de una meta común definida en un programa para lograr un respeto creciente de los derechos humanos de todos y cada uno de los habitantes y pueblos de un territorio nacional (Roth, 2006, p. 50).

Estas políticas deberían considerar las cuatro dimensiones que ha planteado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para los servicios orientados a garantizar derechos: disponibilidad (suficiencia de los servicios), accesibilidad (no existencia de obstáculos), aceptabilidad (calidad y compatibilidad con el conjunto de derechos) y adaptabilidad (respeto a la diversidad de las necesidades de los diferentes grupos humanos).

Deberían entonces responder a un “criterio universal de justicia” el cual corresponde a un “umbral razonable” que exige para todas las personas una vida “mínimamente decente y equitativa” (Pogge, 2002, p. 56).

Se esperaría que estas políticas abordaran los derechos humanos no solo como marco conceptual (sentido de las políticas) y como fines de la misma (objetivos de las políticas), sino también como medios (implementación de las políticas), como una ‘forma de ver’ y ‘manera de hacer’ (Jiménez, 2007, p. 35).

A partir de estas consideraciones sobre el deber ser de la política en esta ponencia se presentan unas reflexiones sobre las políticas locales, a partir de la revisión de la literatura y el análisis del caso de la política de infancia de la ciudad de Bogotá (Durán, 2017), una capital latinoamericana donde se concentran los diferentes problemas que afectan a la infancia y la adolescencia de nuestra región: pobreza, inequidad, violencia, malnutrición, exclusión social, limitaciones en el acceso a servicios de salud y en el acceso a una educación de calidad, explotación laboral, explotación sexual, conflictos con la ley, consumo de sustancias psicoactivas, participación limitada; una ciudad donde sectores importantes de la sociedad civil han jugado un papel relevante en la exigencia de la garantía de los derechos de las nuevas generaciones, y donde la administración municipal se ha planteado el reto de avanzar hacia políticas integrales de infancia y adolescencia.

Es importante para este análisis considerar que el discurso de derechos de los niños llega a América Latina en un momento de la que se ha llamado ‘contrarrevolución neoconservadora’, caracterizado por la aplicación de políticas económicas y sociales neoliberales que incluían la disminución del tamaño del Estado, la disminución y focalización del gasto social y el cambio a modelos de gestión propios del mercado, las cuales tuvieron el efecto de aumentar la desigualdad social y deteriorar el tejido social, con un impacto negativo en la garantía de los derechos económicos y sociales. El Estado tiende entonces a disminuir su rol de Estado proveedor de servicios, para ser un Estado regulador del mercado.

Se estaba además en el momento en un proceso de reformas neoliberales que incluían la disminución del tamaño del Estado, la disminución y focalización del gasto social y el cambio a modelos de gestión propios del mercado, dentro de los cuales cualquier derecho o necesidad podía ser aplazado con el fin de lograr el crecimiento económico que aparecía como el fin central del Estado. Estos planteamientos entran en contradicción con una mirada universalista y garantista como la que propone la Convención, que requeriría para su aplicación Estados con un importante compromiso social.

Consecuencia de lo anterior, las políticas no sólo no se integran, sino que se fragmentan aún más, dado que se debilita la institucionalidad del estado, ante la privatización y tercerización de muchos de los servicios orientados a garantizar derechos, restringiéndose su rol a intentar hacer aquello que no ha cubierto el mercado.

Otro aspecto a considerar es la clara preminencia en la región durante todo el siglo pasado del llamado paradigma de la situación irregular, que mira a niños, niñas y adolescentes como objetos de protección, lo que se expresa en acciones reparadoras, voluntaristas, no orientadas a soluciones estructurales que transformen realmente la condición de la infancia y la adolescencia.

Es en ese contexto es que se generan los Planes nacionales y locales de acción en favor de la infancia, derivados de la cumbre de Nueva York de 1991, planes que se limitaban a sumar en un documento las acciones aisladas que los Estados venían realizando en atención en salud, nutrición, educación, y atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de vulneraciones de sus derechos; acciones que eran pensadas más desde el control social y la reposición futura de la fuerza laboral (Gaitán, 2006, p.76) que desde el desarrollo integral y la inclusión social. La importancia de estos planes fue que lograron incorporar en un solo documento de política, diferentes acciones sectoriales y proponer cierta articulación de las mismas.

Iniciando el nuevo siglo se da un espacio más propicio en la región para avanzar en la construcción de modelos de política integrales orientadas a garantizar derechos, con la llegada de gobiernos progresistas a las administraciones locales y nacionales y el reconocimiento de varios Estados de la región como Estados sociales de derecho. Es en ese contexto que se empiezan a dar desarrollos en diferentes países hacia la construcción de políticas integrales de infancia y adolescencia.

Para el desarrollo de estas políticas cobran fuerza los Sistemas de Protección Integral, entendidos como diseños organizacionales y operativos concebidos para la implementación de las políticas. Los Sistemas de Protección Integral son planteados como mecanismos articuladores de los múltiples programas y acciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes que se realizan desde diferentes sectores y actores sociales y cuya suma permitiría la garantía íntegra de sus derechos.

El hecho de que desde miradas ideológicas diferentes se plantearan formas distintas de entender las obligaciones del Estado con la infancia y la adolescencia, pone de presente algo que se había venido desdibujando con el discurso aséptico de las entidades de cooperación, que venían proponiendo que el problema de la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes era solo de voluntad política de los gobernantes de turno. Se hace evidente que detrás de la discusión sobre políticas de infancia y adolescencia no solo están las diferentes interpretaciones del tema de los derechos del niño, sino que se juegan proyectos de reproducción de la sociedad, modos de concebir las relaciones inter-generacionales, decisiones respecto a la distribución de capitales sociales (simbólico, económico, cultural) y construcciones sobre lo que se considera como problemas sociales legítimos (Llobet, 2010, p. 18).

Se da también un cambio importante al reconocer el ámbito local como el escenario ideal para el desarrollo de políticas que sean culturalmente pertinentes y se adecúen a las necesidades y condiciones particulares (Torres, 2009, p. 82). Se fortalece entonces un proceso de descentralización en torno a las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia, así como una desconcentración de las responsabilidades en la protección y en la prestación de servicios.

Los cambios planteados en el sentido y los contenidos de las políticas, han encontrado obstáculos políticos, económicos, culturales y administrativos para su realización, tanto desde la institucionalidad establecida, como desde los sujetos que deben ejecutar las acciones y aun desde la misma sociedad civil.

Es por esto que se encuentra que en la implementación de las políticas locales de infancia y adolescencia, como sucede en Bogotá y en sus localidades, se presentan una serie de tensiones entre: el discurso y el hacer de la política, la mirada de niños, niñas y adolescentes como



ciudadanos o como beneficiarios, el enfoque de garantía de derechos y el de provisión de servicios asistenciales.

Coexisten entonces un discurso de derechos y un discurso de control social. Las perspectivas de situación irregular y de protección integral, que son presentadas con frecuencia como casillas opuestas y excluyentes, se presentan como extremos de un continuum en el cual se ubican las diferentes posiciones frente al tema.

Lo anterior se da porque en la implementación de las políticas participan una diversidad de actores públicos y privados con diferentes trayectorias vitales, diferentes concepciones del mundo y de la política y distintas miradas sobre la infancia y la adolescencia, así como diferentes lecturas sobre lo que significa actuar con una perspectiva de derechos.

Circula en el mundo un discurso “experto” sobre los derechos que considera que es el intérprete correcto de lo que estos significan a la hora de implementar políticas, es un discurso salvacionista que desconoce otras interpretaciones y que considera tiene el saber sobre lo que es adecuado hacer en la ejecución de las políticas.

Se presentan a continuación unas reflexiones sobre principios de los derechos humanos y los derechos de los niños que debieran estar incorporados en las políticas:

## I. UNIVERSALIDAD

La universalidad, está ligada a la igualdad, la justicia y la no discriminación, conceptos todos que marcan un norte hacia donde deben transitar las sociedades modernas respetuosas de los derechos humanos. El valor que fundamenta el principio de universalidad es la dignidad humana, por la cual los seres humanos son intrínsecamente valiosos y no debe haber entonces diferencias en el respeto a sus derechos.

El reto de la universalización de las políticas públicas desde una perspectiva de derechos, se refiere tanto a la obligación del Estado de garantizar los derechos a todos los ciudadanos y ciudadanas sin ninguna discriminación, como a que las políticas públicas deben dirigirse al universo de la población y orientarse a la corrección de las desigualdades existentes en el acceso a bienes y servicios.

En la aplicación del principio de universalidad se presenta una tensión entre las declaraciones formales y la vida real. En las políticas públicas de infancia y adolescencia se plantea siempre la universalidad, sin embargo, en su desarrollo no se considera generalmente el universo de la población, ni el universo de los derechos, se priorizan poblaciones o derechos, e incluso se plantean políticas que van dirigidas solo a determinados sectores de la sociedad

En nuestros países, dadas las grandes desigualdades y los limitados recursos asignados para estas políticas, la cobertura de los programas del Estado se tiende a focalizar en segmentos determinados de población o en problemas específicos. Con el énfasis que se ha hecho en los últimos años en combatir la pobreza como un problema de las familias o de los individuos, no como un problema social estructural, se ha entendido que el papel de las políticas sociales es disminuir el número de pobres, construyéndose una identidad entre política social y pobreza, que justifica la focalización de las mismas.

Se genera entonces una tensión entre el ‘carácter universal’ de los derechos y su concreción y cumplimiento (Jurado, 2014, p.92). Las acciones de la Política se derivan a lo que Villalta (2013) llama “*modos de gestión de la infancia pobre*”, en los cuales se mejora el acceso a algunos servicios y se intervienen algunas familias en situación de pobreza. El problema ha pasado a ser no la universalización sino cuáles son los mecanismos de focalización y selección más justos y transparentes (Sepúlveda, 2013).

Ahora, no hay una sola concepción del sentido de la focalización, algunos tienden a verla como un fin y como un sentido de la política social y otros la entienden como una herramienta que permite identificar los grupos e individuos en situación más crítica con el fin de emprender hacia ellos acciones compensatorias en las cuales se transfieren servicios que no han podido ser adquiridos en el mercado (Vizcaíno, 2013, p.23).

El principio de la universalidad en la garantía de los derechos, planteado en el marco general de las políticas, no se ve reflejado en su hacer, predominando un discurso para el que la universalidad se refiere al acceso a servicios, no a la garantía de derechos.

## II. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Consideración especial al abordar la igualdad y no discriminación en las políticas públicas, merecen las acciones positivas o acciones afirmativas, hoy agrupadas bajo la ambigua denominación de ‘discriminación positiva’, las cuales buscan compensar desigualdades de hecho a través de acciones diferenciadas o acciones preferentes.

Si bien, sobre igualdad y no discriminación, hay un aparente consenso discursivo en las políticas, la sola distinción entre quienes pueden o no pagar un servicio social, o quienes pueden o no ser beneficiarios de un programa o un subsidio, genera desigualdades y discriminaciones en el acceso a los servicios, que se suman a las existentes en la sociedad. Se está lejos de la *‘igualdad en la dignidad de todos los incluidos’* que plantea Nussbaum (2012, p. 217).

Existen varios tipos de desigualdades, unas son las diferencias naturales o culturales las cuales se han llamado desigualdades positivas, y otras son las desigualdades económicas y sociales. Estas últimas se pueden combatir garantizando igualdad de oportunidades para todos, lo que quiere decir que todas las personas deben tener unas condiciones que les permitan el acceso real y oportuno a las mismas oportunidades, lo que se ha llamado igualdad en el punto de partida.

## III. INTEGRALIDAD-PROTECCIÓN INTEGRAL

En los últimos años se ha producido en la región un avance significativo en el discurso sobre integralidad de las políticas de infancia y adolescencia, se pasó de hablar de coordinación de políticas sectoriales a plantear políticas públicas poblacionales integrales. Estas políticas integrales van mucho más allá de articular algunas acciones institucionales o sectoriales, para pensar como un conjunto la acción pública dirigida a niños, niñas y adolescentes.

Esta integralidad debería abarcar todo el proceso de las políticas: su construcción y formulación, su implementación, su gestión y su evaluación. Sin embargo, la tradición de políticas sectoriales fragmentadas, ha llevado a que solo se piense la integralidad en el momento de su ejecución, específicamente en la coordinación de algunas acciones.

En los territorios se hace evidente la necesidad y la importancia de articular acciones, de sumar esfuerzos para lograr resultados en la garantía efectiva de los derechos. En lo local el trabajo intersectorial cobra cuerpo, allí se da la interacción de los servicios, para dar respuesta a las necesidades de las comunidades.

Este ideal contrasta con una tradición centralista, autoritaria y sectorializada, que se expresa en una oferta estandarizada de programas y servicios concebidos desde macro-análisis que tienden a homogenizar los problemas y las soluciones, situación similar ocurre con la asignación de presupuestos y la generación de modelos de gestión. Producto de lo cual se diseñan proyectos y programas por sectores, que llegan a los territorios con acciones predefinidas de carácter heterogéneo y muy poco articuladas entre sí. (Oyarzún, Dávila y Ghiardo, 2009)

Ocurre entonces que diversidad de proyectos y programas independiente entre sí, son diseñados con fines definidos por los burócratas referentes en los niveles nacional, regional o departamental, con una estructura de funcionamiento y un modelo de implementación definidos, que generalmente no consultan las necesidades locales, llegando después a los municipios donde se encuentran con diversidad de situaciones y de recursos disponibles.

Si bien hay un avance en el discurso, la división entre planeadores y ejecutores atenta contra la integralidad de las políticas, los primeros constituyen una élite técnico-política que toma decisiones desde una racionalidad instrumental, los segundos son actores públicos o privados que ejecutan proyectos y programas sobre cuyas decisiones no han tenido una mayor incidencia y sobre los cuales suelen tener críticas que no se atreven a expresar por la asimetría en las relaciones de poder al interior de las instituciones.

Sigue siendo un reto lograr una efectiva intervención integral en los territorios, superar el fraccionamiento de los programas y la dispersión de las acciones predefinidas desde los otros niveles de la administración, para avanzar en una respuesta articulada a las necesidades locales. Para ello los actores locales deben adaptar y muchas veces rediseñar estos programas y proyectos del orden nacional o sub-nacional y complementarlos con programas y acciones construidas desde el nivel local.

Es importante para esto desarrollar modelos de gestión que se contrapongan a los modelo clientelistas, centrados en intereses personales y promuevan y permitan la articulación interinstitucional e intersectorial. Modelos que partan de la comprensión de la multidimensionalidad de los derechos del niño, así como de del reconocimiento de las diversas capacidades existentes en el nivel territorial y que se basen en la articulación estratégica de los actores participantes.

#### IV. PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Como lo afirma Baratta (1998), se necesita la democracia social para tener una democracia política, quienes en sus relaciones sociales sean partícipes de relaciones autocráticas, serán ciudadano a medias. Por eso a las políticas públicas de infancia y adolescencia les corresponde hoy tanto promover todos los tipos de participación en los espacios de vida cotidiana, como garantizar la participación política de niñas, niños y adolescentes.

Dese una perspectiva de derechos las políticas de infancia y adolescencias deberían dejar de ser exclusivamente las decisiones y actuaciones de personas mayores sobre los niños, niñas y adolescentes y pasar a ser decisiones y acciones construidas e implementadas con ellos, lo que implica para los adultos *“no sólo ‘representar’ a los niños sino coordinar iniciativas políticas con ellos y permitirles ejercer una influencia importante en los procesos de decisión políticos”* (Liebel, 2006, p.38).

Novella (2011, p.3) plantea que *“Hablar de participación implica adentrarse en un terreno pantanoso, ya que su significado da pie a múltiples lecturas e interpretaciones... en la última década ha sido uno de los conceptos más sobrentilizados y desvirtuados, que se puede explicar desde diferentes miradas, desde diferentes posiciones e, incluso, desde intereses contrapuestos o, como mínimo, ambivalentes”*. Esto es lo que encontramos hoy en las políticas de infancia y adolescencia: diferentes lecturas tanto institucionales como de los funcionarios que diseñan y ejecutan las políticas sobre el lugar y el significado de la participación infantil y adolescente.

La participación de niños, niñas y adolescentes ha sido tratada como un derecho de menor valor en la construcción e implementación de las políticas públicas. La forma en que se asume la participación refleja la concepción que tienen los adultos sobre estos grupos etarios, se observa en el hacer de las políticas una importante limitación cultural en los adultos encargados y

en las instituciones para entender a niños, niñas y adolescentes como sujetos autónomos y participantes.

En las políticas públicas la voz de niños, niñas y adolescentes sigue estando ausente, ellos y ellas han sido desciudadanizados y minorizados por un Estado que no escucha y por un discurso adulto hegemónico y excluyente.

## V. REFLEXIONES FINALES

El campo de las políticas públicas de infancia y adolescencia está habitado por diferentes tipos de discursos: académicos, jurídicos, políticos, cotidianos, sin embargo, en los últimos años se ha tendido a tornar hegemónico dentro del campo el discurso de los derechos, que siendo un discurso jurídico-normativo, tiene una profunda base ética y política. El campo está conformado por múltiples actores de diferentes orígenes, ideologías e intereses, quienes desarrollan prácticas y manejan discursos que entran en tensión con el discurso de los derechos y con frecuencia le hacen resistencia.

Esto ha llevado a una dualidad discurso-práctica que no se refiere solo a la construcción del campo, sino también a cómo se aterriza el discurso de los derechos en políticas sociales que han sido construidas desde una perspectiva que más que solucionar los problemas tratan de evitar que ellos generen conflictos sociales que afecten el modelo socio-económico dominante.

Surge la pregunta de si en modelos de democracia formal, donde persisten profundas desigualdades e inequidades económicas y sociales y donde el Estado está al servicio fundamentalmente de los grandes capitales, es viable el desarrollo de una política que se basa en principios de solidaridad y justicia social y cuyos pilares son la igualdad, la libertad y la dignidad humana.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Baratta, A. (1998) *Infancia y Democracia*. En García, E. y Beloff, M. *Ley, niñez y democracia*. Buenos Aires: Tamis.

Bustelo, E. (2012). *Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano*. *Salud Colectiva*, Buenos Aires, 8(3), 287-298.

Durán, E. (2017). *Derechos de niños y niñas: del discurso a la política local*. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15 (2). pp. 879-891.

Gaitán, L. (2006). *El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños*. *Política y sociedad*, 43 (1), 63-80.

Gomes da Costa, A. *Futuro de las políticas públicas para la infancia en América Latina en IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia*. La Paz, Bolivia.1995.

Guendel, L. (2002). *Políticas públicas y derechos humanos*. *Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, 3, 105-125.

Jiménez, W. (2007). *El Enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas*. *Revista Universidad Sergio Arboleda*, 7, 31-46.

Jurado, P. (2014). *Una tensión entre la universalidad y la particularidad de los derechos humanos. Reconstrucción del fundamento de legitimidad y análisis sobre su realización en Occidente*. *Ciencias Sociales y Educación*, 3, 89-109.

Liebel, M. (2006). Entre Protección y Emancipación. Derechos de la Infancia y Políticas sociales. Serie Teoría No. 1. Facultad Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología II. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Llobet, V. (2010a). Fábrica de niños. Buenos Aires: Noveduc.

Novella, A. (2011). La participación infantil: concepto dimensional en pro de la autonomía ciudadana. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de Teoría de la Educación. Barcelona.

Nussbaum, M. (2012) Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano. Barcelona: Paidós.

Oyarzún, A., Dávila, O. y Ghiardo, F. (2009). Sistemas locales de protección de derechos de infancia y adolescencia: tensiones y perspectivas. El observador. 3: 37-61.

Pogge, T. (2005). La pobreza mundial y los derechos humanos. Barcelona: Paidós.

Save the Children. (2008). Haciendo lo correcto por las niñas y los niños. Una guía sobre programación de derechos del niño para profesionales. Lima: Save the Children.

Sepúlveda, M. (2013). De la retórica a la acción. Los elementos esenciales para garantizar que las políticas públicas tengan un enfoque de derechos. En: CEPAL-INDH. Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad. Santiago de Chile: CEPAL. pp. 21-40.

Torres, V. (2009). Políticas sociales y descentralización: ¿un paso necesario para la atención a la niñez y adolescencia? Revista Faro, 1, 80-93.

Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. Revista Internacional de Derechos Humanos Sur Journal, 14, 35-66.

Villalta, C. (2013). Un campo de investigación Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 13 (2), 245-268.

Vizcaíno, J. (2013). *Reflexiones en torno al financiamiento de una política de garantía de derechos para la infancia en Colombia*. Tesis de grado Magister en Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

# **A CONSTRUÇÃO DO AGRONEGÓCIO NA REGIÃO DE PLANEJAMENTO SUDOESTE GOIANO**

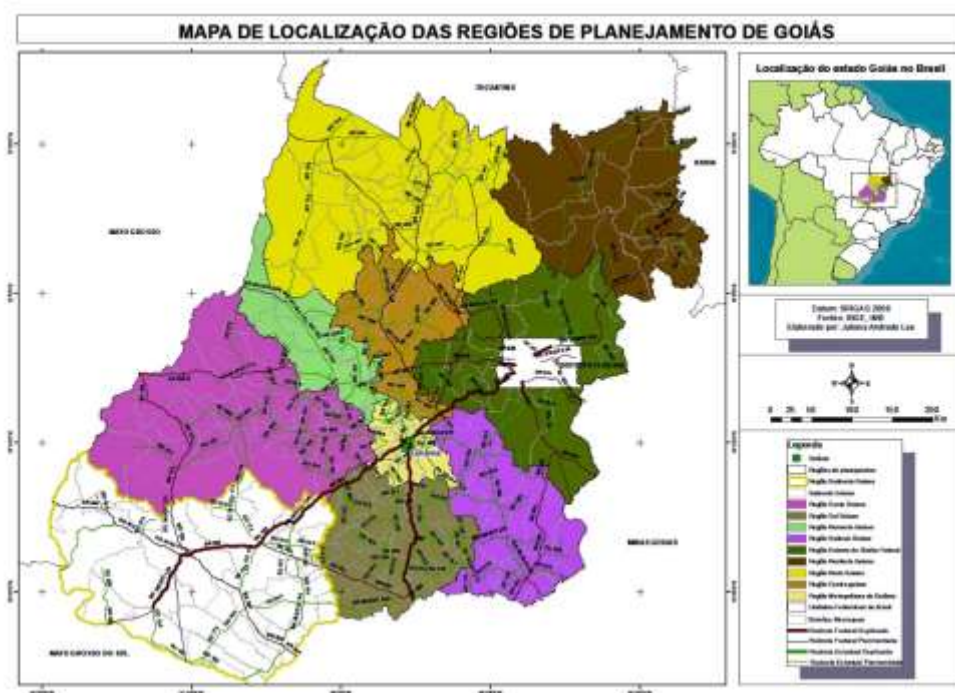
CASTILLO PIZARRO, ROBERTO EDUARDO  
ARAÚJO SOBRINHO, FERNANDO LUIZ

# A CONSTRUÇÃO DO AGRONEGÓCIO NA REGIÃO DE PLANEJAMENTO SUDOESTE GOIANO

## I. INTRODUÇÃO

A Região de Planejamento do Sudoeste Goiano (Mapa 1: Regiões de Planejamento do Estado de Goiás) é a principal produtora de proteínas vegetais (grãos: soja e milho) e animais (aves e suínos) do estado de Goiás. O espaço geográfico da região passou por grandes transformações, principalmente, com as aplicações das políticas públicas que fomentaram e permitiram a implantação das lavouras mecanizadas de grãos e de empresas privadas a partir da década de 1970. As áreas rurais antes ocupadas pelas lavouras de arroz de sequeiro, feijão e pastagens para os bovinos de corte e leite deram lugar para as lavouras de grãos. As máquinas substituíram as pessoas no trabalho do campo, algumas cidades cresceram tanto no número de habitantes como nos seus problemas em atender as necessidades básicas de saúde, habitação, segurança, educação e transporte. O critério para delimitar a Região de Planejamento do Sudoeste Goiano são os eixos rodoviários: a BR060 (ligação da região até a capital Goiânia e o Distrito Federal) e a BR452 (rodovia de Rio Verde – Itumbiara, divisa com o estado de Minas Gerais). Essas rodovias e a presença do porto de São Simão (hidrovia Tietê-Paraná) permitem a escoação da produção agroindustrial do Sudoeste Goiano para os centros consumidores do Sudeste brasileiro e para os portos de Santos e Paranaguá que despacham a produção para o mercado internacional. (IMB, 2006)

MAPA 1: REGIÕES DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE GOIÁS



Fonte: IBGE e IMB (2013)

A Marcha para o Oeste (década 1930-40) e a construção de Brasília (década de 1950/60) permitiram a construção de infraestrutura e da intensificação das relações capitalistas até então presentes nas grandes cidades do período como São Paulo e Rio de Janeiro. Essas transformações da Região Centro-Oeste e no Sudoeste Goiano viabilizaram não apenas a inserção dos equipamentos de produção como a ideologia do desenvolvimento e progresso vias as formas capitalistas de produção representadas com tecnologias, assalariamento, urbanização, consumo, indústrias e novos produtos, no caso, agropecuários.

Da modernização da agricultura ao agronegócio as atividades econômicas só foram viáveis devido as ações decisivas das políticas públicas federais e estaduais as quais davam financiamentos com juros subsidiados, investimentos públicos em infraestrutura, isenções fiscais a produção agropecuária e agroindustrial etc.

O objetivo deste trabalho é caracterizar a modernização da agricultura iniciada no final da década de 1960, industrialização da agricultura (anos 1980 e início do século XXI) e o atual agronegócio o qual introduziu novas atividades agroindustriais na região como a cadeia produtiva de grãos-aves-suínos com instalação de grande indústria transnacional de capital nacional.

## II. DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA AO AGRONEGÓCIO

A Região de Planejamento Sudoeste Goiano não teve no espaço a articulação das atividades mineradoras do século XVIII como na porção norte do estado de Goiás. Segundo pesquisadores a região era um grande vazio econômico e demográfico, mas os trabalhos de Barbosa (2002) e Lourdeau (2015) destacam os sítios arqueológicos da área Nuclear de Caiapônia e Mineiros sendo comprovada a presença de grupos humano na região e assim, eliminando a ideia de vazio populacional.

As atividades agropastoris do século XIX e início do século XX deram origem a cidades importantes do Sudoeste Goiano como Rio Verde (1854), Jataí (1882), Mineiros (1905) e Quirinópolis (1943). (TEIXEIRA NETO, 2009) (IMB, 2006)

Para Chaul (1997, p. 89),

[...] o setor da pecuária pode ser considerado como uma ilha no mar de estagnação econômica que se abateu sobre Goiás com o fim da mineração. Era o setor mais adequado às condições econômicas gerais da região. Afinou-se bem mais com as condições gerais do período pós-mineratório.

Por outro lado, as maiores barreiras para a articulação da pecuária goiana residiam em problemas como os altos custos com frete, sal e as grandes distâncias em relação aos mercados consumidores. Não menos importante para estagnação econômica do estado e do Sudoeste Goiano, era a reduzida capitalização dos produtores no ato da comercialização. O gado bovino produzido em Goiás era comprado por grandes atravessadores por preços baixos e levados para cidades do Triângulo Mineiro como Uberaba e Uberlândia.

Os incentivos das políticas públicas para a ocupação e a implantação da pecuária bovina no Sudoeste Goiano são iniciados com a lei nº11, de 05 de setembro de 1838, a qual isentava por um período de 10 anos o pagamento dos Dízimos de Miunças e impostos da criação de gado bovino e equino aos habitantes já fixados e os que lá se fossem estabelece. Assim a pecuária bovina se desenvolveu tornando o Sudoeste Goiano região de destaque econômico nas suas atividades do comércio de bovinos.

A ferrovia em Goiás data dos primeiros anos do século XX quando a agricultura do sul do estado deixa ser apenas de subsistência e passa a exportar, por exemplo, fumo. O gado bovino



representava a principal atividade econômica e, ainda, destacavam-se as exportações de arroz, charque, couros, suínos, toucinho e borracha. No ano de 1910 é iniciada a construção da Estrada de Ferro Goiás como ponto de partida a cidade de Araguari no Triângulo Mineiro. Até 1915 a Estrada de Ferro chegara apenas até a margem do rio Corumbá, as obras da construção da ponte ficaram paradas até 1921 e no ano de 1922 a linha chega ao atual município de Vianópolis. (BERTRAN, 1988)

As ações da Marcha para o Oeste de ocupar o interior do Brasil era introduzir os padrões capitalistas dos principais centros urbanos da região Sudeste, essencialmente das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, seriam implantado/reproduzidos no interior do país com o objetivo de integrá-los e desenvolve-los na economia nacional. Além da Marcha para Oeste a construção de Brasília e o Plano de Metas fundamentaram-se na entrada do capital privado na economia por meio da substituição das importações com a produção industrial de bens de consumo e, os investimentos públicos na implantação de indústrias de base e a construção da infraestrutura.

A construção de Brasília e o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) criaram impactos diretos no espaço geográfico de Goiás. A construção de infraestrutura (rodovias, rede elétrica, telecomunicações etc.) viabilizou o funcionamento das atividades burocráticas da capital, como também iniciou a interligação com os mais variados pontos do país até o centro do poder político.

Para atingir seus objetivos, segundo Almeida (2004, p.165), o Plano de Metas era compreendido em 30 metas entre elas:

- 1) Energia (com 43,4% do investimento total): elétrica; nuclear; carvão mineral; produção e refinação de petróleo;
- 2) Transportes (29,6% dos recursos previstos): reaparelhamento e construção de ferrovias; pavimentação e construção de rodovias; serviços portuários e de dragagens; marinha mercante; transportes aeroviários;
- 3) Alimentação (com apenas 3,2% dos investimentos previstos): trigo; armazéns e silos; armazéns frigoríficos; matadouros industriais; mecanização da agricultura; fertilizantes;
- 4) Indústrias de base (com 20,4% dos investimentos previstos): siderurgia; alumínio; metais não-ferrosos; cimento; álcalis; celulose e papel; borracha; exportação de minérios de ferro; indústria automobilística; construção naval; mecânica e material elétrico pesado;
- 5) Educação (3,4% dos recursos): formação de pessoal técnico

A construção de Brasília por meio da expansão das redes de comunicação, transporte e energia fomentou a imigração para o Centro-Oeste. Portanto, essa articulação do espaço permitiu ondas migratórias e a inserção da região no cenário econômico nacional e internacional. (FREDERICO, 2010)

Santos (2007, p.130) afirma sobre a construção de Brasília como novo pacto territorial:

Ela se inscreve em um movimento bem mais amplo, o da modernização do país, cujo território devia se equipar de um modo adequado à enorme mudança programada. Equipam-se alguns pontos privilegiados, mediante uma obra consistente de renovação urbana e o próprio território como um todo é chamado a ter mais fluidez.

Indica Santos que o capitalismo exigia um Estado mais dinâmico e moderno, com território no qual as “ordens e mensagens” chegassem com eficiência. Todos esses investimentos em infraestrutura são as justificativas para dinamizar os fluxos de capitais, pessoas, dados, mercadorias etc. Porém, característica deste processo é a presença de monopólios e oligopólios nacionais ou internacionais para as novas áreas do mercado as quais são confundidas com os “próprios limites geográficos, facilitando a concentração econômica, e a concentração espacial.”. (2007, p. 131)

As obras relevantes para o estado de Goiás realizado pelo Plano de Metas foram a BR-060, que liga o Sudoeste Goiano até Brasília, e a usina hidrelétrica de Cachoeira Dourada. As principais transformações espaciais do Sudoeste Goiano, como em grande parte do Cerrado, no fim da década de 1960 e início de 1970 foram promovidas pela modernização da agricultura a qual introduziu as lavouras mecanizadas de soja e milho.

A modernização da agricultura viabiliza-se pelos paradigmas da Revolução Verde, segundo Frederico (2010, p.31)

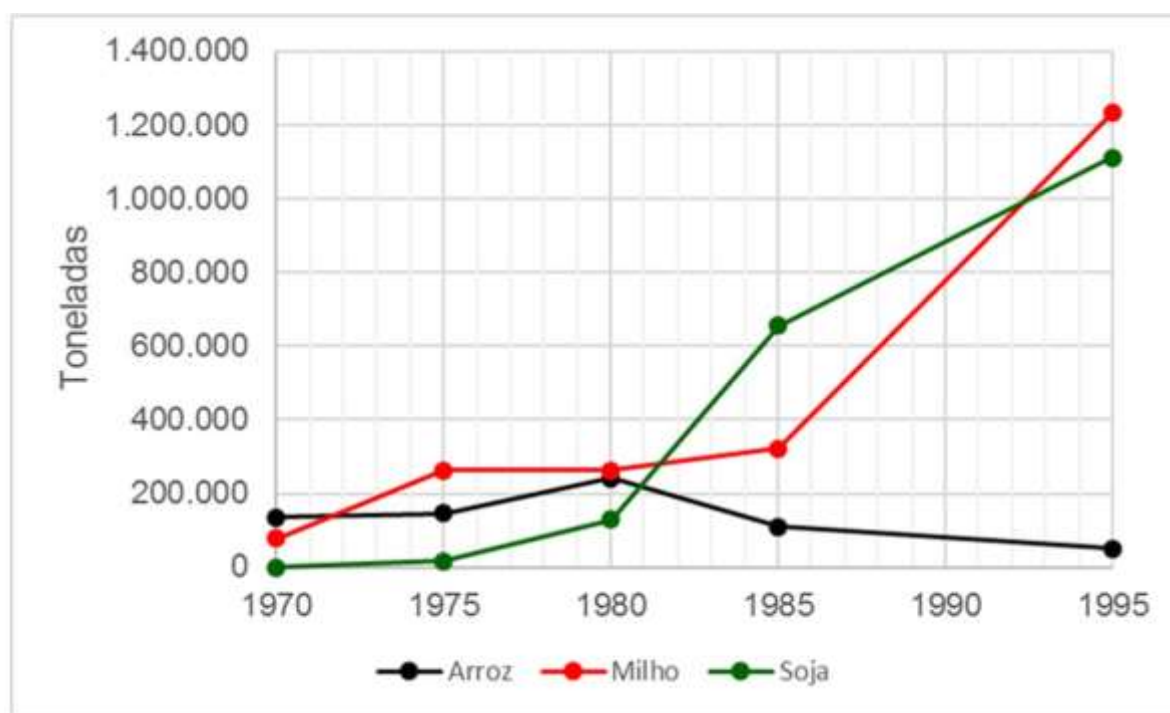
Para promover o aumento da produção e da produtividade agrícola, a partir de meados de 1960, o Estado, por meio de suas instituições de pesquisa e colaboração com empresas multinacionais reestruturou, mesmo que de forma seletiva, o sistema técnico agrícola brasileiro, por meio da implantação do paradigma da Revolução Verde. Este processo foi proposto e implantado por instituições internacionais dos EUA e multilaterais (Fundação Ford, Fundação Rockefeller, Banco Mundial, USAID), com a cooperação de instituições criadas do mundo.

Os elementos da Revolução Verde, por Matos e Pessôa (2011), foram aplicados nos espaços rurais dos EUA e Europa, o aumento dos índices de produtividade tornou-se quase exclusivo parâmetro para afirmar desenvolvimento econômico dos países adotantes das técnicas da Revolução Verde.

O processo de modernização da agricultura fez parte das políticas públicas dos governos militares (1964-1985) com a introdução de novas técnicas e máquinas agrícolas, uso de fertilizantes, agrotóxicos, novas espécies vegetais, territorialização do capital no espaço agrário nacional com o uso de trabalho assalariado, expropriação de recursos naturais, circulação de mercadorias, recursos financeiros públicos para o setor agropecuário e acentuou as desigualdades regionais com acúmulo de terra e renda (KAGEYAMA;SAQUET, 1990, 2006).

As marcas da modernização da agricultura no Sudoeste Goiano são sentidas com a expansão das lavouras de arroz, milho e soja (*Gráfico 1*). A região é colocada no cenário da modernização da agricultura por apresentar características físicas e de estrutura agrária própria para o desenvolvimento das lavouras comerciais de grãos em virtude dos seus elementos naturais, terras disponíveis para o aumento rápido da produção de grãos (Arrais, 2013).

**GRÁFICO 1: SUDOESTE GOIANO: PRODUÇÃO DE ARROZ, MILHO E SOJA (TON) 1970-1995**



Fonte: Censo Agropecuário (1970, 1975, 1980, 1985, 1995). Organizado pelo autor (2016)

A primeira cultura introduzida nas áreas de cerrado durante o processo de modernização da agricultura foi o arroz. Este produto agrícola é considerado como “amansador” dos cerrados, ou seja, permitiu a melhoria nas condições naturais dos solos, proporcionando posteriormente a introdução, da soja e do milho. Comuns são os relatos de agricultores sobre os primeiros anos da década de 1970: cultivavam o arroz, não apenas para melhorar as condições dos solos, mas por motivos comerciais, os preços na época eram atrativos e os estados da região Sudeste do Brasil eram mercados consumidores certos da produção.

Para Castro e Fonseca (1995), a redução da produção da área de arroz deve-se ao fato de a cultura ser essencial para a abertura da fronteira agrícola, tanto no controle das pragas através da rotação de cultura para evitar problemas sanitários da monocultura, mas também por ceder espaço para um padrão produtivo elevado e de uma produção estável de grãos em grande escala. Os dados da tabela 1 tornam evidente a redução na acima dos 50%, em números absolutos, a produção passa de 136.022 toneladas em 1970 para apenas 50.007 toneladas no ano de 1995.

**TABELA 1: EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO ARROZ (%): 1970-1995**

Ano	Brasil	Centro-Oeste	Goiás	Sudoeste Goiano
1970	-	-	-	-
1975	43,2	60,4	23,2	6,7
1980	7,1	31,6	21,6	66,6
1985	11,1	-39,5	-42,4	-54,5
1995	-10,4	-41,4	-73,9	-54,6

Fonte: Censos Agropecuários 1970-1995. Organizado pelo autor (2016)

A produção de soja e milho são inversamente proporcionais aos dados da rizicultura do Sudoeste Goiano (tabelas 2 e 3). Os números de crescimento são expressivos, a soja cresce entre 1970-1995 com os seguintes índices: 5.6715, 6345, 403,1% e 68%. O milho no Sudoeste Goiano

tem a produção com índices menores, porém, não menos significativo: 237% (1975), 1980 variação menor de 1%, 22,4% (1985) e 283% (1995), números maiores se comparados com a produção brasileira, do Centro Oeste e Goiás com exceção da safra 1980.

TABELA 2: PRODUÇÃO SOJA (TON): 1970-1995

Ano	Brasil	Centro-Oeste	Goiás	Sudoeste Goiano
1970	1.884.227	24.568	10.219	307
1975	8.721.274	250.160	82.173	17.717
1980	12.757.962	1.509.861	368.477	130.136
1985	16.730.087	4.646.369	1.157.704	654.686
1995	21.563.768	8.246.281	1.960.112	1.111.334

Fonte: Censos Agropecuários 1970-1995. Organizado pelo autor (2016)

TABELA 3: PRODUÇÃO MILHO (TON): 1970-1995

Ano	Brasil	Centro-Oeste	Goiás	Sudoeste Goiano
1970	12.770.216	768.379	547.432	77.856
1975	14.343.556	1.315.983	1.090.193	262.552
1980	15.722.581	1.565.805	1.277.414	262.586
1985	17.774.404	2.010.987	1.507.916	321.409
1995	25.510.505	5.616.168	2.971.570	1.232.195

Fonte: Censos Agropecuários 1970-1995. Organizado pelo autor

A estrutura de silos no Sudoeste Goiano não acompanha o crescimento da produção apesar do elevado crescimento do período, se em 1970 existia capacidade para armazenar 1.308 toneladas de grãos em 1995 a capacidade armazenadora é de 608.257 toneladas, mas relatos de produtores e empresários da região destacavam a necessidade de investimentos em novas unidades armazenadoras e, ainda, registravam-se nos anos 1990 a secagem e guarda provisória da produção de arroz em grandes avenidas das cidades de Rio Verde e Jataí. (ARRAIS, 2013) (BRASIL, 1982)

As técnicas da modernização foram propagadas também pelas cooperativas, no Sudoeste Goiano a COMIGO (Cooperativa Mista dos Produtores Rurais do Sudoeste Goiano) foi uma das responsáveis pela propagação dos chamados pacotes tecnológicos A cooperativa foi utilizada pelo Estado durante as décadas de 1970 e 1980 como instituição de propagação dos *pacotes tecnológicos*, através de linhas de crédito e assistência técnica. Assim, beneficiou o grande e o médio proprietário/produtor rural ao contrário dos seus ideais cooperativos do século XIX, que propunham um fortalecimento dos trabalhadores, expropriados dos meios de produção em virtude das inovações da Revolução Industrial.

A industrialização da agricultura é o processo de impor aos produtores e produtos agropecuários um padrão de qualidade, quantidade e prazo de entrega definido pela indústria. O campo não é apenas mais um consumidor de produtos industrializados de máquinas e insumos (sementes, fertilizantes, agrotóxicos etc.). A produção agropecuária é a mais que matéria prima padronizada pelos critérios industriais, por prazos de contratos de compra e venda das indústrias, o campo, agora, produz bens intermediários para as mais variadas indústrias, segundo Kageyama et al. (1990).

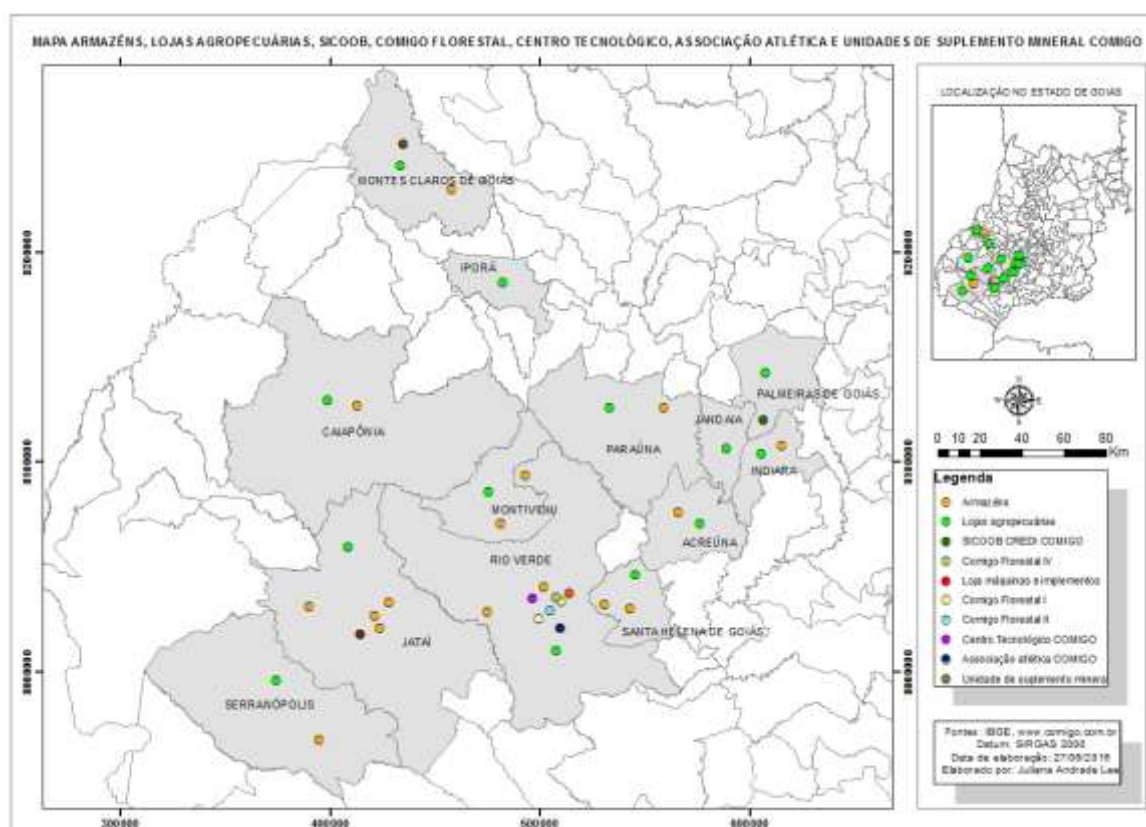
É possível afirmar que a industrialização da agricultura do Sudoeste Goiano ocorre com a implantação da unidade esmagadora e indústria de óleo de soja em 1983 na cidade de Rio Verde

no parque industrial da COMIGO. A estrutura da cooperativa passou por transformações e incorporou os vários segmentos da agroindústria (Mapa 2: COMIGO – Estrutura Física (2005) e

Tabela 4). Os dados permitem concluir que a COMIGO investiu nos segmentos mais importantes na cadeia do agronegócio da soja, o processamento de sementes, a produção de fertilizantes e na moagem do grão. (COMIGO, 2010)

Desta maneira a cooperativa disputa mercados locais e mundiais, agregando valores à produção local, além de viabilizar grande parte do sistema produtivo da soja, aumentando a lucratividade da cooperativa. Porém ela, não demonstra um retorno econômico aos seus cooperados que muitas vezes compram os insumos de empresas nacionais e multinacionais devido aos preços mais altos praticados pela cooperativa. O crescimento da produção e da produtividade de grãos na região determinou um crescimento da capacidade armazenadora e de secagem da cooperativa. Por outro lado, a empresa precisou adequar-se às novas exigências do mercado e dos setores públicos e financeiros. No ano de 2001, fechou a sua rede supermercados, implantando em seu lugar lojas exclusivas de produtos agropecuários para atender seus cooperados.

MAPA 2:COMIGO: ESTRUTURA FÍSICA (2015)



Fonte: [www.comigo.com.br](http://www.comigo.com.br). Organizados pelo autor(2016) e elaborado por Juliana A. Lee

**TABELA 4: COMIGO – PRODUTO, CAPACIDADE DE PRODUÇÃO: 1998, 2006 E 2015**

Atividade/Produto	1998	2006	2015
Beneficiamento de sementes de soja	80 mil sacos/ano	180 mil sacos/ano	200 mil sacos/ano
Descaroçamento de algodão	7.500 @/dia	7.500 @/dia	desativado

Fábrica de fertilizantes	90 t/dia	100 t/h	240 t/h
Fábrica de ração	40 t/h	40 t/h	110 t/h
Fábrica de sabão	20 t/dia	20 t/dia	s/d
Moageira de Soja	1.000 t/dia	3.500 t/dia	5.500 t/dia
Produção de sal mineralizado/Suplemento Mineral	21 t/dia	36 t/dia	350 t/dia <sup>1</sup>
Refinaria de óleo de soja	150 t/dia	150t/dia	250 t/dia
Unidade de processamento de leite	s/d	120.000 l/dia	250.000 l/dia

Fonte: Fonte: <http://www.comigo.com.br/cadastro.php> (acessado em jul.1998, 10 de mai.2006 e 20.set.2015). Organizado: pelo autor (nov/2015) <sup>1</sup> Unidade de Jataí 130 t/dia e unidade Montes Claros de Goiás 220 t/dia

O agronegócio no Sudoeste Goiano consolida-se com a instalação das unidades agroindustriais de empresa multinacional de aves-suínos nos municípios de Rio Verde (1997), Jataí (2005) e Mineiros (2007). A unidade agroindustrial de Rio Verde foi planejada para ser a maior planta industrial da empresa e com ela foram introduzidas novas atividades econômicas no campo como a produção de aves e suínos em escala industrial, relações comerciais entre produtores rurais e a agroindústria, uso cada vez maior de incentivos fiscais e de financiamentos públicos, exigências legais sanitárias e ambientais na produção agropecuária, criação de novas associações de produtores rurais, fortalecimento da cadeia produtiva do agronegócio especificamente da cadeia grãos-proteína animal de aves e suínos, construção de novas vias circulação, articulação de modais ferroviário e aeroviário etc.

Faveret Filho e Paula (apud.Helfand e Rezende, 1998, p.31) afirmam que

Nos últimos anos, o padrão tradicional começou a dar mostras de esgotamento. De um lado, os custos logísticos e de gerenciamento de um grande número de integrados (a Perdigão tem cerca de 7 mil) vêm crescendo excessivamente. Levar ração, coletar frangos, prestar assistência técnica e supervisionar contratos de milhares de pequenos integrados - tudo isso é fonte de custos pouco compatíveis com um negócio de margens reduzidas.

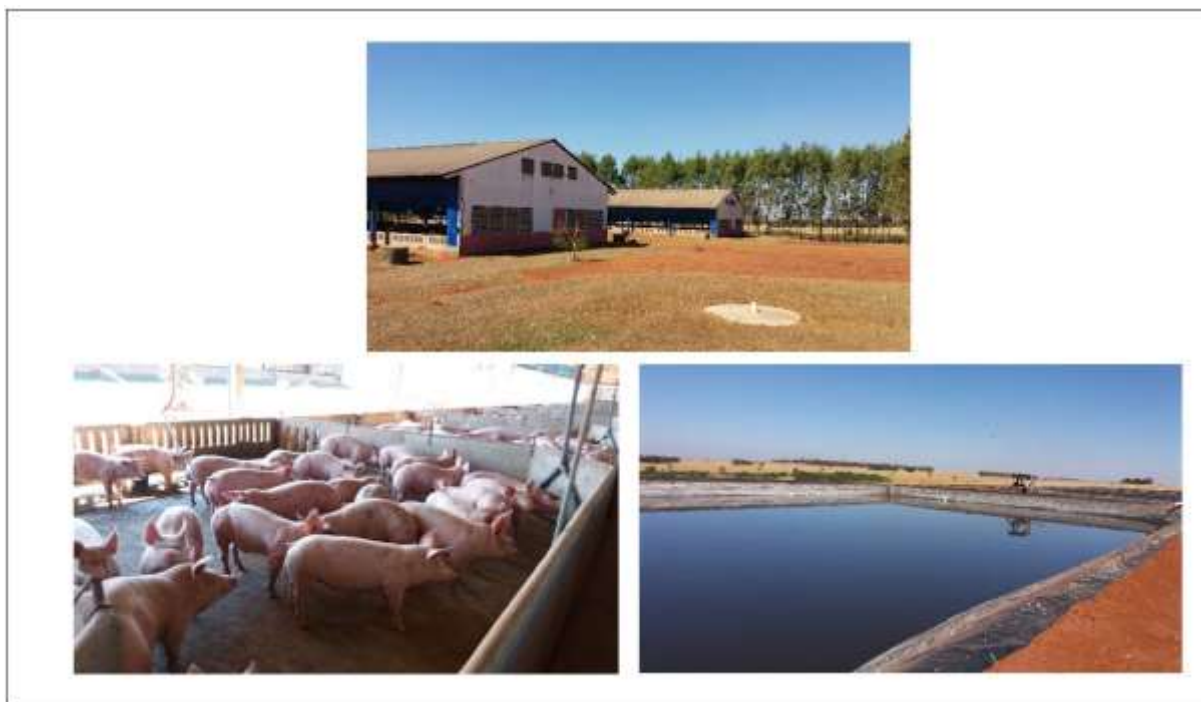
Existe a necessidade da redução dos custos operacionais do sistema integrado de aves e suínos por parte empresa processadora de aves e suínos. A saída para a redução dos custos é a produção integrada em propriedades rurais de maior porte que possibilitem a existência de granjas com número maior de animais, reduzindo os custos de transporte das rações, das aves e suínos. As grandes extensões das propriedades reduzem os problemas causados pelos dejetos dos animais aumentando a área de deposição e aproveitamento dos mesmos para adubação das lavouras locais de grãos.

As relações do sistema de integração eram inéditas para os produtores rurais que são prestadores de serviços, tendo em vista que os animais alojados em suas granjas são de propriedade da agroindústria. A prestação de serviço é uma atividade tipicamente urbana, a partir dela é nítida a inserção de novas relações de trabalho no campo, por meio do sistema de integração.

As instalações das granjas nas propriedades rurais transformam as paisagens destas unidades produtoras. Os módulos produtores de suínos (Figura 1: Granja de Suínos)(com capacidade para 4 mil animais), SVT (sistema vertical de terminação), composto por 4 galpões, lagoa de dejetos e área de compostagem. O sistema de alimentação é mecanizado, exigindo dos funcionários conhecimento de informática. Os módulos produtores devem estar distanciados no mínimo 200 metros de cursos de águas e das veredas, a 100 metros das reservas legais, e das

minas e nascentes a distância ao montante de 400 metros e a jusante de 200 metros. Um dos principais problemas da suinocultura são a deposição e utilização dos dejetos. Estes são nocivos aos mananciais hídricos e solos, quando utilizados de forma incorreta. O sistema de tratamento de dejetos é realizado com armazenamento na fase líquida por um período de 6 meses antes de ser utilizado com fertilizantes nas lavouras de milho, sorgo e pastagens.

FIGURA 1: GRANJA DE SUÍNOS



Fonte: Trabalho de Campo município de Rio Verde-GO, julho 2016. Arquivo do autor (2016)

Os produtores do sistema frango de corte (FGO) (Figura 2 Granjas de Frango de Corte) possuem módulos compostos por 4 granjas, que comportam entre 22 a 24 mil frangos. O sistema de alimentação e abastecimento de água também é mecanizado, sem contato manual. As granjas de ovos – SPO (Sistema Produtor de ovos) são composta por 4 galpões com 14mil aves cada e a produção. A unidade agroindustrial de Rio Verde processa 560mil ovos por dia e estes são enviados para outras filiais da empresa em Nova Mutum-MT, Lucas do Rio Verde-MT, Mineiros-GO.

FIGURA 2: GRANJAS DE FRANGO DE CORTE



Fonte: Trabalho de Campo município de Mineiros-GO, julho 2016. Arquivo do autor (2016)

De acordo com empresa, o sistema de integração é mais uma alternativa dos produtores rurais tornarem mais eficientes suas unidades produtivas. Não há mais a possibilidade de o produtor rural ser dependente de apenas uma atividade econômica, no caso a produção de grãos. Agora a pluriatividade se expande como, por exemplo, o sistema de integração.

Para Oliveira (2003), a instalação da empresa multinacional no município de Rio Verde e no Sudoeste Goiano apresentou benefícios como: a agregação de valores à produção agrícola, incremento das exportações, geração de empregos diretos e indiretos no campo e na cidade; favorecimento para o município criar a mentalidade da prática industrial, fomentando o desenvolvimento e crescimento econômico dos setores produtivos urbanos e rurais e propiciando a instalação de novas empresas, como, por exemplo, de embalagens, transportes etc.

### III. CONSIDERAÇÕES ANTES DE FINALIZAR

A modernização da agricultura da década de 1970/80 fomentou o processo de industrialização da agricultura com a instalação de unidades agroindustriais as quais criaram dependências das atividades agropecuárias perante o sistema financeiro, do uso dos pacotes tecnológicos e dos agentes comercializadores dessa produção de matérias primas.

O atual estágio de articulação entre as agroindústrias e as atividades agropecuárias é comumente denominado de agronegócio. O Estado e as políticas públicas da metade dos anos de 1990 e início do século XXI fomentam a instalação de unidades industriais e a consolidação da cadeia produtiva agropecuária se fundiu com as industriais. As unidades produtoras de matérias primas se converteram na extensão das indústrias as quais necessitam de produtos padronizados para manter a qualidade e a facilidade de produção e comercialização para os mercados consumidores.

Novas relações econômicas, políticas e socioambientais surgiram com essa etapa do agronegócio. O espaço agrário e urbano do Brasil e conseqüentemente do Sudoeste Goiano passaram por inúmeras mudanças desde o aumento das áreas de desmatamento, expressivos índices de mecanização da produção agropecuária, introdução de grandes granjas de aves e suínos, urbanização e crescimento urbano entre outros.

### IV. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2004). Planejamento no Brasil: memória histórica. Em: *Parcerias Estratégicas*, Brasília, v. 18, n. 1, p.157-190. Semestral. Disponível em: [http://www.cgee.org.br/arquivos/pe\\_18.pdf](http://www.cgee.org.br/arquivos/pe_18.pdf).

ARRAIS, Tadeu Alencar (2013). *A produção do território goiano: economia, urbanização, metropolização*. Goiânia: Editora UFG.

BARBOSA, Altair Sales (2002). *Andarilhos da Claridade: os primeiros habitantes do cerrado*. Goiânia: Universidade Católica de Goiás – Instituto do Trópico Subúmido.

BERTRAN, Paulo (1988). *Uma Introdução à história econômica do Centro-Oeste do Brasil*. Goiânia: UCG.

BRASIL. IBGE (1982). *Modernização da agricultura no Sudoeste de Goiás*. Rio de Janeiro: IBGE.

CASTRO, Ana Célia e FONSECA, Maria da Graça (1995). *A dinâmica do Centro-Oeste*. Brasília: IPEA.



CHAUL, Nars Fayad (1997). Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade. Goiânia: UFG.

COMIGO (Goiás). História da Comigo. 2010. Disponível em: <http://www.comigo.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2014.

FREDERICO, Samuel (2010). O novo tempo do Cerrado: expansão dos fronts agrícolas e controle do sistema de armazenamento de grãos. São Paulo: Annablume; Fapesp.

HELFAND, Steven M. e REZENDE, Gervásio Castro de (1999). Mudanças na distribuição espacial da produção de grãos, aves e suínos no Brasil: o papel do Centro-Oeste. Planejamento e Políticas públicas, n.º 19 - jun de 1999.

IMB (Instituto Mauro Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos) (2013). Meso e Microrregiões do estado de Goiás 2013. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br/pub/mesomicrorregioesibge/2013/mesomicrorregioes2013.pdf> (2015).

KAGEYAMA, Angela (coordenadora) (1990). O novo padrão agrícola brasileiro: J. In. DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VERDE, Carlos Monteiro Villa (organizadores). Agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA.

LOURDEAU, Antoine (2015). Lithic Technology and Prehistoric Settlement in Central and Northeast Brazil: Definition and Spatial Distribution of the Itaparica Technocomplex. *Paleoamerica*, [s.l.], v. 1, n. 1, p.52-67, jan. 2015. Maney Publishing. DOI: 10.1179/2055556314z.00000000005. Disponível em: <http://www.maneyonline.com/doi/pdfplus/10.1179/2055556314Z.00000000005>. (12 jan. 2016).

MATOS, Patrícia Francisca; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar (2011). A modernização da agricultura no Brasil e os novos usos do território. *Geo Uerj*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.290-322, jul. 2011. Semestral. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/2456> (25 set. 2015).

OLIVEIRA, Henrique de. Territorialidades agroindustriais e o reordenamento da dinâmica agrária regional: o caso da Perdigoão em Rio Verde/GO. Dissertação (Mestrado em Geografia) – IESA Instituto de Estudos Sócio-ambientais da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2003.

SANTOS, Milton (2007). O espaço do Cidadão. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

SAQUET, Marcos Aurelio (2006). Campo-território: considerações teórico-metodológicas. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, Uberlândia, v. 1, n. 1, p.60-81. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11780/6894> (24.mai.2007)

SEPLAN (Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás) (2006). Regiões de Planejamento do Estado de Goiás. 2006 Disponível [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjbNkqNPRAhXEhJAKHVvMCbQQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.imb.go.gov.br%2Fdown%2Fregplan2006.pdf&usq=AFQjCNG5Hp7JV7Ah\\_aJgWWql0ToUkJM8yA&bvm=bv.144224172,d.eWE](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjbNkqNPRAhXEhJAKHVvMCbQQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.imb.go.gov.br%2Fdown%2Fregplan2006.pdf&usq=AFQjCNG5Hp7JV7Ah_aJgWWql0ToUkJM8yA&bvm=bv.144224172,d.eWE) (14.jan.2012).

TEIXEIRA NETO, Antônio (2009). Pequena história da pecuária goiana. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Goiás*, Goiânia, n. 20, p.19-57. Disponível em: [http://www.ihgg.org/ArquivosUpload/1/file/Revista do IHGG N 20.pdf](http://www.ihgg.org/ArquivosUpload/1/file/Revista%20do%20IHGG%20N%2020.pdf) (15 fev. 2015)

**LAS TENSIONES ENTRE LAS TRANSFORMACIONES  
SOCIETARIAS Y LA DEFENSA DEL PROYECTO ÉTICO  
POLÍTICO PROFESIONAL DEL TRABAJO SOCIAL  
EN BRASIL**

*ALVES CARRARA, VIRGINIA*

# TENSIONES ENTRE LAS TRANSFORMACIONES SOCIETARIAS Y LA DEFENSA DEL PROYECTO ÉTICO POLÍTICO PROFESIONAL DEL TRABAJO SOCIAL EN BRASIL

## I. INTRODUÇÃO

São tempos difíceis no Brasil. São tempos difíceis para a maioria da população do mundo que vive da venda de sua força de trabalho, especialmente, na sociedade capitalista periférica. Com a crise do capital, que vem se aprofundando desde os anos de 1970, as condições de reprodução da força de trabalho conquistada pelas lutas e resistências da classe trabalhadora, desde o final da segunda grande guerra - 1945, na forma das políticas sociais universalistas, passou a ser duramente desmontada. *A longa década de 1970*, caracteriza-se por uma crise orgânica do modo de produção capitalista, crise econômica e o desmonte do Estado de bem-estar social (Castelo, 2013).

Em Mandel temos que

(...) a crise é uma manifestação da queda da taxa de lucros, ao mesmo tempo em que revela a superprodução de mercadorias. Ainda será necessário estabelecer um encadeamento causal mais preciso, incorporando toda uma série de mediações indispensáveis que se situam, concomitantemente, na esfera da produção e na da circulação de mercadorias e, ainda, no domínio da concorrência e no da luta de classes. (1990, p. 213).

A criação de maquinários e engenharias baseadas na tecnociência, ao mesmo tempo que possibilitou a homens e mulheres novas descobertas para a melhoria das condições de vida e manipulação da natureza, instalou com a lógica liberal mecanismos de enfraquecimento da luta de classe com a redução de postos de emprego, e profundas mudanças na produção das mercadorias e serviços.

Se no mundo capitalista contemporâneo a crise é a sua marca, no Brasil ela ganha feições particulares, que se vinculam também à direção político-econômica adotada pelo país durante o período da ditadura civil-militar, sob o comando da autocracia burguesa (Fernandes, 1980). Neste período, três fenômenos distintos, mas conectados vão caracterizar o país em sua articulação com movimento de internacionalização do capital levado a cabo pelos países de capitalismo central, especialmente pelos Estados Unidos.

O desenvolvimento capitalista, através das políticas desenvolvimentistas, não operou contra o atraso. Antes, o repôs em patamares mais complexos, funcionais e integrados, sendo este um traço econômico-social preponderante desse período e continua a ser na contemporaneidade. A exclusão das forças populares dos processos de decisão política, adotada no golpe de 1964, não somente excluiu, mas eliminou resistências mais críticas. Ao povo foi negado o direito de participar no direcionamento da vida social (Netto, 1991).

Com o fim da ditadura, e o processo de abertura política do país, a partir da década de 1980, os movimentos sociais e as lutas democráticas ganham espaço, e novos sujeitos coletivos vão participar ativamente da construção e reconhecimento dos direitos sociais. Em 1988, nova Constituição Federal é aprovada, reconhecendo os direitos sociais, ainda que num contexto internacional (as políticas de Reagan e Thatcher) de retrocesso e desmonte do Estado Social e das políticas sociais universalistas. O avanço que se conquistou a partir desse processo, e ampliado com limitações durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), dão sinais de esgotamento já no primeiro governo Dilma (2011), à medida que estes governos respondem

positivamente ao espírito desse tempo histórico de dominação do mercado, na mediação das políticas sociais. “O grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação” (Mota, 2010: p. 137). Na contemporaneidade, com a atual padrão de acumulação com a concentração e centralização de capitais nas mãos de poucos capitalistas - os grandes monopólios -, a internacionalização da produção, e a financeirização da economia, foi recolocado o papel do Estado em sua relação com as agências da sociedade civil. Neste Estado, neoliberal, os interesses das classes subalternas são excluídos de sua responsabilidade como garantidor de direitos sociais, desestruturando os direitos e as conquistas sociais, e desfigurando as políticas sociais. Estas ganham remodelagem: valem somente as políticas sociais que progressivamente adotam cariz regressivo nos atendimentos, processualizados de forma focalista e individual, aumentando intervenções assistencialistas e burocratizadas. Ao mesmo tempo, cresce o mercado do chamado “terceiro setor”, refilantropizando serviços e assistência social, e criando um mercado para voluntários, num processo de desprofissionalização do setor de serviços sociais.

Na atualidade, o Brasil experimenta um contexto de profunda crise econômico-financeira e um contexto de aprofundamento da crise política, com ondas de conservadorismo e reacionarismo, impactando os movimentos sociais progressistas e críticos que passaram a ser criminalizados. Novamente, a exclusão das massas populares das decisões políticas é ponto de ataque por parte do grande capital.

## II. UM PROCESSO DE LUTAS E TENSÕES NA CONSTRUÇÃO DO PEP

A partir dos anos 60, o Serviço Social enfrentou os problemas decorrentes do aprofundamento e avanço da acumulação capitalista - a mudança do mercado e do sistema de produção através das transações comerciais, financeiras e industriais da grande corporação, com impulso e dominância do capital estrangeiro, instalando a economia brasileira na era dos monopólios (Netto, 1991).

Esta passagem da economia brasileira ao padrão de desenvolvimento do capitalismo ampliou as desigualdades sociais, uma vez que a alta concentração de renda, base das relações de produção, aproximava grande parcela da população aos níveis baixíssimos de condição de vida, inscrevendo-a na esfera da miséria e pobreza absoluta, ainda mais quando se verificava as desigualdades entre as várias regiões do país e entre a vida no campo e no meio urbano.

O Serviço Social, inscrito nesta realidade, passou a ser desafiado por contradições internas que, como assevera Netto (1991), fizeram com que a profissão experimentasse um giro, alargando as suas bases ideó-teóricas e políticas. Este alargamento propiciaria a fuga da unicidade de um pensamento social monolítico, demarcado especialmente pela erosão da legitimidade do Serviço Social tradicional. Seu processo de renovação profissional no Brasil foi então um momento de contestação do passado da profissão, processo este que incluiu também uma parcela expressiva de Assistentes Sociais da América Latina que buscava novos fundamentos, o que a partir de 1965 foi denominado de Movimento de Reconceituação.

O Movimento de Reconceituação apresentou-se ou com uma explícita unidade entre os profissionais ou cingido por fracionamentos entre dois eixos: o do *aggiornamento* e outro propositivo da ruptura com o passado do Serviço Social (Netto, 1991). Este movimento marcou decisivamente o processo de revisão crítica do Serviço Social no Brasil, fincando a contestação profissional à sua postura a-crítica e tradicionalista, decorrente, em parte, da vinculação da profissão com a Igreja.

As considerações de Yamamoto (1998) são explicativas de que o Movimento de Reconceituação pautou-se, fundamentalmente, por privilegiar os recursos das produções

acadêmicas no campo das ciências sociais, políticas e econômicas, capazes de fornecer bases para a análise histórica da ação profissional no contexto do desenvolvimento dependente latino-americano; dirigiram esforços no sentido de criação de um projeto profissional abrangente e propriamente latino-americano; e ocorreu ainda

uma *explícita politização da ação profissional*, solidária com a 'libertação dos oprimidos' e comprometida com a 'transformação social', conforme a **linguagemusual da época** [grifo nosso]. (...), a necessidade de se atribuir um 'estatuto científico' ao Serviço Social lança-o no campo dos embates *epistemológicos, metodológicos e das ideologias*. Finalmente as preocupações anteriores se canalizam para a *reestruturação da formação profissional*, articulando ensino, pesquisa e prática profissional, exigindo da Universidade o exercício da crítica, do debate, da produção criadora de conhecimentos no estreitamento de seus vínculos com a sociedade (1998: 209).

Na década de setenta, apresenta-se propostas e análises subsidiárias do universo marxista, trazendo a novidade para o seio da profissão, mas carregando, segundo Netto (1991) e Yamamoto (1992), dificuldades em torno da ordem política e teórica da profissão, que continuam permeando o projeto profissional na vertente Intenção de Ruptura.

No período da instauração da ditadura militar, as demandas do mercado de trabalho para os profissionais passaram a impor práticas eficientes e produtoras de uma racionalidade compatível com a opção econômico-político adotada, a modernização conservadora.

Assim o Serviço Social buscou subsídios na elaboração estrutural-funcionalista das Ciências Sociais, subalternizando os conteúdos doutrinários ao domínio da técnica, firmando a modernização de seu aparato teórico-operativo, estando apto a responder a nova demanda do mercado para os assistentes sociais.

Na visão de Netto (1991:140), o trabalho de assistentes sociais em equipes multiprofissionais, em contato com grupos politizados organizados da população e com setores administrativos e políticos do Estado, a emergência de católicos progressistas e a ativa esquerda católica, o avanço do movimento estudantil nas escolas de Serviço Social e os conhecimentos advindos das Ciências Sociais, permeados do nacionalismo radical, foram o solo no qual a renovação do Serviço Social deitou raízes. Além disso, a inserção de unidade de ensino no cenário universitário operou um padrão acadêmico, propugnando efetivamente a laicização do ensino de Serviço Social.

A renovação profissional, confirma Netto (1991), foi um processo global que implicou a construção de um pluralismo profissional, fundamentando o empenho de elaborar uma teoria e uma práxis do Serviço Social que respondessem à realidade, sempre voltada a um posicionamento ideológico. Assim, entende ele que a renovação profissional é

o conjunto de características novas que, no marco das restrições da autocracia burguesa o Serviço Social articulou, à base do rearranjo de suas tradições e da assunção do contributo de tendência do pensamento social contemporâneo, procurando investir-se como instituição de natureza profissional dotada de legitimação prática, através de respostas a demandas sociais e da sua sistematização e de validade teórica, mediante a remissão às teorias e disciplinas sociais (Netto, 1991: 131).

Ainda seguindo Netto (1991:131), a renovação profissional se processou em três direções principais, mas não se manifestando hegemonicamente na profissão no mesmo período: a perspectiva modernizadora, a reatualização do conservadorismo e a Intenção de Ruptura. A primeira vertente tem seu auge de elaborações na segunda metade dos anos sessenta, expressa-se nos encontros de Araxá e Teresópolis, sendo patrocinada pelo CBCISS. O núcleo central desta vertente é a tematização do Serviço Social como interveniente, dinamizador e integrador de desenvolvimento, requisito das implementações lançadas pela ditadura. Mesmo avançando em

relação a fase anterior, com o recurso da fundamentação estrutural-funcionalista, esta vertente ainda guarda resquícios do passado tradicional da profissão.

Ela aceita como dado inquestionável a ordem sociopolítica derivada de abril e procura dotar a profissão de referências e instrumentos capazes de responder às demandas que se apresentam nos seus limites – donde, aliás, o cariz tecnocrático do perfil que se pretende atribuir ao Serviço Social no país (Netto, 1991: 155).

A reatualização do conservadorismo emerge quando a ditadura militar começa a se mostrar frágil e em crise. Esta vertente recupera os elementos da herança conservadora da profissão nos aspectos da representação e da prática. Estes aspectos são colocados sobre uma base metodológica nova, não aceitando padrões vinculados à tradição positivista e referências ligadas ao pensamento crítico-dialético, de raiz marxista. Assim, recorrendo a matrizes teóricas fenomenológicas, até então ausentes do ideário teórico do Serviço Social, volta-se às intervenções, privilegiando os tópicos microscópicos e suas dimensões subjetivas, com destaque para as abordagens psicológicas. Mantém-se vinculada ao pensamento social católico em sua corrente tradicional, com resgate do ideário de Mounier, tendo a idéia-força da ajuda psicossocial.

Segundo Netto, esta influência dirigiu-se não somente no sentido de contenção das ideias vindas do marxismo, mas seu ideário

também é utilizado enquanto forma de travar a erosão do ranço integralista católico, vulnerabilizado *de dentro* do bloco católico pelas correntes mais avançadas, aparentadas com a Teologia da Libertação. Nesse sentido, a revivescência das idéias de Mounier, mais de um quarto de século depois da sua morte, igualmente não é uma causalidade: contra as novas vertentes católicas que pretendem incorporar categorias analíticas extraídas do arsenal crítico-dialético (sem, com isso, perder as suas características cristãs e católicas) para compreender e transformar o mundo terrenal, já não é mais de recorrer abertamente apenas às fontes desgastadas do mais puro neotomismo (Netto, 1991: 235).

Quando o regime militar, ao final da década de setenta, iniciou o seu processo de distensão política, o Serviço Social estava experimentando os influxos da vertente que tinha a marca de rompimento com todas as formas de tradicionalismo presentes na profissão. Mas é no marco dos anos oitenta, com o retorno das prerrogativas democráticas na sociedade brasileira, que a vertente Intenção de Ruptura pôde ganhar expressão, haja visto o seu nítido caráter crítico e contestatório ao desempenho profissional e aos seus aportes teóricos-metodológicos e ideológicos recorrentes progressivamente à tradição marxista.

A expressão maior de sua emergência no país foi a experiência da Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG, alinhando-se nos rumos do debate dos demais países do continente. O Projeto de Formação Profissional, que culminou no célebre Método de BH<sup>1</sup>, foi possível, também, a partir dos Encontros Latinos-Americanos em Caracas - 1969 -, quando iniciou-se intensa troca de informações e documentos, passados clandestinamente.

Também em 1969, retornou de Paris a docente da PUC/MG Leila Lima Santos, (ex-jucista e ex-militante apista), após um curso de pós-graduação *latu-sensu* em Sociologia do Trabalho. Tendo sofrido influência marxista de Althusser e Lefévre, sua contribuição foi importante para a realização do Projeto de Formação Profissional e do Método BH.

Belo Horizonte foi um reduto privilegiado para a realização desse Projeto, pois contava com uma forte tradição estudantil democrática, com apelos revolucionários e socialistas, além de

---

<sup>1</sup> Detalhamento deste processo encontra-se em Portela, Maria Carolina R.(1992). Nas Veredas da Utopia: A Experiência Reconceituada na Escola de Serviço Social da PUC/MG. Dissertação de Mestrado PUC/SP.

já possuir uma história de luta dos trabalhadores do Quadrilátero Ferrífero, conforme ressaltou Netto (1991).

As formulações belo-horizontinas passaram a tratar o Projeto Profissional como uma proposta profissional alternativa ao tradicionalismo, buscando atender aos critérios teóricos, metodológicos e interventivos, capazes de apontar ao Serviço Social uma fundamentação orgânica e sistemática, articulada a partir de uma angulação que pretendia exprimir os interesses históricos das classes e camadas exploradas e subalternas, (Netto 1991: 275).

O Método BH foi uma experimentação de estrutura pedagógica realizada no campo de estágio em Itabira, a partir de 1971, com duração de quatro anos. A escolha da cidade ocorreu devido ao cumprimento dos quesitos: ser cidade de interior com população prioritariamente operária, possibilidade convênio com três instituições empregadoras e constituir um locus da fração progressista da Igreja de Minas.

A concretização desta experiência gerou, em 1975, uma crise interna na Escola de Serviço Social, que culminou com a demissão do seu grupo gestor. Foi realizada uma avaliação, atribuindo, após o encerramento das atividades, seu caráter episódico e marginal ao desenvolvimento do Serviço Social. Todavia, no final dos anos setenta, no contexto da crise da ditadura e com a operação de abertura política, a experiência, antes restrita ao âmbito universitário, pôde avançar frente à sociedade.

É inconteste que a descoberta do marxismo pelo Serviço Social representou a possibilidade de ruptura teórica e prática com a tradição profissional, mas esta aproximação não ocorreu sem problemas, equívocos e mesmo impasses de natureza teórica, política, profissional com peculiaridades, conforme assegura Iamamoto (1998), Netto (1991), cujo estudo a respeito é o mais amplo no caso brasileiro.

## *II.1 2.1. PROJETO ÉTICO POLÍTICO PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL*

No processo de redemocratização da sociedade brasileira nos anos de 1980, de reorganização política dos movimentos sociais, partidos e entidades dos trabalhadores e de organização político-sindical, emergiu o Projeto Ético-Político do Serviço Social (PEP) orientado por valores e referenciais teóricos cujas bases encontram-se na ontologia da teoria social de Marx. O projeto ético-político profissional (que é parte de projetos societários que expressam interesses gerais) deve ser entendido como um conjunto de valores e concepções éticas e políticas norteadoras das práxis profissionais; como uma “projeção coletiva” de determinado grupo social (BRAZ, 2004), neste caso, dos assistentes sociais.

Foi longo o caminho percorrido pelo conjunto da categoria de assistentes sociais brasileiros até a consolidação da hegemonia deste projeto, junto aos seus organismos, mas sem sombra de dúvidas o mesmo é fruto do Processo de Renovação do Serviço Social (Netto, 1991), que por sua vez é caudatário do Movimento de Reconceituação na América Latina.

Na reformulação do Código de Ética dos Assistentes Sociais brasileiro de 1993 um dos princípios fundamentais que comparece como valor essencial, o que significa que é fundante de outros valores presentes no CE, é o “reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes – autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais” (Código Ética, 1993: 17). Nesse sentido, a emancipação é o valor de caráter humano-genérico mais central do CE, indicando sua finalidade ético-política mais genérica, e somente com outro valor ético-político central a defesa da democracia, como o único padrão de organização político-social se assegura a viabilização dos demais valores essenciais como liberdade, justiça

social. A democracia é uma exigência para a construção da emancipação dos indivíduos, e trata-se de uma concepção de democracia que supõe a ultrapassagem da ordem burguesa, e refere-se à socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida (Barroco, 2010).

O PEP do Serviço Social, na perspectiva da totalidade articula o exercício profissional institucional à da ação política coletiva vinculada aos processos de luta contra hegemônicos da sociedade brasileira, o que significa afirmar que há limites no trabalho profissional para a realização da emancipação humana, mas a profissão reconhece o valor da emancipação sociopolítica, importante para a realização de conquistas emancipatórias, nos limites e diferentes níveis da sociabilidade burguesa.

É na perspectiva do alargamento dos direitos sociais, da cidadania, da equidade e justiça social, e com a consciência crítica dos limites impostos para a sua plena realização pela ordem do capital, que a profissão vem construindo estratégias teórico-práticas que viabilizam os direitos sociais, por meio das políticas e programas sociais, e dos movimentos sociais, a firmando o seu compromisso na direção do fortalecimento das necessidades da classe trabalhadora.

Para a categoria dos Assistentes Sociais brasileiros é incontestável, o atual acúmulo da profissão seja no campo da investigação, seja da intervenção e da sua organização político-acadêmica. Os atuais instrumentos legais e normativos que lhe dão reconhecimento e estatuto, distam e se diferenciam dos fundamentos de sua anterior autoimagem. A profissão se constitui no Brasil dando trato às múltiplas expressões da questão social com concepções embebidas por valores conservadores, vinculados a tradição católica que se amalgamaram com teorias cunhadas sob bases positivistas, advindas do *Social Work*.

As respostas elaboradas pelos profissionais mantinham um caráter imediatista frente a demandas dos usuários, e estes submetidos a intervenções com ações reformistas-integradoras, num contexto sócio histórico em que o Estado brasileiro mantinha profundas marcas clientelista e pautadas na lógica do favor. Diagnosticar sob a lógica dos efeitos dos fenômenos fazia parte da prática profissional, que tinha a teoria como elemento primeiro a ser aplicada na realidade. Intervir na realidade social a fim de manter a sua ordem era uma das requisições demandadas ao assistente social, e realizadas sem divergências pelo conjunto da categoria. Este papel desde a institucionalização da profissão no Brasil até os anos sessenta do século XX foi desenvolvido sem questionamentos de monta e sequer era questionada a autonomia dos profissionais em reconstruírem o seu papel para além da lógica da sociedade burguesa, capitalista.

O desafio profissional é buscar responder às demandas da população com o compromisso no projeto ético-político da profissão através de princípios e valores fundados na concepção de superação das desigualdades sociais, com direitos sociais universais na (re) afirmação da cidadania, ou seja, no seu caráter emancipatório.

Diante desse cenário, o assistente social se vê cotidianamente frente a desafios na sua prática profissional, precisando firmar seu posicionamento ético-político diante da sociedade. É com base nessa afirmação que a atuação profissional deve contribuir para a modificação das relações sociais, considerando os direitos de cidadania e resgatando a soberania popular. Esta é uma relação que precisa ser entendida como um processo educativo, uma vez que cabe ao profissional estimular a participação popular. Desafio também quanto a formação profissional, o que para tanto requer uma educação de qualidade, socialmente referenciada, laica, universal.

### III. A POLÍTICA DE ENSINO SUPERIOR E O SERVIÇO SOCIAL

O atual desafio da formação dos assistentes sociais sofre os rebatimentos da racionalidade tecnológica e organizacional que ganhou centralidade atendendo as determinações da lógica de



expansão capitalista forçando mudanças na política educacional superior com incidência direta nos Projetos Políticos-Pedagógicos de todos os cursos superiores do país. As transformações societárias impactam e vinculam a necessidade de atualização dos processos de formação profissional, mas também encobrem os processos sócio históricos dessas alterações que acabam sendo naturalizadas a fim de prontamente atender às demandas do mercado. O mercado exige um trabalhador polivalente, com capacidades técnica e intelectual tornando-o com ampla funcionalidade operativa, criativo, espírito empreendedor com fins ao auto investimento profissional/educacional, o aluno consumidor de diplomas.

A lógica mercantil que impregnou a área social, especialmente na segunda metade da década de 1990, com a ação direta do Estado a reduzir o uso do fundo público em direção a um projeto progressista de reforma do Estado brasileiro, seguiu abrindo caminho para a comercialização da previdência, saúde, educação, nos governos de Lula da Silva. Se num primeiro momento o governo Lula (2003) manteve certo continuísmo com o governo FHC na área da educação, na sequência (2006), vislumbrou-se certa mudança com ares de compromisso do Estado com a educação como um bem público e gratuito, que foi logo desvelado no Projeto de Lei 7200/2006. Enviado pelo Executivo ao Parlamento o sistema educacional brasileiro que aí se configura é desenhado com a prevalência da visão privatista e globalizante do mercado.

Para Pereira (2014) estenderam-se duas linhas condutoras na busca pelo atendimento às necessidades sociais, contrapondo-se aos anteriores direitos sociais universalistas. Para aqueles, mesmo com direitos à utilização dos bens e serviços públicos, mas com algum poder de compra, especialmente a classe média, o mercado passou a ofertar um leque de opções, ainda que com duvidosa qualidade, porém a propagandear superioridade de seus serviços públicos. Para os demais, inscritos na pobreza serve e servem-se dos serviços sociais públicos, via as chamadas políticas sociais pobres para pobres. Esta lógica é discutida por Mota (1995, p.3-4), em que a “reforma” produzida pelas classes dominantes sob as prescrições neoliberais além do uso da força e coerção, para sítiar os projetos sociais dos trabalhadores, confundem “bandeiras políticas históricas dos trabalhadores brasileiros [como] já o fizeram com a noção de cidadania, instituindo a figura do cidadão-consumidor.”

No Brasil, no final do século XX, a formação em Serviço Social é impactada com a nova modalidade de educação superior à distância - EaD - regulamentada pelo MEC. Cursos são criados ofertando formação profissional integralmente em EaD, ao mesmo tempo em que se abre para os presenciais a possibilidade de oferecer seus cursos com 20% de sua carga horária total à distância. As matrículas em EaD, em 2011, em cursos de Serviço Social superam as da modalidade presencial, EaD 80.650 e presencial 72.019 (IAMAMOTO, 2014). Mas quais as implicações desta proposta educacional para o Serviço Social, para o ensino superior? Que projeto de educação subjaz no bojo desta proposta? Ela impulsiona uma formação culta, universalista em defesa da emancipação humana? Nossa resposta é não, o projeto educacional em curso no país, não vem permitindo uma educação com esses valores. A lógica mercantilista, colocou a educação como uma mercadoria e como uma mercadoria possível de ser barateada recorrendo-se a todas as estratégias e jogos do mercado.

Segundo dados do censo da Educação Superior de 2016, estudo feito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) temos que a graduação contava com mais de 8 milhões de estudantes nesta data. A predominância da oferta concentra-se na rede privada, 75,3% dos alunos do ensino superior, contra 24,7% das entidades estatais, com uma transferência de recursos públicos para os empresários da educação.

Temos hoje no Brasil, cerca de 500 cursos de Serviço Social, e apenas 70 são ofertados em instituições públicas. 90% dos estudantes realizam seus estudos em faculdades particulares e

desse total 80% estão matriculados na modalidade à distância. Potenciando a lógica da precarização da formação, a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação de 1996, que segue uma lógica contrária as Diretrizes proposta pela ABEPSS de 1996, autoriza que 20% da carga horária realizadas à distância nos cursos presenciais. Quanto a pós-graduação a lógica é inversa em relação ao público e ao privado: 34 programas de pós-graduação, 18 com doutorado todos públicos, exceto os da PUC.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma como a educação superior no Brasil vem se configurando, o atual projeto de educação no Brasil, notadamente o ensino superior que sob a égide do discurso da democratização do ensino, vem atendendo aos receituários neoliberais do capital nacional e o internacional, ampliando de forma nunca vista a oferta de vagas, mas colocando em xeque a garantia de qualidade desta educação. O perfil dos formandos também sofre profundas alterações dentro deste projeto de educação que segundo Guerra (2012, p. 02) “este modelo de educação não permite a constituição de um sujeito que seja capaz de realizar a análise crítica de tais fundamentos”.

E no campo do trabalho: práticas profissionais imediatistas, burocráticas e assistencialistas que não se apropriaram do arcabouço teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político do Serviço Social renovado e crítico ainda estão muito presentes.

Assim, novas competências são demandadas ao assistente social. Ele tem que ser o gestor, o que planeja as políticas onde deve fortalecer suas ações, construir mecanismos com diferentes estratégias como os conselhos locais, que envolvam a comunidade e os usuários a fim de coletivamente desvelar essa realidade e consolidar essa cultura profissional renovada, critica pautada no PEP. Nesse sentido, a mobilização, as ações coletivas e a natureza pedagógica da sua ação enquanto um educador político deve ser afirmado. Esse é o desafio posto ao Serviço Social crítico na consolidação do patrimônio profissional nos termos de Yamamoto (2014) para a consolidação de uma cultura profissional pautada nos direitos e no PEP.

Na perspectiva do atual projeto brasileiro de educação em curso, a formação em Serviço Social alinhada com o atual PEP, tem enormes desafios a enfrentar, resistir e lutar na defesa dos seus princípios fundamentais expressos no Código de Ética. Nos anos entre 2006 a 2010 o crescimento da oferta de curso de Serviço Social, especialmente na modalidade à distância, repercutiu no perfil profissional que se quer formar: compromissado com valores humano-gênicos e com direcionamento político crítico, teórico e metodologicamente consistente, com competência técnica, exigindo especialmente dos profissionais envolvidos na docência posicionamento e alinhamento com outro projeto de educação, capaz de forjar outra sociabilidade para além do capital. Para tanto requer construção coletiva da categoria, capaz de articular lutas e resistências em defesa do patrimônio acadêmico-político e sócio profissional construído pela ABEPSS, CFESS/CRESS e ENESSO, nos últimos 40 anos.

#### V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEPSS. (2013). *Diretrizes Curriculares da ABEPSS*. Disponível em: <[http://www.abepss.org.br/briefing/graduacao/Lei\\_de\\_Diretrizes\\_Curriculares\\_1996.pdf](http://www.abepss.org.br/briefing/graduacao/Lei_de_Diretrizes_Curriculares_1996.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2013

ABESS/CEDEPSS (1996). *Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social: com base no Currículo Mínimo aprovado em Assembleia Geral Extraordinária* de 8 de novembro de 1996. Rio de Janeiro.

BARROCO, M. L. S. (2010). *Ética e Serviço Social: Fundamentos Ontológicos*. São Paulo: Cortez

BEHRING, E. R. (2008). *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perdas de direitos*. São Paulo: Cortez.

BRASIL (2005). Decreto nº5.622./2005 [http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec\\_5622.pdf](http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf). Acesso em 12 de jun. de 2015.

BRASIL. (2012) *Código de ética do/a assistente social*. 10ª. ed. rev. e atual. Brasília Conselho Federal de Serviço Social. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_CFESS-SITE.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf) Acesso em 22 de fev. 2015.

BRASIL. (2012). Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. 10ª. ed. rev. e atual. Brasília. Conselho Federal de Serviço Social. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_CFESS-SITE.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf) Acesso em 22 de fev. 2015

BRAZ, M. (2008). *Notas sobre o Projeto Ético Político do Serviço Social*. [online] In: Coletânea de Leis/ CRESS 7ª Região/ES. Disponível em: <http://cress-es.org.br/projetoetico.htm> Acesso em 22 de fev. 2015.

CASTELO, R. (2013). *O Social-liberalismo Auge e Crise da Supremacia Burguesa na era Neoliberal*. Expressão Popular.

CRESS. (2000). *Assistente Social: ética e direitos*. Rio de Janeiro, CRESS/7ª Região.

FERNANDES, Florestan. (1989). *O Desafio Educacional*. São Paulo: Cortez

FRIGOTTO, G. e GENTILI, P. *A Cidadania Negada Políticas de Exclusão na Educação e no Trabalho*. São Paulo: Cortez. 2008.

GUERRA, Y. D. (2012). *Formação profissional graduada e pós-graduada: desafios à construção do perfil de assistente social crítico e comprometido com outro projeto de sociedade*. Comunicação Oral In: XX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social Asamblea General de ALAEITS y XX Encuentro Académico Nacional de la Federación Argentina de Unidades de Trabajo Social. Desafíos del Contexto Latinoamericano al Trabajo Social 24 al 27. Córdoba/ Argentina.

<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000046001-000047000/000046258.pdf> .  
Acesso em 15 de jan. de 2011.

IAMAMOTO, M. V. & CARVALHO, R. de. (1988). *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez/CELATS.

IAMAMOTO, M. V. (1996). *Renovação e conservadorismo no Serviço Social*. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_. (1998) *O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional*. São Paulo: Cortez. p.209

\_\_\_\_\_. (2014). *A Formação Acadêmico-profissional no Serviço Social Brasileiro*. [online]. Ser. Soc. Soc., São Paulo, n. 120, p.639, out/dez. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.001>. Acesso em: 12 de jan. 2015.

MOTA, A. E. (2006). *Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recente* In: Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. Disponível em: [http://www.sbfa.org.br/fnepas/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-2.pdf](http://www.sbfa.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf) Acesso em 12 mar. 2013.

NETTO, J. P. (1991). *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. (2ed). São Paulo: Cortez.

PEREIRA, L. D. (2014). *Sobre a Incompatibilidade entre graduação à distância e Serviço Social*. In CFESS. V. 2. Brasília: DF.

**FUTEBOL, ESPETÁCULO E MERCADO ESPORTIVO  
NA CIDADE DE BELO HORIZONTE:  
UMA ANÁLISE CONTEXTUAL DO FENÔMENO**

SARAH TEIXEIRA SOUTTO MAYOR  
DE SOUZA NETO, GEORGINO JORGE  
MACIEL JÚNIOR, MAURO LÚCIO  
DA SILVA, SILVIO RICARDO

# FUTEBOL, ESPETÁCULO E MERCADO ESPORTIVO NA CIDADE DE BELO HORIZONTE: UMA ANÁLISE CONTEXTUAL DO FENÔMENO

## I. INTRODUÇÃO

No final do século XIX e no início do século XX, muitas cidades brasileiras, especialmente as capitais, vivenciaram a prática de esportes que aportaram no país devido à alguns fatores de especial relevância, tais como, o acentuado processo de imigração, o estabelecimento de colônias de moradores estrangeiros e os constantes deslocamentos de cidadãos brasileiros ao continente europeu, sobretudo de jovens de famílias abastadas que deixavam o país para estudar em escolas do velho mundo. O historiador brasileiro Nicolau Sevckenko explicita este processo, ao expor que uma nova possibilidade de viver as cidades emergia fortemente. Para este autor,

A intensidade e a plethora de estímulos, emoções, adestramentos, agilidades, impulsos, excitações, perspicácia, divertimento e gozo, além de transe profundos de expectativa, comunhão e euforia, se ofereciam como ganhos imediatos aos praticantes ou entusiastas dos esportes. [...] nelas os indivíduos e as comunidades encontrariam, por sua própria conta, um recurso de satisfação de muitas de suas carências e um meio de despertarem e disporem de porções negligenciadas, rejeitadas ou frustradas das suas energias (SEVCENKO, 1992, p. 48).

No caso do futebol, outras vias de inserção podem ser pensadas, como a criação de estabelecimentos de ensino no país promovida por estrangeiros e a presença de marinheiros ingleses na costa brasileira. Entretanto, estas versões (e outras ainda não descortinadas) são pouco abordadas e estudadas. Há escassos dados empíricos e muitas inconsistências. Campomar (2014) e Frydenberg (2011), por exemplo, refutam a ideia de que a prática vivenciada por marinheiros teria sido protagonista da difusão do jogo na América Latina; contudo, não ignoram a existência desta experiência predecessora. No caso do Brasil em específico, “são poucas as evidências publicadas sobre essas supostas práticas precursoras e, comumente, bastante descritivas e sem muito aprofundamento, o que, de certa forma, contribui para o desenvolvimento e a difusão da versão mais conhecida entre os brasileiros: a de Charles Muller<sup>1</sup>” (SOUTTO MAYOR; SOUZA NETO, 2016, p.38).

Os costumes estrangeiros, especialmente europeus, integraram-se à vida cidadina e aos próprios modos de vida da população das cidades brasileiras, com suas peculiaridades. Não sem resistências de um modelo intelectualista ainda presente (que conferia às atividades da mente especial vantagem em relação às atividades físicas) e de discursos que visavam denegrir as interferências estrangeiras na cultura do país, pode-se considerar que os esportes se desenvolveram com bastante sucesso em várias cidades. Percebe-se, por meio de investigações realizadas por diversos pesquisadores<sup>2</sup>, importantes relações estabelecidas entre as prerrogativas de uma modernidade almejada e o desenvolvimento do fenômeno esportivo em várias localidades brasileiras. Melo (2010, p.15) sinaliza que as configurações sociais que

1 Charles Muller é considerado em grande parte dos trabalhos brasileiros o responsável pela difusão do jogo no Brasil, fato que teria acontecido em 1894 quando ele regressara de uma temporada de estudos na Inglaterra. A versão “mítica” mais propagada é a de que Muller teria trazido em sua mala, bolas, um livro de regras e outros acessórios de futebol, fomentando o desenvolvimento desse esporte na cidade de São Paulo.

2 Podem ser citados os textos publicados na coletânea “Os sports e as cidades brasileiras: transição dos séculos XIX e XX”, organizada por Victor Andrade de Melo (2010).

emergiram em um panorama onde se estabelecia como importante a pretensão e o desejo de ser moderno estabeleceram “múltiplos diálogos com um cenário internacional, em parte se aproximando (ou buscando se aproximar) de uma representação macro/alheia ou/e relendo-a pelas lentes locais”. Dentre estas cidades, pode-se elencar Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, localizado na região sudeste do Brasil<sup>3</sup>.

A nova capital mineira, fundada em 1897 com a missão de substituir a arcaica e colonial Ouro Preto, foi planejada sob o ideário da modernidade. Nela, o futebol seria o principal expoente do ativismo esportivo no início do século XX. Praticado inicialmente por uma elite detentora de capital econômico e social e de respaldo político, já na década de 1910 passa por um importante processo de popularização que, dentre outros fatores, desloca sua participação privilegiada e começa a gestar um mercado de entretenimento especializado.

A cobrança de entradas para os jogos, a construção de estádios cada vez maiores e mais estruturados, a criação de ligas e federações e o crescimento exacerbado de grupos de assistentes simpáticos à determinada agremiação – o que, décadas mais tarde dará origem às torcidas uniformizadas e organizadas – são fatores determinantes para o crescimento do futebol e para a concretização do mercado esportivo que vemos atualmente.

Dentro desta conjuntura, o futebol passava por relevantes transformações em sua estrutura. A iminência do profissionalismo já acirrava debates desde a década de 1920, quando a prática de se remunerar jogadores de maneira encoberta no regime amador (o que ficou conhecido no Brasil como amadorismo marrom) já estava amplamente difundida entre muitos clubes, o que desgastava as bases fundantes do ideário amadorista que, outrora, fora a premissa básica de criação de muitas agremiações. O potencial econômico do esporte que já se tornara “das multidões” não podia mais ser desprezado.

Entretanto, a cidade de Belo Horizonte guarda suas próprias particularidades, de modo que se adequar a essa nova configuração não seria um feito muito simples. Havia um claro mercado futebolístico em gestação na cidade, que se incrementou com a adoção do profissionalismo e fomentou a construção de estádios, dentre eles, o maior ainda existente, conhecido como Mineirão. Este mercado não se espelhou apenas nos exemplos nacionais, mas em um fluxo de desenvolvimento do futebol que se espalhou por diversas regiões do mundo a partir da Inglaterra, um fato denominado por Damo (2007, p.74) de “diáspora esportiva”. Influenciado por diversas vias, o futebol belo-horizontino foi “inventado” no começo do século XX, desenvolvido após os anos de 1910, incrementado após a década de 1930 e “potencializado” após os anos 1960.

Sendo assim, o objetivo deste texto é percorrer, de forma breve, um interstício temporal demarcado por eventos importantes para o futebol da cidade: os seus primeiros movimentos de estruturação, ainda na década de 1910, a adoção do profissionalismo, no ano de 1933, e a construção de estádios, o que culmina no marco final do texto com a inauguração do Mineirão, em 1965. Em conjunto, tais fenômenos possibilitam perceber parte da transformação do cenário esportivo local e o fomento de um mercado de consumo/entretenimento em torno do futebol.

A investigação foi realizada por meio da seleção e análise de periódicos que circularam no período proposto. Foram pesquisados jornais e revistas produzidos na cidade de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro e de Buenos Aires. A escolha da última cidade se justifica por ter sido uma das fortes influências para a implantação do profissionalismo, tanto no Rio de Janeiro como em Belo Horizonte.

<sup>3</sup> A região sudeste do Brasil é composta pelos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo.

## II. O NASCEDOURO DO IDEÁRIO ESPORTIVO EM BELO HORIZONTE-MG

A transição de um movimento esportivo atrelado a um conjunto privilegiado da sociedade, com características demarcadas de um evento social distintivo, para outra lógica, conectada à ideia de um processo mercadológico do campo esportivo e futebolístico, pode ser notada de maneira mais explícita no decorrer da segunda década do século XX. É nesta configuração, por exemplo, que se situam as primeiras notícias nos periódicos referindo-se à partidas de futebol com cobrança de ingressos, e além disto, para setores específicos de público, com diferenciação de assentos (um indício de *status* no pertencimento do espetáculo). A primeira alusão a esta prática, com valores e lugares discriminados, é encontrada no periódico *Minas Geraes*, que destacava:

Realisa-se hoje, a 1/30 da tarde, o “match” de “foot-ball”, havendo grande interesse para essa luta, na qual tomam parte varios moços das principais familias e alumnos das escolas superiores. [...] O preço das entradas será o seguinte: geraes, 1\$000; archibancadas, 2\$000. Não haverá entradas de favor (MINAS GERAES, 1916, p. 7).

A distinção de lugares começava a balizar uma conduta de mercado regulador da prática esportiva, tendo o futebol alcançado o protagonismo neste cenário. Dividir o estádio em “arquibancadas e gerais” indicava, mais do que uma simples posição social, a tentativa do alcance do lucro pelos gestores do espetáculo futebolístico que começava a se configurar na cidade. Para tanto, o início da organização deste movimento passa pela fundação de entidades representativas e oficiais, que traziam para si a responsabilidade de gerenciamento da festa esportiva. Em Belo Horizonte, a criação da “Liga Mineira de Sports Athleticos” representa o marco fundante de uma dinâmica mais orgânica posta sobre o futebol na Capital.

Contudo, o mercado lançava mão também de aliados mais sutis para alcançar seu intento, que agiam como importantes coadjuvantes no desenvolvimento do universo futebolístico. Um dos mais relevantes papéis, neste sentido, coube à imprensa, que além de noticiar os acontecimentos esportivos, atuavam fortemente como incentivadores para a adesão de novos adeptos deste ideário. Neste sentido, a constituição de uma imprensa especializada na cidade pode ser percebida no surgimento de periódicos como “O Foot-Ball”, em 1917, e “O Treno”, em 1918, que buscavam reforçar a crença dos *sportmen* locais em ver exposto o universo desportivo que se consolidava.

Os anos finais da década de 1920 aguçavam a experiência espetacularizada do futebol, e refletiam episódios singulares do fenômeno esportivo, assim como a construção de estádios maiores e melhores; o consumo de marcas e símbolos instituídos em concursos, a exemplo da eleição da “Rainha dos Sports” e o “Concurso Monroe”; a emersão de símbolos identitários (como o hino e as mascotes), bem como da enorme massa de indivíduos que vivia (e consumia) intensamente o dia-a-dia deste esporte.

O próximo passo se daria com a profissionalização do futebol, que aconteceria nos primeiros anos da década de 1930, e que iria provocar mudanças ainda mais profundas e radicais, a reboque do processo que vinha se dando nas principais praças esportivas do país, trazendo a centro e a cabo um debate que se mostraria fundamental para o desenvolvimento do futebol mineiro.



### III. ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A PROFSSIONALIZAÇÃO DO FUTEBOL NA CAPITAL MINEIRA<sup>4</sup>

A premente necessidade de adequar a sua estrutura esportiva (no caso, futebolística) ao nível de “adiantamento” vislumbrado nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo (com os quais partilhava certa proximidade geográfica, mas uma exponencial distância em termos de desenvolvimento econômico e social) foi uma das forças propulsoras para a adoção do profissionalismo que, em uma de suas vertentes (provavelmente a principal), possibilitaria (assim se acreditava) o incremento das atividades comerciais que já se faziam presentes no futebol da capital mineira. Vislumbrava-se, em um plano prático, a ampliação do público torcedor/consumidor e o conseqüente aumento das rendas dos jogos, a criação e reforma de estádios nos moldes dos que já haviam sido construídos nas cidades supracitadas e também na capital argentina, dentre outros fatores que impactariam direta ou indiretamente o espetáculo esportivo, como o aumento da segurança e do conforto. Em um plano simbólico, a adoção do profissionalismo, acompanhada das mudanças supracitadas, era veiculada como uma possibilidade de se obter o prestígio das outras capitais da região, consideradas os principais centros esportivos do país, no intento de tornar-se, assim, também uma referência nacional.

As influências de países que já haviam adotado o futebol remunerado legalizado e que, especialmente, arregimentavam jogadores brasileiros em um nível cada vez mais crescente, impactariam na decisão final de adoção do regime profissional por parte das entidades oficiais do país. Itália e Argentina eram os principais centros que importavam jogadores naquele momento e, por este motivo, destacavam a maior parte das notícias que se dedicavam ao assunto.

As reportagens sobre a Argentina, que adotou o regime profissional em 1931, tornaram-se muito frequentes, possivelmente pela proximidade territorial e pelas investidas cada vez mais agressivas de seus principais clubes na busca de jogadores brasileiros. No momento em que a capital argentina torna lícito o regime, debates acerca da profissionalização no Brasil são postos constantemente em cena nos jornais, acenando para as vantagens do novo regime. A experiência do país vizinho criou um amplo debate no impresso carioca *Jornal dos Sports* e, posteriormente, no jornal mineiro, *Estado de Minas*, um dos principais periódicos mineiros à época.

Para um dos cronistas da revista argentina *El Gráfico*, apoiador entusiástico do profissionalismo, o futebol amador “nobre, cavalheiresco e desinteressado” era já uma utopia, “nada mais do que um sonho irrealizável”, pois o movimento das bilheterias e a mercantilização do jogo haviam absorvido todos os lirismos (CHANTECLER, 1931, p. 16-17).

O *Jornal dos Sports* publicou uma série de reportagens sobre a implantação do profissionalismo em Buenos Aires. Em uma delas, a discussão se centrava na regulamentação do regime como forma de combater um “amadorismo disfarçado”. Destacava o texto da matéria, assinada pelo cronista Miguel Reis:

Não é somente uma suspeita da opinião publica nem uma descoberta do jornalismo. Os dirigentes o declaram á viva voz. Por sua parte, os jogadores não negam o que vêm recebendo nem tampouco o que pretendem [...]. É este um assumpto theoreticamente liquidado. Não existe um só delegado que possa demonstrar que na actualidade, o regimen de vida

<sup>4</sup> Sobre este tema, ver tese de doutorado da pesquisadora Sarah Teixeira Soutto Mayor. In: SOUTTO MAYOR, Sarah Teixeira. O futebol na cidade de Belo Horizonte: amadorismo e profissionalismo nas décadas de 1930 e 1940 – Tese de Doutorado (EEFFTO/UFMG, 2017).

implantado para a organização e manutenção das ‘equipes’ do círculo superior, se mantem dentro das exigências para o ‘verdadeiro amadorismo’ (MIGUEL REIS, 1931, p. 2).

Os jornais mineiros já acompanhavam, de muito perto, o incremento das discussões acerca da aceitação ou não da profissionalização no início da década de 1930. Amplos debates com os jornais cariocas foram construídos, permitindo um contato que se irradiava para outros planos, como o dos clubes e de seus administradores. As reportagens procuravam demonstrar algumas das características positivas atribuídas ao profissionalismo por parte dos clubes que aderiram ao movimento e da imprensa, o que culminaria em estratégias de convencimento para a aceitação da novidade pelo povo mineiro.

Quando em janeiro de 1933 anunciou-se, finalmente, a adesão ao profissionalismo por um grupo de clubes cariocas (Vasco da Gama, Fluminense, Bangu e São Cristóvão), o *Jornal dos Sports* publicou o seguinte questionamento: “os mineiros também aderirão”? (JORNAL DOS SPORTS, 1933, p.2). Desde então, foram meses de muita discussão, envolvendo os principais clubes belo-horizontinos (Clube Atlético Mineiro, América Futebol Clube e Palestra Itália – posteriormente, Cruzeiro Esporte Clube), jogadores, torcedores e a imprensa. Em um primeiro momento, poucos personagens eram favoráveis ao novo regime, sobretudo por considerarem que a cidade e o estado não teriam condições de arcar com os altos custos da mudança, argumentação que ainda vinha respaldada por certa valorização de um “status amador”.

Entretanto, os atores do cenário futebolístico de Belo Horizonte eram confrontados cotidianamente com o alto êxodo de seus jogadores para outras cidades e países, fato que, somado ao paulatino reconhecimento do potencial lucrativo do jogo, foi um dos responsáveis pelo revés argumentativo. Um marco importante foi a reverberação da notícia de um dos jogos de profissionais do Rio de Janeiro, com destaque para alta renda do confronto entre os quadros do Vasco da Gama e do América do Rio, “a maior desses últimos tempos em partidas amistosas”. Segundo a publicação, o jogo havia ocorrido em um ambiente de destacada disciplina, que contou com o “entusiasmo do público”. A contenda de profissionais foi mencionada como uma “nova fase de progresso do esporte brasileiro”; “a inovação do nosso futebol”; a “victoria do profissionalismo no Brasil” (ESTADO DE MINAS, 1933, p.8).

Ao mesmo tempo, o contexto argentino também ganhava evidência por meio da constatação de sua lucratividade. Nesse caso, teriam destaque os altos salários pagos para os jogadores, especialmente do River Plate e do Racing, e as vultosas rendas das partidas. (ESTADO DE MINAS, 1933, p.10).

Diante das situações postas, o periódico Estado de Minas passou a se posicionar claramente a favor do profissionalismo, expondo os benefícios da adesão ao regime profissionalista, discurso que se adensaria na imprensa local:

[...] todos as nossas observações tem um proposito muito claro e bem elevado, zelar pela moral do nosso esporte: engrandecel-o aos olhos dos nossos dois grandes centros – S. Paulo e Rio – para que depois não se diga que nós, desportistas mineiros, só sabemos applaudir em um campo de futebol – sururus, pescções e caneladas (ESTADO DE MINAS, 1933, p. 8).

Na mesma esteira defensiva também passaram para o lado favorável do regime profissional grande parte dos clubes mineiros, com destaque para o Atlético e para o Palestra. Ainda do lado amador, permanecia o América, mas seus esforços foram em vão, quando em maio de 1933 declarou-se abertamente a realização do primeiro torneio de profissionais de Minas Gerais.

#### IV. OS ESTÁDIOS DE FUTEBOL: SÍMBOLOS CONCRETOS DO MERCADO/ESPETÁCULO FUTEBOLÍSTICO<sup>5</sup>

O recrudescimento do futebol na cidade de Belo Horizonte, como espetáculo conectado ao mercado de entretenimento, passa forçosamente pelo surgimento e evolução dos seus estádios. É notável a consolidação de espaços que vão se adequando, de tempos em tempos, à lógica do futebol orgânico e moderno, absorvendo a percepção de conforto e comodidade, além de perseguir dimensões cada vez maiores, e com uma arquitetura portentosa, que pudesse expressar, materialmente, a relevância do futebol mineiro para o restante do país e do mundo.

O primeiro estádio de futebol da capital mineira seria aquele originalmente erguido para outra experiência esportiva: o turfe. Assim, o chamado Prado Mineiro, hipódromo inaugurado na cidade em 1906<sup>6</sup>, atenderia às primeiras necessidades do futebol no seu inicial processo de organização, ao longo da década de 1910, com a realização dos primeiros torneios e competições gerenciados pela “Liga Mineira de Sports Athleticos”.

Os anos finais da década de 1910 marcam a marcha derradeira do Prado Mineiro rumo ao seu esgotamento funcional, enquanto o principal palco futebolístico da cidade. Ele já não atendia à crescente demanda e interesse do esporte na Capital, tanto pelo tamanho (que já àquela altura se tornara acanhado), pelas acomodações (já não atendia às exigências de conforto das principais praças esportivas de outras importantes cidades), e pela distância (claramente um incômodo para os *sportmen* locais). Neste sentido, os discursos começam a se configurar na perspectiva de um novo estádio, mais adequado a um outro padrão estético/arquitetônico que vinha se dando nos principais centros irradiadores de cultura esportiva no mundo (notadamente os estádios ingleses), e no Brasil (destacadamente na Capital Federal, o Rio de Janeiro).

Em 1917, o jornal *O Foot-Ball* lança uma nota intitulada “A necessidade de um campo”, e afirmava que “entre as questões que reclamam solução urgente nos ‘matches’ de ‘football’ está por sem dúvida, a dos campos”. Ao cobrar a construção de mais campos de futebol, o periódico levava em consideração o fato do “‘Prado’ ser o único, nesta capital, que oferece maiores comodidades aos espectadores”. Acrescentava ainda que “é esta uma questão de alta gravidade e que se impõe como necessidade orgânica do football”. (*O FOOT-BALL*, 1917, p. 1).

Já em 1919, é a vez da *Revista Tank* retomar o assunto da urgência de um novo estádio para a Capital, ao anunciar que:

Para esses tempos aureos, já se taçam (sic) no papel os castellos das futuras archibancadas e demais dependencias, à semelhança das que enfeitam as adjacencias dos rectangulos desportivos do Rio. Uma cousa, porém desde já ficou assentada: a mudança do campo da Liga para o terreno do Parque onde outr’ora existiu o campo do finado Sports Hygienicos. Acabou-se o martyrio da poeira do Calafate que o nariz bello-horizontino supportava a custo e o maldito acotovelamento dos bondes cheios, que eram os desmancha-prazeres da brigada marmanja dos torcedores e da cohorte louça das torcedoras gentis. (*TANK*, 1919, s/p)

<sup>5</sup> Sobre este tema, ver tese de doutorado do pesquisador Georgino Jorge de Souza Neto. In: SOUZA NETO, Georgino Jorge de. Do Prado ao Mineirão: a história dos estádios na capital inventada – Tese de Doutorado (EEFFTO/UFMG, 2017).

<sup>6</sup> O Prado Mineiro decretaria sua falência no ano de 1912, e o futebol assumiria este espaço como seu principal palco para a prática organizada na fase embrionária do “espetáculo esportivo/futebolístico”.

Esta urgência iria fazer eclodir na cidade, ao longo da década de 1920, três estádios consideravelmente importantes para o futebol local/nacional. Todos eles vinculados aos principais clubes de futebol de Belo Horizonte, e construídos como resposta ao rápido crescimento do espetáculo esportivo da Capital.

Assim, temos o estádio do Palestra Itália (que mudaria seu nome para Cruzeiro Esporte Clube em função da II Guerra Mundial), erguido em 1923, com ajuda da colônia de imigrantes italianos local. Inicialmente um estádio acanhado, com capacidade para um público inferior a mil pessoas, o chamado “estadinho do Palestra” passa por uma profunda reforma em 1945, catapultando sua dimensão para aproximadamente 15 mil espectadores, e oficialmente rebatizado de “Estádio Juscelino Kubitschek”, em homenagem ao então prefeito da cidade.

No mesmo ano, em 1923, o América Futebol Clube, principal agremiação belorizontina à época, também inauguraria a sua praça esportiva. Um estádio com capacidade para 5 mil lugares, com requisitos de uma arquitetura antenada aos principais palcos do futebol mundial de então. No entanto, em um acordo firmado com a prefeitura, que usaria o terreno do estádio americano para a construção do seu Mercado Municipal, e em contrapartida faria a cessão de um terreno maior, em área central, e ainda ajudando nos custos da edificação de toda estrutura, o América inaugura o “Estádio Alameda”, com capacidade para quase dez mil pessoas, no ano de 1928. 20 anos após, o estádio passaria por uma reforma importante, ampliando a sua capacidade, e tornando-o mais confortável e acessível. Por ocasião da sua reinauguração, o mesmo passa a ser batizado de “Estádio Otacílio Negrão e Lima”, influente político mineiro e torcedor declarado do América.

Em 1929, outro grande clube da cidade, o Atlético Mineiro, faria surgir na paisagem belorizontina o “Estádio Antonio Carlos”, nome dado em homenagem ao Governador de Minas Gerais. O espaço atleticano abrigaria um público de aproximadamente 15 mil torcedores, sendo uma referência para a prática do esporte em todo o país.

Mesmo com importantes recintos esportivos, a referência era sempre a capital do País (Rio de Janeiro), e a metrópole efervescente (São Paulo). Neste sentido, para responder à inauguração do Maracanã (RJ) e Pacaembu (SP), Minas Gerais leva a cabo a construção do Estádio Independência. Todos estes estádios representam uma virada arquitetônica e de engenharia (onde o concreto passa a ser a marca), e possuem uma estética completamente distinta (a ordem elíptica passa a ser o padrão), assumindo ares de monumentalidade e de “totens” urbanos.

O Estádio Independência, que pertencia ao “Sete de Setembro”, um clube de menor expressão, se tornaria o principal estádio mineiro entre os anos de 1950 e 1965. Obteve forte ajuda dos cofres municipais para a sua conclusão, e se tornou o palco para a sede de Belo Horizonte na Copa do Mundo de 1950.

Ainda assim, o Independência não assume o protagonismo dos palcos futebolísticos por muito tempo. Em menos de uma década do seu surgimento, pululam projetos e falatório sobre a urgente necessidade de um novo estádio, sempre à luz (ou à sombra) do Maracanã como alusão a ser perseguida. Pela primeira vez (depois de fracassadas tentativas do setor privado), o governo do Estado toma para si a construção de uma obra de tal natureza. O primeiro estádio público de Belo Horizonte teria que corresponder à portentosidade que vigorava pós década de 1950, com o nacional-desenvolvimentismo dando as cartas e uma nova modernidade (técnica e tecnológica). Nascia assim o Mineirão (Estádio Governador Magalhães Pinto), o maior estádio já erguido no Estado de Minas Gerais, com capacidade à época da sua inauguração, para um público de 130 mil pessoas.

Para o sociólogo brasileiro Luís Otávio Teles Assumpção, podemos afirmar que o Mineirão é:

[...] uma projeção simbólica dos valores de uma sociedade, perceberemos a preocupação em associá-lo à “redenção do futebol mineiro”, ao “progresso da capital”, à superação dos “limites provincianos e interioranos”. O Mineirão representaria o “cosmopolitismo”, a afirmação diante do Rio de Janeiro e de São Paulo, o emparelhamento com os principais clubes do país. Em outras palavras, a posição dos mineiros ganharia, com o estádio, um poderoso aliado em sua busca de autoafirmação esportiva e simbólica.

## V. ÚLTIMAS NOTAS

Percebemos como evidente a tentativa de Minas Gerais de alcançar o *status* esportivo das principais capitais do país, Rio de Janeiro e São Paulo. Assumindo o terceiro posto da força futebolística brasileira, os mineiros procuravam replicar as experiências que se davam naqueles espaços, entretanto, imbuídos de suas próprias particularidades e desafios.

Assim, ressaltamos a íntima relação do mercado gestor do futebol e da instituição do espetáculo esportivo com todo um conjunto de fatores que potencializaram as suas ações e intenções. Dentre este conjunto de experiências, destacamos o profissionalismo, o papel da imprensa esportiva, a formação de um público espectador (torcedores), e a criação de uma estrutura condizente (sobressaindo-se aqui a evolução dos estádios locais), como expoentes principais que forjaram (e continuam forjando) o desenvolvimento do futebol na cidade de Belo Horizonte.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADORISMO e profissionalismo. *Jornal dos Sports*. 26 de nov. 1931, n.219, p.2.

ASSUMPCÃO, Luís Otávio Teles. *O Temp(l)o das Geraes: a nova ordem do futebol brasileiro*. Montes Claros: Ed. Unimontes, 2005, p. 146.

CAMPOMAR, Andreas. *Golazo*. De los aztecas a la Copa del Mundo: la historia completa del fútbol en América Latina. Buenos Aires: Deldragón, 2014.

CHANTECLER. *La revolución de los jugadores porteños de fútbol*. *El Gráfico*, 18 de abr. 1931, n.614, pp.16-17.

DAMO, Arlei Sander. *Do dom à profissão: a formação de futebolistas no Brasil e na França*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Ed., Anpocs, 2007.

ESTADO DE MINAS, 29 de mar.1933, p.8.

FRYDENBERG, Julio. *Historia social del fútbol: del amateurismo a la profesionalización*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

MELO, Victor Andrade de. Apresentação. Esporte, cidade e modernidade: a proposta desse livro. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Os sports e as cidades brasileiras: transição dos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010, pp. 05-18.

MINAS GERAES. Bello Horizonte, 14 e 15.08.1916, Seção *Festas e Diversões*, p. 7.

O FOOT-BALL. Bello Horizonte, 13.09.1917, p. 1.

OS JOGADORES que maior ordenado perceberam do Racing Club... Estado de Minas, 01 de jan.1933, p.10.

REIS, Miguel A. *O 'passe livre' de footballers argentinos precipita a questão do profissionalismo*. *Jornal dos Sports*, 07 de mai. 1931, n.46, p.2.

RENOVOU o seu contracto pelo River Plate... *Estado de Minas*, 01 de jan. 1933, p.10.

SEVCENKO, Nicolau. *Orfeu extático na metrópole: São Paulo, sociedade e cultura nos frementes anos 20*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

SOUTTO MAYOR, Sarah Teixeira. *O futebol na cidade de Belo Horizonte: amadorismo e profissionalismo nas décadas de 1930 e 1940*. Tese [Doutorado em Estudos do Lazer], Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, UFMG, Belo Horizonte, 2017.

SOUTTO MAYOR, Sarah Teixeira; SOUZA NETO, Georgino Jorge de. História do futebol. In: SILVA, Sílvia Ricardo; CORDEIRO, Leandro Batista; CAMPOS, Priscila Augusta Ferreira (orgs.). *O ensino do futebol: para além da bola rolando*. Rio de Janeiro: Jaguatirica, 2016.

SOUZA NETO, Georgino Jorge de. *Do Prado ao Mineirão. A história dos estádios na capital inventada*. Tese [Doutorado em Estudos do Lazer], Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, UFMG, Belo Horizonte, 2017.

TANK. *Bello Horizonte*, anno I, n. 1, 01.01.1919.

**VIOLENCIA ARMADA ADJUDICADA  
A LAS VÍCTIMAS DE LA EXPANSIÓN  
DEL EXTRACTIVISMO DEL AGRO-NEGOCIO  
EN AMÉRICA DEL SUR**

HUGO JAVIER PEREIRA CARDOZO

# VIOLENCIA ARMADA ADJUDICADA A LAS VÍCTIMAS DE LA EXPANSIÓN DEL EXTRACTIVISMO DEL AGRO-NEGOCIO EN AMÉRICA DEL SUR

## I. INTRODUCCIÓN

El extractivismo hace referencia a actividades económicas desarrolladas a gran escala en territorios rurales sobre los cuales se expanden de manera permanente, acaparando importantes extensiones de tierra, de las que extraen altos volúmenes de recursos naturales, los cuales no son procesados, o lo son de manera limitada, para su exportación (Gudynas, 2009). No se limita a la extracción de recursos minerales y al petróleo, sino además a la implantación de monocultivos o pasturas, en áreas boscosas que son derribadas, al igual que en el territorio de comunidades indígenas y campesinas, extrayéndose del suelo recursos naturales y materia prima generada por el agro-negocio (ganadería y cultivos a gran escala), para su incorporación al circuito de consumo en el mercado mundial. Acosta (2011) señala que es un error asumir que el extractivismo se genera solo al extraer recursos minerales o hidrocarbúricos, sino que la explotación de la madera o la agricultura de monocultivo son igualmente prácticas extractivistas.

De esta forma los países que proveen materia prima, periféricos, se integran de manera subordinada al mercado mundial, respondiendo a las necesidades de los países centrales, estableciéndose así una jerarquización del espacio global, en el que las diferentes posiciones que ocupan las naciones “desarrolladas” y “sub-desarrolladas” les permiten complementarse sobre la base de relaciones de dominación de unas sobre otras (Beigel, 2006).

Así, el extractivismo genera un plus valor capitalizado en un espacio físico y social diferente a aquel del cual son extraídos los recursos naturales (Vélez y Ruiz, 2015), produciendo como resultado lo que Martínez-Alier (2005) denomina un “*dumping ecológico*”, es decir, un intercambio desigual entre el Sur y el Norte al exportar materia prima a precios que no tienen en cuenta el agotamiento de los recursos naturales y el impacto en las poblaciones de los países proveedores del “tercer mundo”.

El extractivismo se traduce en un proceso de apropiación, por parte de grandes corporaciones empresariales, terratenientes locales y extranjeros, de bienes naturales, de propiedad común, privada individual o pequeña, que permiten la reproducción social de la vida local en su hábitat territorial, por lo que dicha extracción requiere crecientes niveles de violencia (Seoane, 2012), lo cual es visible en diferentes países latinoamericanos en cuyos territorios se desarrollan actividades económicas extractivistas.

Los sujetos estigmatizados son aquellos que protestan contra los efectos de la expansión extractivista. A los grupos sociales que se oponen a la voracidad extractivista que arrasa los recursos naturales de América Latina, el capital los percibe como “*movimientos insurgentes contra la acumulación por desposesión*” (Harvey, 2004, citado por Composto y Navarro, 2012:67). La criminalización, la represión y la militarización en los territorios en los que se instala el extractivismo son necesarias para lograr el despojo de los bienes comunes, propio de la acumulación por desposesión (Zibechi, 2011).

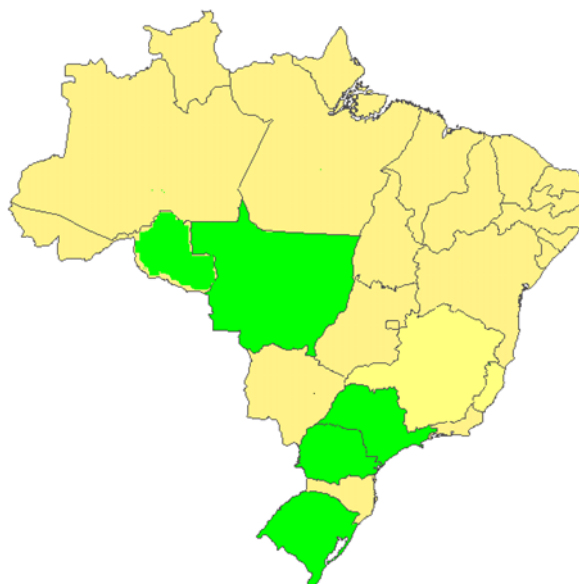
## II. EXPANSIÓN DEL AGRO-NEGOCIO, EXPULSIÓN CAMPESINA

La decisión tomada por Estados Unidos en el año 1974 de prohibir la exportación de soja al mercado europeo, al no poder hacer frente a la demanda interna y externa de



manera simultánea, fue determinante para la expansión sojera en el sur brasileño. Europeos y japoneses buscaron otras fuentes de aprovisionamiento. El boom de la soja explotó en Río Grande Do Sul, desde donde se expandió a otros estados brasileños como Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Minas Gerais y Goiás. Terratenientes de fincas de mediana extensión vendieron sus lotes en el sur brasileño y se convirtieron en propietarios de lotes 4 o 5 veces más grandes en Mato Grosso, donde consiguieron tierras más baratas y compraron propiedades de 800 a 1.000 hectáreas por el precio de terrenos de 150 hectáreas, vendidos en el sur (Carrón y Da Silva, 2006).

MAPA 1. PRINCIPALES ÁREAS DE CULTIVO DE SOJA EN EL BRASIL



Principales Estados productores de soja



Fuente: Carrón y Da Silva, 2006:8

La expansión sojera en el sur brasileño se tradujo en el desplazamiento de la población campesina, proceso que convirtió a muchos agricultores en “sin tierras”. Precisamente, a finales de los años 70, surgió el Movimiento de Sin Tierras (MST) en Río Grande Do Sul (Zibecki, 2012). El avance del agro-negocio en el campo brasileño no tiene pausas.

En el área del Cerrado, eco-región que abarca el estado de Goiás, la mayor parte de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, la parte occidental de Minas Gerais y Bahía, la parte sur Maranhão y Piauí, partes pequeñas de São Paulo y Paraná, que juntos totalizan el 22% del territorio del Brasil, se produjo un considerable crecimiento del área sembrada de soja, entre los períodos 2000-2004 y 2012-2016, del 77% (Porto-Gonçalves et al., 2017).

La alta concentración de tierras en pocas manos es uno de los aspectos principales de la expansión. En Mato Grosso, tan solo el 7,7% de los terratenientes, que poseen fincas de más de 1.000 hectáreas, concentran el 77,51% de todas las tierras (Braga et al., 2017). La concentración y la expansión son acompañadas por la violencia.

El área del Cerrado es la segunda zona con mayores niveles de violencia en el campo, detrás de la zona que abarca la Amozonia brasileña, de acuerdo a datos de la Comisión Pastoral de la Tierra, publicados en el año 2017. Una mirada a toda el área rural brasileña en 10 años, nos muestra que los índices han registrado un incremento importante. De 28

asesinatos en el 2007 se produjo un salto a 61 en el 2016; de 1.027 conflictos por la tierra en el 2007, se registraron 1.295 en el 2016. El número de personas afectadas por los conflictos pasó de 612.000 a 686.735 en el 2016 (Canuto et al., 2017).

La violencia en las áreas rurales, en el marco de la disputa por la tierra, en la que los grandes propietarios se valen de grupos armados para imponer sus intereses, expresados muchas veces en la apropiación ilegal de terrenos, convierte a la sociedad brasileña, según Leonardo Boff, en una de las más violentas del planeta, cimentada sobre el despojo y la exclusión, herencia del colonialismo, caracterizado por la invasión de tierras y el sometimiento de los pueblos (Boff, 2017), una realidad cuyo intento de modificación fue defendido con armas, lo cual pudo verse con mucho claridad en el marco del proceso constituyente de los años 80, cuando la fuerte presión social, en especial del Movimiento de Sin Tierras (MST), para concretar la reforma agraria, y la incorporación de un artículo, tendiente al logro de ese objetivo, en la Constitución Nacional, en ocasión de la reunión de la Asamblea Constituyente, en el año 1988, tuvo como respuesta el surgimiento de grupos paramilitares, impulsado por la Unión Democrática Rural (UDR), una organización que agrupó a grandes terratenientes, con fuerte conexión con el poder político. Algunos de los miembros de la UDR formaban parte del mismo Congreso Nacional. El objetivo principal de la UDR fue frenar la expansión del MST y su intento de lograr la reforma agraria (Mattei, 2008; Elkisch, 2005).

La represión ejercida contra las poblaciones rurales organizadas es justificada sobre la base de la supuesta violencia ejercida por las mismas víctimas de la violencia, a quienes con frecuencia se ha asociado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), o con otras expresiones “subversivas”, “comunistas” o “terroristas” (Zibechi, 2012). Esta asociación tiene, hasta hoy, como en décadas pasadas, consecuencias para la vida de los integrantes de las comunidades en Brasil. La UDR acusaba al histórico ambientalista Chico Mendes “*de subversivo e guerrilheiro, por tanto, que deveria ser morto*” (Milanez, 2015).

### III. VIOLENCIA EN LA SENDA DE LA EXPANSIÓN DEL AGRO-NEGOCIO

La ola extensiva de la soja desde el Estado de Río Grande do Sul hacia otros estados brasileños y, finalmente hacia el lado paraguayo no es producto de la casualidad. La invasión de la producción brasileña de la soja al territorio paraguayo tuvo el aval de las autoridades de Asunción. La política paraguaya favorable al país vecino tiene sus antecedentes en las tensiones entre Paraguay y Brasil por la posesión de las cataratas del *Yguasu*<sup>1</sup>, unas de las más grandes del mundo, las que llegaron a su pico más alto en mayo de 1964 cuando el Brasil ocupó militarmente las cataratas y las tropas brasileñas expulsaron del lugar al Vice Ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay durante una misión investigadora (Nickson, 2005).

Paraguay no sólo renunció posteriormente a ser el único poseedor de las Cataratas, mediante la firma en 1966 de un acuerdo con el Brasil, conocido como *Acta del Yguasu*<sup>2</sup>, sino que además, un año después de la firma, eliminó la traba legal presente en el Estatuto Agrario paraguayo que prohibía la venta a extranjeros de tierras situadas dentro de 150 kilómetros de la frontera. Las tierras fiscales vírgenes del este paraguayo fueron vendidas a compañías agrícolas del Brasil por parte del entonces Instituto de Bienestar Rural (IBR). La venta de tierras, a precios inferiores a los del mercado, beneficiaron también a altos funcionarios de

1 Palabra guaraní compuesta que literalmente significa: agua grande (Y: agua, y guasu: grande).

2 El Acta de Yguasu fue la antesala del Tratado de Itaipu, firmado en 1973 entre Paraguay y Brasil, en el que se acordó el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del río Paraná, compartido por ambos países, mediante la construcción de la mayor represa del mundo generadora de electricidad, denominada justamente Itaipú.

las Fuerzas Armadas y del Partido Colorado gobernante, los que a su vez volvieron a vender sus terrenos a empresas brasileñas, obteniendo así importantes ganancias especulativas.

Las decisiones políticas crearon las condiciones que, acompañadas de factores económicos, han sido determinantes para la concreción de la “invasión sojera” brasileña. El precio de las tierras paraguayas, más accesibles que en Brasil, ha sido siempre clave. Productores brasileños de Río Grande do Sul, vendiendo sus terrenos a 2.500 dólares americanos las hectáreas pudieron adquirir tierras en Paraguay a 1.000 dólares americanos la hectárea (Fogel, 2005), un importante incentivo para su traslado al país. Como se puede ver, es un proceso similar al producido en el Brasil en los inicios de la década del 70 cuando los propietarios de 150 hectáreas del sur brasileño se convirtieron en dueños de 800 a 1.000 hectáreas de terreno en Matto Grosso, con la diferencia y, al mismo tiempo, ventaja adicional, de que en Paraguay, además de ser más baratas las tierras cultivables, se encuentran menos alejadas del mar que Matto Grosso (Carrón y Da Silva, 2006), lo que implica una disminución de los costos de transporte.

Con la expansión de la soja al territorio paraguayo se extendió igualmente el área de tierras en manos de propietarios de origen brasileño. De acuerdo a datos oficiales, casi el 20% del territorio paraguayo pertenece a ciudadanos del Brasil (Glauser, 2009). En el norte paraguayo, específicamente el departamento de Concepción, casi el 14% de las tierras tiene como dueños a terratenientes brasileños (Pereira, 2011). Al igual que en Mato Grosso, estado brasileño vecino a Concepción, la concentración de tierras es alta en el norte de Paraguay, en especial en Concepción, donde se registra, de acuerdo a nuestros cálculos la más alta concentración de tierras en pocas manos a nivel mundial. Más de 1 millón 458 mil hectáreas, el 90,1% de las tierras agropecuarias del departamento, se encuentran en manos de 562 personas, quienes representan el 3,3 % del total de terratenientes. Concepción es el departamento con mayor desigualdad en el acceso a la tierra en Paraguay, el país más desigual del mundo en la distribución del recurso (Guereña y Rojas, 2016).

Si bien la superficie cultivada de soja de todo el departamento de Concepción representa, de acuerdo a datos del período productivo 2015/2016, sólo un poco más del 1% del área de siembra total del producto en Paraguay, la oleaginosa cubre actualmente más de la mitad de la superficie agrícola de Concepción, pese a ser cultivada sólo en 57 fincas, mientras que el rubro principal de la agricultura familiar campesina, el sésamo, producido en más de 10 mil pequeños establecimientos, no sobrepasa las 21 mil hectáreas, un poco más de la mitad de toda la superficie ocupada por la soja. El rubro estrella del modelo agro-exportador paraguayo ha logrado en el 2016 una producción casi 13 veces mayor a la del cultivo de sésamo.

CUADRO 1. PRODUCCIÓN AGRO-EXPORTADORA DE LA SOJA Y MINIFUNDIARIA DEL SÉSAMO EN CONCEPCIÓN

PRODUCCIÓN / RUBRO	SÉSAMO	SOJA
Unidades productivas (cantidad de fincas) <sup>3</sup>	10.091	57
Superficie cultivada - (En hectáreas) <sup>4</sup>	20.952	38.745
Producción obtenida -(En toneladas) <sup>5</sup>	8.476	107.603

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería (2009) y Ministerio de Agricultura y Ganadería (2016).  
Elaboración propia.

<sup>3</sup> Datos del último censo agropecuario, del año 2008.

<sup>4</sup> Datos correspondientes al período productivo 2015/2016.

<sup>5</sup> Período productivo 2015/2016.

Los cultivos de soja se extienden en Concepción sobre las tierras campesinas de los distritos que se constituyen en las principales zonas agrícolas del departamento, un territorio en el que reside más de la mitad de la población campesina. El avance sin pausas de la soja sobre los territorios rurales del departamento de Concepción produjo su encuentro, frente a frente, a la agricultura familiar campesina, en la comunidad campesina conocida como *Kurusu de Hierro*, ubicada en el distrito de *Azote'y*, a unos 100 kilómetros al este de la capital del departamento del mismo nombre, Concepción.

MAPA 2. TERRITORIO DE 2 MODELOS DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DEL DEPARTAMENTO DE CONCEPCIÓN<sup>7</sup>



Zona de agricultura minifundiaría y de avance del monocultivo de la soja.

Desde el año 2006 los lugareños de *Kurusu de Hierro* iniciaron una sistemática denuncia contra la fumigación intensiva de agroquímicos en un establecimiento vecino perteneciente a un empresario de nacionalidad brasileña, Nabor Both. La fumigación, según los pobladores, empezó a arruinar sus cultivos de autoconsumo, generó la muerte de animales menores y la aparición, en los habitantes del lugar, de síntomas propios de la exposición a plaguicidas utilizados en sojales: dolores estomacales, mareos, desmayos, diarreas, afecciones en la piel y otros.

Los habitantes de la comunidad no deseaban otra cosa que la colocación de una barrera forestal o barrera viva, una fila de árboles de 2 metros de alto por 5 metros de ancho, tal como dispone la ley, a fin de evitar que la fumigación de agroquímicos llegue a sus casas, separadas, solo por un camino, del campo en que se produce soja. Las denuncias de los pobladores sobre fumigación irregular de agroquímicos, prosperaron en las instituciones del Estado paraguayo. La pulseada estaba siendo ganada por los pobladores campesinos de *Kurusu de Hierro*.

La situación cambió completamente para los pobladores de *Kurusu de Hierro* a partir de un hecho ocurrido el 12 de marzo del 2008. Ese día apareció por primera vez en escena un supuesto grupo guerrillero, “Ejército del Pueblo Paraguayo” (EPP). La noticia tuvo amplio destaque en la prensa nacional dos días después, el 14 de marzo. Según la versión mediática, el día 12 un grupo de desconocidos quemó un galpón del establecimiento sojero de *Kurusu de Hierro*, en el que se encontraban 2 tractores agrícolas, un camión, una máquina cosechadora y una plantadora, que habría dejado una pérdida, de acuerdo a lo informado, de

<sup>6</sup> Palabra guaraní que significa cruz.

<sup>7</sup> Los distritos de *Azote'y* y *Arroyito* son recientes desprendimientos del distrito de Horqueta. A los efectos de la presentación de la zona de avance sojero, se decidió unificarlos en una sola unidad territorial, la del distrito de Horqueta, el cual contenía a ambos hasta hace poco.

unos 400 mil dólares. La denuncia fue realizada por el hermano del propietario de la estancia. Los autores, según la denuncia, dejaron en el lugar un panfleto que contenía el siguiente mensaje: *“Ejército del Pueblo Paraguayo, Comando Germán Aguayo. Tierra a los campesinos paraguayos. Quienes matan al pueblo con agrotóxicos pagarán de esta manera”* (ABC Color, 14/03/2008).

Ante la grave acusación, los pobladores de la comunidad campesina no descartaron que la quema del galpón haya sido provocada por los mismos responsables del establecimiento a fin de desacreditar ante la opinión pública sus permanentes denuncias por daño al medio ambiente. El segundo de la iglesia católica en Concepción, Monseñor Pablo Cáceres, Vicario General de la diócesis, indicó *“que es llamativo que el brasileño que no cumplió con las reglamentaciones exigidas (...) acusara del hecho precisamente a los líderes campesinos que realizaron la correspondiente denuncia”* (ABC Color, 18/03/2008). El religioso cuestionó que pese a existir una orden de detención en contra del productor sojero, quien desacató disposiciones que le exigían adecuarse a las leyes ambientales, la misma no se concretó como consecuencia del dominio ejercido por el mismo sobre las autoridades policiales e incluso algunos representantes de la Justicia mediante su poder económico.

La Organización Campesina del Norte (OCN), de varias décadas de trayectoria en Concepción, a través de un comunicado publicado días después, ya veía con claridad cuál sería el desenlace del primer episodio violento atribuido al EPP, cuyos efectos se proyectarían en el tiempo, al convertir al empresario sojero en “víctima” de la acción del supuesto grupo guerrillero. La afirmación del productor granero, responsabilizando a sus vecinos campesinos del acto vandálico, fue vista por la organización como una represalia al reclamo de los pobladores de Kurusu de Hierro de vivir en un ambiente sano.

Denunciamos, una vez más, la violenta y descarada persecución a los pobladores de Kurusu de Hierro, por parte del sojero Brasileño Nabor Both, en complicidad con autoridades fiscales y policiales. [...] los crímenes cometidos por éste Brasileño en contra de la vida, el medio ambiente y los recursos naturales son colosales y prácticamente irrecuperables; como el daño a la vida de los niños, la contaminación de recursos hídricos y la depredación de bosques y suelos, frente a los cuales es muy insignificante la pérdida de tractores y otras máquinas que, además, en manos de éstos inescrupulosos, son verdaderos provocadores de muerte y destrucción [...] Exhortamos a todas las organizaciones fraternas del departamento [...] a pronunciarse sobre la situación de los compañeros/as de la mencionada comunidad con el fin de aunar esfuerzos contra el ataque del sojero brasileño en complicidad con autoridades, utilizando el pretexto de ser “víctima” (Comunicado de la OCN, 17/03/2008).

La persecución de la que hablaba la Organización Campesina del Norte sería luego amplificada por los grandes medios de comunicación, los que se encargaron de fortalecer en sus notas periodísticas el nexo entre la población campesina de Concepción y la violencia guerrillera. Para el diario ABC Color, principal defensor del modelo agro-exportador de Paraguay, ya no cabía dudas poco tiempo después del episodio *“auto-atribuido”* por el EPP que las *“organizaciones izquierdistas crean ambiente de terror en la zona norte”* y que *“contarían con el apoyo de los pobladores de la zona”* (ABC Color, 30/09/2008).

La “reivindicación” y la “auto-atribución” de la violencia, estrategias neutralizadoras de las organizaciones campesinas e indígenas.

En el año 1997, en Chile, el incendio de 3 camiones de una empresa maderera con la que los mapuches mantenían un conflicto en su territorio, fue aprovechado por los grandes medios para desencadenar una campaña de estigmatización en su contra y acusarlos de terrorismo:

El Diario El Mercurio de Santiago -y su red de diarios regionales que cubren todo el territorio chileno- es el medio informativo nacional que le ha dedicado cientos de titulares tendenciosos al proceso reivindicativo Mapuche que distorsionan los hechos cubiertos en favor de los intereses extractivistas, de las clases dominantes y capital transnacional. Para los hechos acontecidos en Lumaco el 3 de diciembre de 1997 la Corporación Chilena de la Madera –que reúne a los empresarios forestales- denunciaba a través de este periódico un verdadero ‘estado de guerra’ declarado por grupos indígenas, y al día siguiente, publicaba una nota titulada: Investigan acción extremista tras ataques de indígenas” (Mondaca, 2013:35).

La manera en que irrumpió la violencia, atribuida a los mapuches en Chile, que dio inicio a la criminalización en su contra, es sumamente similar al hecho con el que se vinculó a la población campesina del norte paraguayo con la supuesta guerrilla del “EPP”, un incendio de los bienes de los denunciados por provocar daños al medio ambiente por parte de sujetos clandestinos que invocan la representación de las víctimas del extractivismo. Otro acontecimiento que tiene similitud con el caso del norte de Paraguay es la aparición en el sur de la Argentina en el año 2014, 6 años después del episodio registrado en Concepción, de la “Resistencia Ancestral Mapuche” (RAM), desconocido para la comunidad mapuche, que también se “auto-atribuyó” la comisión de varios hechos violentos, anunciando el inicio de una “guerra” a los Estados de Chile y Argentina (INFOBAE, 13/11/2014). La incursión de la RAM, sin embargo, refuerza, como en el caso del “EPP”, la estigmatización contra la población que el supuesto grupo dice representar y defender.

Todas las declaraciones, propaladas rápidamente por los medios empresariales, abundan en la figura del “indio violento”, van construyendo un nuevo marco que les permite de a poco ir aislando a las comunidades para luego salir a su caza (...) El indio, dueño de una violencia ilegítima estaría habilitando –según el gobierno actual- la violencia legítima del estado. Con la demonización, entonces, se busca no solo deslegitimar su reclamo sino descalificarlo como actor social y político. Por este camino, los incendios forestales de las próximas temporadas de verano serán rápidamente cargados a la cuenta de estas organizaciones. La demonización es una vieja táctica para impugnar su reclamo hasta dejarlos sin voz, una manera de borrarlos de la escena contemporánea, para luego transformar los conflictos sociales en litigios judiciales, y a sus referentes políticos en actores criminales y, peor aún, en peligrosos terroristas (Rodríguez, 2017).

#### IV. CONCLUSIONES

La violencia registrada en el norte paraguayo se oculta bajo el rótulo de una supuesta guerrilla que deslegitima a sus propios “representados”. El “EPP” y sus supuestos desprendimientos han justificado la represión policial, militar, fiscal y judicial contra la población rural, estableciéndose de facto un estado de excepción permanente. La mayor parte de las víctimas del “EPP” y las fuerzas estatales que lo combaten son pobladores campesinos humildes, constituyéndose éstos últimos en el enemigo común del Estado y la “insurgencia”.

La protección armada del latifundio en el norte paraguayo, el ataque a la población rural, en especial a las organizaciones campesinas, su criminalización, forman parte de un esquema de operaciones similar al que fuera implementado en el Brasil mediante acciones violentas de grupos paramilitares, impulsado por la Unión Democrática Rural (UDR), una organización que agrupó a grandes terratenientes, para atacar al campesinado organizado e impedir la realización de la reforma agraria.

La similitud del patrón represivo aplicado en el norte paraguayo nos está sugiriendo que el modelo de desarrollo económico que ha migrado desde el Brasil, para instalarse en Concepción, trajo consigo también sus dispositivos de disciplinamiento, empleados en el

marco de la expansión agro-exportadora y defensa latifundista, registrándose un extraordinario parecido en el territorio del pueblo Mapuche, tanto en Chile como en Argentina. La manera en que irrumpió la “guerrilla” en el norte paraguayo es un calco del caso chileno y el modus operandi de la “insurgencia” del “EPP” se proyecta en las actuaciones de la RAM en el sur argentino, con lo que el Paraguay habría sido nuevamente un laboratorio de operaciones represivas en América del Sur (Winer, 2015).

## V. BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. (2011). Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición. En Lang, M. & Mokrani, D. (Comp.), *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg-Abya Yala.

Beigel, F. (2006). Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia”. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (287-326). Buenos Aires: CLACSO. ISBN 987-1183-55-0. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/critica/C05FBeigel.pdf>

Boff, L. (2017). Conflictos no campo, suas causas e possíveis saídas. En Canuto, Antônio; Da Silva Luz, Cássia & Pinto, Thiago. (Coord.), *Conflitos no Campo – Brasil 2016* (pp.26-31). Goiânia: CPT.

Canuto, A.; Da Silva Luz, C. & Pinto, T. (Coord.), *Conflitos no Campo – Brasil 2016*. Goiânia: CPT.

Carrón, J.M. & Da Silva, M. (2006). Frontera Paraguay – Brasil, integración económica y desintegración social. II *Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*. Guadalajara, México.

Elkisch, M. (2005). El MST: continuidad y ruptura en la lucha por la tierra en Brasil. *Argumentos*. (49), 27-42.

Guereña, A. & Rojas, L. (2016). *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: Oxfam.

Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En *Extractivismo, política y sociedad* (187-225). Quito: CAAP - CLAES. ISBN 78 9978 51 024 7. Recuperado de [http://biblioteca.hegoa.edu.es/system/ebooks/17745/original/Gudynas\\_Nuevo\\_Extractivismo\\_10\\_Tesis.pdf](http://biblioteca.hegoa.edu.es/system/ebooks/17745/original/Gudynas_Nuevo_Extractivismo_10_Tesis.pdf)

Martínez Alier, J. (2005). *El Ecologismo de los Pobres. Conflictos Ambientales y Lenguajes de Valoración*. Barcelona: Icaria.

Mattei, L. (2008). Reforma agraria en Brasil bajo el neoliberalismo: evaluación y perspectivas. En: Moyo, S. & Yeros, P. (Coords.) *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. ISBN 978-987-1183-85-2.

Milanez, F. (2015). Memória de ambientalista assassinado sobrevive a tentativa de difamação. Recuperado de: <https://cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/2783-memoria-de-ambientalista-assassinado-sobrevive-a-tentativa-de-difamacao>

Mondaca, E. (2013). La re-existencia Mapuche frente al extractivismo forestal en un contexto de neoliberalismo armado. En Delgado Ramos, G. C. (Coord.) *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socioambiental*. Buenos Aires: CLACSO.

Pereira, H. (2011). El mercado mundial, organizador del territorio del departamento de Concepción. *IV Congreso Paraguayo de Población 'El Paraguay en el Bicentenario de su Independencia – 1811/2011'*, Asunción, 16 al 18 de noviembre de 2011.

Porto-Gonçalves, C.; Pereira Cuin, D.; Panez, A.; Nunes da Silva, M.; Burger Sotto-Maior, M. & Leal, L. (2017). Os cerrados e os fronts do agronegócio no Brasil. En Canuto, A.; Da Silva Luz, C. & Pinto, T. (Coord.), *Conflitos no Campo – Brasil 2016* (pp.75-86). Goiânia: CPT.

Rodríguez, E. (2017). El indio violento: desapariciones forzadas y la “nueva campaña del desierto”. Recuperado de: <http://crimenyrazon.com/23374/el-indio-violento-desapariciones-forzadas-y-la-nueva-campana-del-desierto#.WxG1eDQvzMz>

Seoane, J. (2012). Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América. *Theomai* (26), segundo semestre. Recuperado de

<http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Seoane%20-%20Ofensiva%20extractivista.pdf>

Vélez Torres, I. & Ruiz Torres, G. (2015). Extractivismo neoliberal minero y conflictos socio ambientales en Perú y Colombia. *Ambiente y Sostenibilidad. Revista del Doctorado Interinstitucional en Ciencias Ambientales*. (5) 3-15. ISSN: 2339-3122. Recuperado de [http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41432294/Velez\\_Torres\\_Ruiz\\_Torres\\_2015\\_Extractivi.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1470321780&Signature=fLtPUQFhgZxAbHLwfBPGrfgiyc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEXTRACTIVISMO\\_NEOLIBERAL\\_MINERO\\_Y\\_CONFLI.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41432294/Velez_Torres_Ruiz_Torres_2015_Extractivi.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1470321780&Signature=fLtPUQFhgZxAbHLwfBPGrfgiyc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEXTRACTIVISMO_NEOLIBERAL_MINERO_Y_CONFLI.pdf)

Winer, S. (2015). *Doctrina de la inseguridad mundial. Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región*. Buenos Aires: Prometeo.

Zibechi, R. (2011). La imposteable lucha contra el extractivismo. En Palau, M. (Comp.), *La dimensión represiva y militar del modelo de desarrollo* (87-93). Asunción: BASE IS/DIAKONIA/SERPAJ-PY.

Zibechi, R. (2012). *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo. ISBN: 978-958-8454-29-0.



**LAS COMUNIDADES RURALES DE AYOXUXTLA  
DE ZAPATA, EN PUEBLA Y TLACUITAPA EN JALISCO:  
UN ESTUDIO COMPARATIVO  
SOBRE CONOCIMIENTOS LOCALES  
EN SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL**

JORGE MALDONADO GARCIA

## LAS COMUNIDADES RURALES DE AYOXUXTLA DE ZAPATA, EN PUEBLA Y TLACUITAPA EN JALISCO: UN ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE CONOCIMIENTOS LOCALES EN SOCIEDADES RURALES DEL CENTRO Y ACCIDENTE DE MÉXICO

Las investigaciones sobre identidad en el México rural han recurrido frecuentemente a categorías esencialistas para describir modos de vida local. Modelos explicativos sobre lo que significa ser “indígena” o “mestizo” dentro la organización e historia de las comunidades rurales. Definiciones que limitan el entendimiento en cuanto a la diversidad sobre los grupos humanos que viven en el campo, olvidando su origen, la trayectoria y su relación con el medio ambiente en el que se desarrollan.

Las discusiones académicas dentro de las ciencias sociales se han dedicado hasta la fecha, en establecer la dicotomía entre medio ambiente y sociedad, en saber si la naturaleza determina la cultura o viceversa, términos que la antropología ha considerado para el análisis del hombre en sociedad. La importancia de escribir sobre los conocimientos tradicionales y su relación con los entornos naturales y locales en sociedades rurales actuales, es la propuesta:

El principal objetivo de esta investigación es describir y analizar los diversos *Conocimientos Ecológicos Tradicionales* de las comunidades de estudios, a partir de la relación conocimientos tradicionales, prácticas y creencias como rasgos de identidad local; considerando que los conocimientos, las prácticas y creencias pueden funcionar como base de las identidades locales de este tipo de sociedades; donde los saberes locales tradicionales (la cultura) están en conexión con las implicaciones prácticas (productivas) y el desarrollo de la actividad agrícola ganadera que requiere de una suma de conocimientos y prácticas, los cuales son transmitidos de generación en generación.

Este trabajo de investigación tiene como hipótesis principal que el conocimiento ecológico tradicional representa parte medular de la identidad local y cultural de las comunidades de Ayoxuxtla de Zapata en Puebla y Tlacuitapan en Jalisco. La etnoecología servirá como elemento clave del análisis porque ilustra la complejidad y profundidad de la transmisión, uso y cosmovisión de los conocimientos locales. Para lo cual citaré como aporte principal dentro de este marco teórico a Fikret Berkes (1999) por su contribución en la definición sobre el Conocimiento Ecológico Tradicional CET/ TEK (*Traditional Ecological Knowledge*), entendido como “un cuerpo acumulativo de conocimientos, prácticas y creencias, que evolucionan por procesos adaptativos, es dado por transmisión cultural a través de generaciones, acerca de las relaciones de los seres vivos (incluyendo los humanos), entre ellos y con su ambiente (Berkes, 1999: 8).

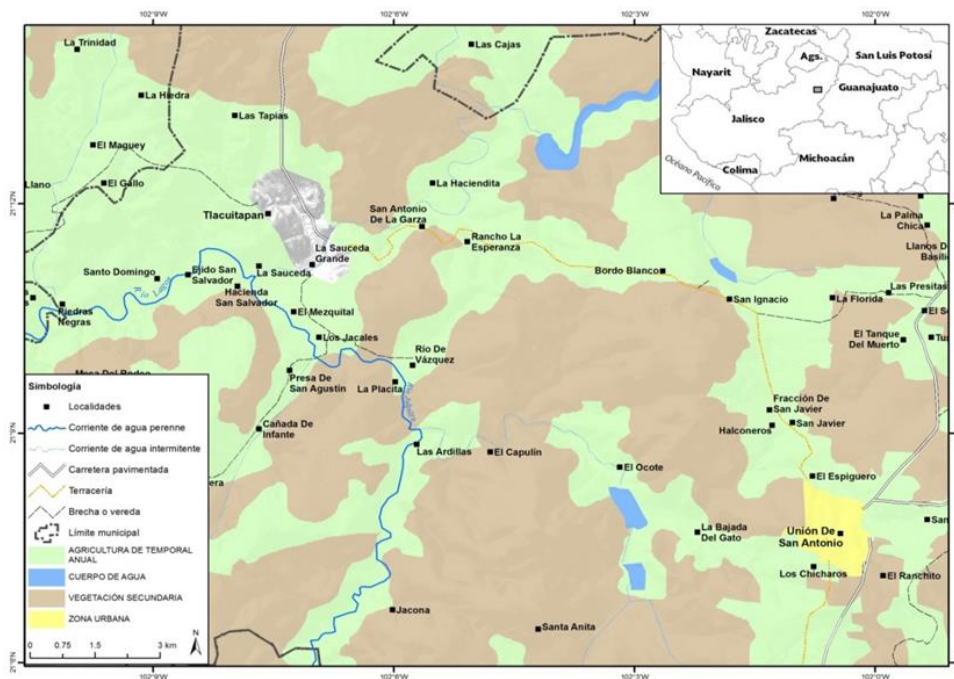
Este conocimiento acumulativo y no estático se basa en las experiencias y se adapta a los cambios. De acuerdo con lo anterior, Berkes (1999) considera que el análisis del conocimiento local se dirige hacia la práctica y la creencia. El primero implica el conocimiento de las especies y la cuestión ambiental; es decir, identificar y clasificar las especies vegetales y animales, así como los procesos en el entendimiento de la gente sobre los procesos ecológicos y su relación con el ambiente.

El segundo componente se refiere a las creencias y percepción del rol que tiene la gente con el medio ambiente; estas primeras forman parte de la cosmovisión de las comunidades rurales. Es la variable del esquema de análisis sobre Conocimiento Ecológico Tradicional (CET), que puede ser considerada como la amalgama entre el conocimiento y la práctica “es la razón de conocer y hacer, es decir, son el fundamento epistémico de una cultura (Toledo y Barrera, 2009: 36).

Podemos decir que las prácticas productivas y los conocimientos tradicionales de la comunidad de los Altos de Jalisco, Tlacuitapan. Se determinan por un espacio físico, tipo de vegetación y uso de suelo, sumado a la organización social donde la familia es la base de la economía ranchera de esta región, aspecto en el cual profundizaremos más adelante. Es pues una selva caducifolia en terrenos quebrados de pastizales y huizaches, el medio físico donde se desarrolla una ganadería extensiva de estabulación del ganado lechero, donde las tierras y el ganado forman parte de una historia de trabajo partido. Es decir, la actividad agrícola que funciona con medieros, dentro de un modo de producción de ganado lechero, el único objetivo de obtener el forraje que se necesita para alimentar el ganado, en otras palabras, el cultivo de maíz se rige bajo el ordenamiento del espacio, tierras donde el ganadero determina cuales y cuantas hectáreas serán producidas. El régimen de propiedad privada mediado por contratos de arrendamiento y dueños de estas propiedades dedicados la cría de ganado.

Se observa un ámbito del México rural donde la intensificación del modo de producción, en ganado lechero trastoca Medio físico y conocimientos tradicionales. El sistema natural de suelos y vegetación caracterizado por una notoria deforestación, donde los pastos y forrajes son insuficientes.

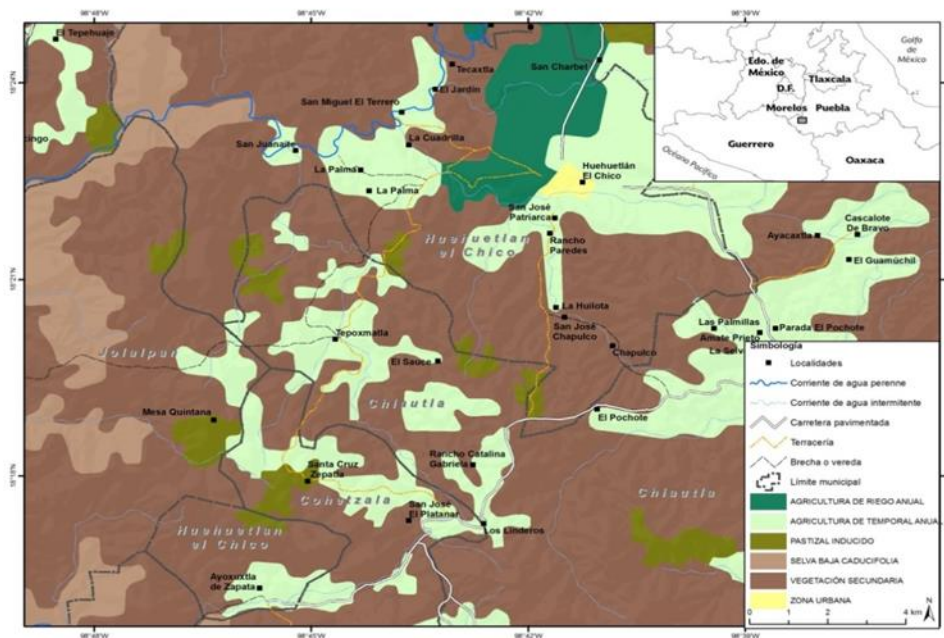
MAPA 1. UBICACIÓN DE LA ZONA DE AGRICULTURA DE TEMPORAL, ELABORADO POR LA OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA DE EL COLEGIO DE MICHOACÁN, 2017



En Cuanto a Ayoxuxtla de Zapata en la mixteca baja de Puebla, podemos decir que el medio físico geográfico evidencia tierras desprovistas de vegetación perenne, donde predomina la selva baja caducifolia con cultivos de temporal de maíz y cría de ganado en ciertas zonas. Las prácticas productivas de esta región se diferencian con las de los Altos de Jalisco por una agricultura de temporal de autoconsumo –mayormente- y cría de ganado de engorda; actividades que determinan el uso de suelo. A nivel de la comunidad de Ayoxuxtla existen terrenos comunales y ejidales, así como pequeña propiedad. En cuanto a organización social destaca el sistema de reciprocidad y sentido de pertenecía a la comunidad, donde los conocimientos tradicionales para producir la tierra y ganado se transmiten de generación en generación. Sin embargo, no podemos desconocer aspectos importantes dentro sistema social con el fenómeno migratorio de alta intensidad.

Como síntesis de lo observado podemos decir que los sistemas naturales se ven afectados por la implementación de tecnologías, maquinaria pesada que limita los procesos naturales de reconstitución de la tierra. Optándose por el trabajo con tracción animal conocida como Yunta de Bueyes, con mejores resultados en la producción y cuidado de la tierra.

MAPA 2. UBICACIÓN DE TIERRAS DE TEMPORAL EN EL MUNICIPIO DE HUEHUETLÁN EL CHICO. ELABORADO POR LA OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA. COLMICH 2017



Cabe señalar que la intensificación del modo de producción agrícola incide de manera directa en el tejido social, ya que al desarrolla un trabajo de tipo «golondrino» donde los peones llegan siembra y se van, se condiciona la noción de «terruño» y actividades compartidas, «Saber e interactuar con el otro».

De acuerdo con Víctor Toledo (2009), proponemos que la vida rural parte de la experiencia generada del contacto directo con la naturaleza, y que el campo es un medio de conocimiento y socialización. En el cual se interiorizan saberes y prácticas al conocer propiedades del ecosistema donde se vive. Y se transforman las condiciones tanto humanas como materiales. Explicar un espacio y hacer cotidiano, desde procesos cognitivos culturales que

involucran conocimientos, prácticas y creencias -para definir un modo de vida campirano-, será nuestro mayor reto. Sirviéndonos de antecedentes históricos, teóricos, ecológicos y empíricos sobre el mundo rural, nos daremos a la tarea de desarrollar un abordaje transdisciplinario, con el cual podamos debatir acerca de las categorías sociales que integran el México rural, así como de la explicación dicotómica con los centros urbanos.

Basados en la comprensión de conocimientos ecológicos locales, que la etnoecología considera la estructura de las sociedades rurales (Zent, 2001; Toledo, 2002), problematizaremos sobre algunas otras perspectivas, como los estudios sobre ruralidad. Partiremos de referencias básicas, del considerar el ámbito rural, como el conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desarrolla diversas actividades con agricultura, artesanías, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios, ganadería, pesca, minería, extracción de recursos minerales y turismo. Para Edelmira Pérez (2001), esta aproximación lo rural trasciende lo agropecuario, y mantiene nexos fuertes de intercambio con lo urbano. La imbricación entre lo rural y urbano ha sido fructífera en la generación de modelos de análisis, donde lo rural se presenta como estructuras espaciales locales o regionales, caracterizadas por una baja densidad de población. Nos referimos a el papel que desempeña la producción agrícola en el conjunto de economías más amplias, “bajo esta visión las experiencias locales rurales están simultáneamente estructurada y conectadas: regional, nacional y globalmente [...]” (Mooney, 2000: 22).

De acuerdo con Carton de Grammont (2004), el ámbito rural no puede definirse en un solo sentido, en este nicho de conocimiento están envueltas diversas sociedades, maneras distintas de ver y entender un mundo cada vez más globalizado. “Ahora el campo no puede pensarse sectorialmente, solo en función de la actividad agropecuaria y forestal, sino que debe tomar en cuenta las de más actividades [...] el concepto de nueva ruralidad representa la desagregación de las variables de dicha fuente de conocimiento” (Carton de Grammont, 2004: 279). Visto como un principio epistemológico lo rural, tendría que ser entendido desde sus cimientos, como la elemental forma de interactuar con el medio natural y social, el inicio de la solución en problemas de la vida cotidiana.

A diferencia del conocimiento científico, el conocimiento ecológico local, es holístico y portador de una cosmovisión que reúne aspectos físicos y espirituales, “el conocimiento ecológico de los grupos indígenas y locales es principalmente intuitivo, empírico, holístico y espiritual, basado en la observación y uso cotidiano de los recursos naturales” (Berkes, 1993: 8). Los saberes locales se dan en contextos informales y relacionados directamente con situaciones prácticas. En términos teóricos y metodológicos la etnoecología tendrá que alcanzar la aplicación de métodos comparables, “la etnoecología debe aspirar a realizar comparaciones transculturales que permiten la obtención de resultados y aprendizajes de utilidad general, las comparaciones pueden proporcionar grandes avances en la teoría sobre los conocimientos ecológico locales” (Reyes-García, 2007: 51)

Hay que decir que en la actualidad son pocos los trabajos que realizan una reflexión comparativa, y en especial dentro de las investigaciones en etnoecología “[...] salvo en algunas excepciones (Barrera-Bassolos y Zinck, 2000), la mayor parte de las investigaciones en etnoecología constituyen estudios de caso con poco énfasis en la replicabilidad” (Reyes-García, 2007: 51).

## I. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias, Patricia. (1992). El mundo rural, diverso y cambiante, en Esteban Barragán (ed.), *Gente de campo. Patrimonios y dinámicas rurales en México*, Vol. I, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, pp. 19-32.

Arias, Patricia. (2005). El mundo rural, diverso y cambiante, en Esteban Barragán (ed.), *Gente de campo. Patrimonios y dinámicas rurales en México*, Vol. I, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, pp. 19-32.

Aguirre Beltrán, Gonzalo (1952). Los grandes problemas de la nación. Ediciones Era México.

Aguirre Beltrán, Gonzalo (1970). El proceso de aculturación y el cambio sociocultural en México. Universidad Iberoamericana.

Alcides, Reissner Raúl. (1983) El indio en los diccionarios. Exégesis léxica de un estereotipo. Instituto Nacional Indigenista. México

Alcorn Janis. (1993). Indigenous Peoples and Conservation, in *Conservation Biology*, nº 7, pp. 424-426.

Altieri, Miguel, (1999). Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable. Nordan-Comunidad, New York, USA.

Altieri, Miguel. (2010). Agroecología: potenciando la agricultura campesina para revertir el hambre y la inseguridad alimentaria en el mundo, en *Revista de Económica Crítica*, no. 10, segundo semestre, pp. 62-74

Ávila, Ricardo. (2006). Notas y reflexiones sobre ranchos y rancheros, una visión panorámica, en Rodolfo Fernández (ed.), *El Mundo Ranchero*. Universidad de Guadalajara, pp. 81-109.

Barragán, Esteban. (1997). Con un pie en el estribo. Formación y deslizamientos de las sociedades rancheras en la construcción del México *moderno*, Zamora, El Colegio de Michoacán/Red Neruda.

Barragán, Esteban. (2005). Con los pies en la tierra, en *Gente de campo. Patrimonios y dinámicas rurales en México*, Vol. I, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, pp. 11-15.

Bartolomé, Miguel. (2006). Los laberintos de la identidad. Procesos identitarios en las poblaciones indígenas. Avá, (Posadas) No. 9, Agosto. <http://www.scielo.org.ar>

Bartolomé, Miguel. (2012). “Las dinámicas identitarias étnicas en México”. *Revista de Ciencias Sociales, Fortaleza*, v.43 n.2, jul/dez. P.24-31.

Becerril, Ofelia. (2017). Notas escritas en el marco de la discusión acerca de *lo rural* en el CER. Centro de estudios rurales del Colegio de Michoacán.

Boehm, Brigitte. (2005). Gente de campo, cuestiones polémicas. En *Gente de campo. Patrimonios y dinámicas rurales en México*, Vol. II, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, pp. 581-585.

Bonfil Batalla, Guillermo (1987). México Profundo. CIESAS. México, cdmx

Brading, David (1988). Haciendas y ranchos del Bajío. León 1700-1860. México, Editorial Grijalbo.

Castellanos, Alicia. (2013). Indígenas en la Antropología Mexicana: conceptos y representaciones. *El Volcán. Corriente crítica de trabajadores de la cultura en el estado de Morelos*. Año 2, núm. 24, agosto.

Chayanov, Alexander. (1925). *The Theory of Peasant Economy*; edited by Daniel Throener, Basile Kerblay & R.E.F. Smith, The American Economic Association Translation Series, Homewood, Illinois.

Chayanov Alexander. (1966). *La organización de la unidad Económica Campesina*; Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina.

Castro, Franciso. (2006). *Colapsos ambientales- transiciones culturales*. Universidad Autónoma de México.

Chevalier, Francois (1976). *La formación de los latifundios en México. Haciendas y sociedad en los siglos XVI, XVII y XVIII*. Fondo de Cultura Económica.

Carton de Grammont, Hubert, (2004), *La nueva ruralidad en América Latina*, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. 66, Número especial, pp. 279-300.

Dale Lloyd Jean, (1988). “Desarrollo histórico del rancharo”, en *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. Campesinos, terratenientes y revolucionarios 1910-1920*. Tomo 3. Siglo XXI, CEHAM, México.

Diccionario de la lengua. (1992) Real Academia Española, Madrid, 21ª.

Diccionario de Ciencias Sociales. (1975) UNESCO, Barcelona, VOL I.

Díaz, Floriberto. (1995). *Pueblo, territorio y libre determinación indígena*”, en Chacón, Hernández y otros, *efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios en México*, México, UAM-Azcapotzalco.

Fábregas, Andrés (1986). *La formación histórica de una región: los Altos de Jalisco*. México: Ediciones de la Casa Chata.

Florescano, Enrique, (1986). *Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México (1500-1821)*, México, Era.

Gamio, Manuel. (1916) 1982. *Forjando Patria*. Porrúa. México

Giménez, Gilberto (2005). *Teoría y análisis de la cultura*. CONACULTA-Instituto Coahuilense de la Cultura, México.

Good, Catharine, 2005. *Ejes conceptuales entre los nahuas de guerrero: expresión de un modelo fenomenológico mesoamericano*. En *estudios de cultura Náhuatl*. Vol. 36 Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, p. 87-113.

González, Luis. (1989). “Gente del campo”, en *Vuelta*, 151. México. Junio, pp.22-29.

González, Luis. (1990). *Pueblo en vilo. Micro historia de San José de Gracia*, Zamora. El Colegio de Michoacán.

González Navarro, Moisés (1968). “El mestizaje mexicano en el periodo nacional”. *Revista mexicana de sociología* 30 (1). Universidad Nacional Autónoma de México: 35-52.

González, Alba (2003). *Reporte de Trabajo de Campo: Campeche*, México, Universidad Iberoamericana.

González, Alba (2005). Los nuevos caminos de la agricultura: procesos de conversión y perspectivas. Universidad Iberoamericana.

Gómez-Espinoza, José. (2006). “Saberes tradicionales agrícolas indígenas y campesinos: rescate, sistematización e incorporación a la IEAS”. En *Ra Ximhai*, Vol. 2, num. 1, pp 97-126. Universidad Autónoma Indígena de México.

Gliessman, Stephen. (1998). *Agroecology. Ecological Processes in Sustainable Agriculture*; Sleeping Bear Press, Ann Arbor Press, Michigan.

Kay, Cristóbal. (2009). “Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?”. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, núm. 4, octubre-diciembre, 2009, pp. 607-645. Universidad Nacional Autónoma de México.

Krotz, Esteban (2005). El concepto de cultura y la antropología mexicana, en *Los estudios culturales en México* de José Manuel Valenzuela Arce (coord.) Relaciones. Estudios de historia y sociedad, vol. XXVI, núm. 101, pag. 311-318, El Colegio de Michoacán, A.C México

Lameiras, José (1994). “Identidad en las montañas” en Barragán, Esteban. *Rancharos y sociedades rancheras*. Zamora: El Colegio de Michoacán-CEMCA-ORSTOM, pp. 81-97.

Long, Norman. (1998). “Cambio rural, neoliberalismo y mercantilización: el valor social desde una perspectiva centrada en el actor”, en Sergio Zendejas y Pieter de Vries (eds.), *Las disputas por el México rural: actores y campos sociales. Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, Vol. I, pp. 45-72.

Medina, Andrés. (2007). Pueblos antiguos, ciudad diversa. Una definición etnográfica de los pueblos originarios de la Ciudad de México. Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM.

Melucci, Alberto, (1985). “Identità e azione collettiva” en L. Balbo et al., *Complessità sociale e identità*, Milán, F. Angeli, pp. 150-163.

Mooney, Patrick. (2000). “Specifying the ‘rural’ in Social Movement Theory, *Polish Sociological Review*, núm. 129, pp. 35-55.

Moreno, Francisco. (1988). El lugar de lo rural, en Zepeda Patterson”. *Las Sociedades Rurales Hoy*. El Colegio de Michoacán, pp. 113-126.

Moliner, María. (1991). *Diccionario de uso del español*. Madrid: Gredos, t. 2.

Montoya, Jesús. (2003). Auge y ocaso de un mundo ranchero. INAH

Ouweneel, Arij. (1988). Ciclos interrumpidos, ensayos sobre la historia rural mexicana siglos XVIII y XIX, México, El Colegio Mexiquense.

Oehmichen, Cristina, (2001). Mujeres indígenas migrantes en el proceso de cambio cultural. Análisis de las normas de control social y relaciones de género en la comunidad extraterritorial, tesis doctoral, México, FFL-UNAM.

Pérez, Edelmira. (2001). “Hacia una nueva visión de lo rural”, en Norma Giarracca (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 17-29.

Pérez Martínez, Herón (1994). El vocablo rancho y sus derivados: génesis, evolución y usos, en Esteban Barragán López *et al.* (coords.) *Rancharos y sociedades rancheras*. México: CEMCA-El Colegio de Michoacán-ORSTOM, pp. 33-55.



Reyes, Victoria. 2007. El conocimiento tradicional para la resolución de problemas ecológicos contemporáneos, en *Papeles*, Núm. 100, 2009, pp. 109-116.

Reyes, Victoria. 2009. “Conocimiento ecológico tradicional para la conservación: dinámicas y conflictos”, en *Papeles*, Núm. 100, pp. 39-55.

Rojas, Teresa. (1989). *Historia de la agricultura, época prehispánica-siglo XVI*. INAH

Schryer, Frans J (1986). *Una burguesía campesina en la Revolución Mexicana. Los rancheros de Pisaflores*. México, Editorial ERA.

Toledo, Víctor. (2002). “Ethnoecology: a conceptual framework for the study of indigenous knowledge of nature”. En *Ethnobiology and Biocultural Diversity* (eds. Stepp, JR *et al.*), pp. 511-522. International Society of Ethnobiology.

Toledo, Víctor. 2005. “La memoria tradicional: la importancia agroecológica de los saberes tradicionales”, en *Leisa. Revista de Agroecología*, 20(4), 16-19.

Toldedo, Víctor, Pablo Alarcón-Cháires y Lourdes Barón. (2009). “Revisualizar lo rural desde una perspectiva multidisciplinaria”, *Polis* [en línea], núm. 22, pp.1-14.

Wolf, Eric. (1967). Closed Corporate Peasant Communities in Mesoamerica and Central Java, En: *Peasant Society. A Reader*, Potter, Jack M., May N. Diaz & George M. Foster Eds., The Little Brown Series in Anthropology, Boston, pp:230-246.

Wolf, Eick. (1971). *Los Campesinos*. Editorial labor. Barcelona España

Zent, S. (2001). “Acculturation and Ethnobotanical Knowledge Loss among the Piaroa of: Demonstration of a Quantitative Method for the Empirical Study of Traditional Ecological Knowledge Change”. En *On Biocultural Diversity: Linking Language, Knowledge, and the Environment* (ed. Maffi, L.). Smithsonian Institution Press, Washington D.C., pp. 190-211

**LA INCIDENCIA EN LA INVESTIGACIÓN  
DE LOS TIPOS DE INJUSTO DE PECULADO  
Y ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN PERÚ**

LIZVERLLY LISSET CHAVARRY INFANTE

## LA INCIDENCIA EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS TIPOS DE INJUSTO DE PECULADO Y ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN PERÚ

De cara al bicentenario de la independencia del Perú –acontecida en 1821- y tras los diferentes procesos de reforma en el sistema democrático del estado peruano, resulta pertinente advertir las diversas reformas desarrolladas en el ámbito jurídico particularmente y abordar el análisis de un tema en particular que denote aspectos evolutivos que involucren desde el ámbito histórico dentro del régimen de un estado de derecho, reformas legislativas sobre determinado tema hasta abordar aspectos problemáticos que deben afrontarse como el escenario para resolver diversas cuestiones jurídicas a efecto de aplicar las normas materia de reforma o advertir propuestas para solucionar dichas cuestiones.

En tal sentido estas reformas legislativas sobre aspectos jurídico penales por ejemplo, se han producido a consecuencia de la manifestación de diversos fenómenos sociales, siendo en este caso el de la corrupción, el que nos aborda, por cuanto a que repercuten en la tipificación de determinados tipos penales que establecen supuestos de hecho con una respectiva sanción y que forman parte del Derecho Penal, como el derecho de *ultima ratio* y el de mayor represión en un ordenamiento jurídico debido a la repercusión que se produce en el ejercicio de los derechos de las personas y en la limitación de los mismos.

Bajo ese marco y teniendo en cuenta el caso peruano, la necesidad de la intervención del estado en virtud del principio de separación de poderes cobra vital relevancia, puesto que desde la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789 se estableció como uno de los derechos ciudadanos la vigilancia de la recaudación y del empleo de la contribución pública y posteriormente en la Constitución Política Peruana se legitima a los organismos integrantes del sistema nacional de control a efecto de que ejerzan la función fiscalizadora y de control gubernamental respecto de la administración de los recursos del estado, conforme a lo establecido en la planificación, programación y ejecución de adquisiciones de la entidad, contratación de servicios y realización de actividades propias de cada entidad pública que repercuten finalmente en la ciudadanía.

Es por ello que el presente trabajo tiene como propósito desarrollar el escenario de un estado de derecho, así como también uno de sus principios reflejados en la separación de los poderes del mismo y a consecuencia de ello –y en particular- la correspondiente capacidad de supervisión, fiscalización y control del patrimonio del Estado en correspondencia a algunos de los delitos cometidos por funcionarios o servidores públicos provenientes de actos de corrupción y que al ser puestos en conocimiento del Poder Judicial, son sometidos a las respectivas garantías constitucionales de todo procesado, pero que reflejan la labor de los organismos que conforman el sistema anticorrupción peruano, que involucra delimitar desde la función de control gubernamental ejercida por los órganos del sistema nacional de control, así como delimitar las funciones con las que cuenta el Ministerio Público para efectuar las investigaciones a nivel preliminar, preparatoria y el juzgamiento; y el rol que le corresponde ejercer al Poder Judicial en los procesos penales seguidos por la presunta comisión de los delitos contra la administración pública, como los de peculado y enriquecimiento ilícito en el presente caso.

## I. EJERCICIO DEL ESTADO DE DERECHO Y SU VINCULACIÓN CON LA NECESIDAD DE CONTROL

El siglo XX ha denotado el escenario de la evolución histórica y dogmática que se ha esbozado sobre el estado de derecho, concepto que involucra aspectos, definiciones, características y clasificaciones diversas que, con el devenir de los años en la doctrina jurídica se han plasmado para confirmar, reforzar o contraponer postulados jurídicos sobre las diversas categorías que comprende este concepto.

Posteriormente, ya en el contexto del inicio del siglo XXI, una de estas categorías que se desprenden del análisis de un estado de derecho corresponde al estudio de los principios que todo régimen político y jurídico calificado como tal, contiene y que se advierten del establecimiento de prerrogativas y obligaciones delimitadas en cuerpos normativos considerados como la ley fundamental y de mayor jerarquía, en los que se establecen obligaciones y derechos de los ciudadanos, se señala la organización y estructura de un estado y se prescribe las implicancias normativas y políticas del mismo, documento al que se le denomina: Constitución política.

Partiremos de la premisa de que no todo estado es estado de derecho (Díaz García 1981: 17), pues representa una aseveración que reafirmamos y que fue acotada ya por el profesor español Elías Díaz García, puesto que al referir el concepto de estado de derecho resaltó la necesidad de diferenciar a un modelo de orden jurídico y político de un país basado en un sistema estructurado de normas que genere obligaciones de parte de los ciudadanos hacia los demás y hacia el estado y recíprocamente de parte también del estado como tal hacia ellos.

Asimismo, fue posteriormente el profesor Antonio Pérez Luño, quien refirió además que la exigencia de que el estado de derecho supusiera la realización *material* de las aspiraciones y necesidades reales de la sociedad, unido al desencanto producido por la pervivencia y aparición de fenómenos claramente contrarios a ese logro en el Estado social de Derecho... han motivado el esfuerzo doctrinal reseñado del sector más progresista de los intérpretes de la *Grundgesetz*, tendente a potenciar la virtualidad del principio democrático en el seno del Estado social de Derecho (PÉREZ LUÑO 2010: 235), con lo que se advierte la defensa del sistema democrático en concordancia con las exigencias de la sociedad para garantizar la prevalencia de los derechos ciudadanos, así como las obligaciones exigidas que evidencien el ejercicio de las atribuciones y el cumplimiento de los deberes, respectivamente.

En Europa tras la segunda guerra mundial, el profesor español Perfecto Andrés Ibáñez, efectuó también un análisis de este concepto, siendo abordado desde el ámbito constitucional, puesto que se refería a un estado constitucional de derecho, en donde además señaló los siguientes rasgos estructurales: Primero, por la incorporación al orden jurídico positivo de un cuadro de valores, los conocidos como derechos fundamentales del ideario liberal dotados de garantías formales de cierto grado de eficacia potencial y también de algunos derechos sociales que cuentan con una protección bastante más débil desde el momento en que su prestación aparece prácticamente confiada a la discrecionalidad estatal. En segundo término la consagración del principio de legalidad, que implica el imperativo de sumisión de la acción de todas las instancias de poder a la ley general y abstracta, y, consecuentemente, al control judicial de la legalidad de sus actos. Por último, la funcionalización del ejercicio de todos los poderes a la garantía de disfrute de los derechos del primer orden y a la efectividad de los del segundo (IBÁÑEZ 1996: 10).

Lo establecido por el magistrado Andrés Ibáñez, remarca uno de las características de los conceptos ya señalados, que establecían la incorporación del ejercicio de derechos

fundamentales en el ordenamiento jurídico de un estado, en el que resalta sobre todo la protección de los derechos sociales (reclamados y defendidos por los opositores a Kelsen sobre todo), pero agrega además elementos nuevos a este concepto (a tenor del enfoque constitucional del mismo), ya que enfatiza la atención al principio de legalidad por parte de todos los entes del estado, sometido además al respectivo control judicial en cuanto a la legalidad de los actos realizados, con lo que se considera como uno de los principales aspectos de un estado de derecho.

En Italia, otro de los países cuya dogmática ha sentado precedente en relación a este tema, fue otro profesor quien efectuó una distinción de lo que implica referirse a estado de derecho, diferenciándolo del sentido formal y del sentido sustancial, en atención a que se trataba de dos modelos normativos disímiles. Siendo ello así, fue Luigi Ferrajoli quien precisó dos modelos de estado de derecho, producto de su difusión en el continente europeo y a consecuencia de la evolución de la naturaleza y estructura del derecho, la naturaleza de la ciencia jurídica y la naturaleza de la jurisdicción (FERRAJOLI 2001: 31). Así tenemos el modelo paleo – ius positivista del estado legislativo de derecho y el modelo neo – ius positivista del estado constitucional de derecho.

El primero de estos conceptos desarrollados, estaba relacionado con el significado formal de este concepto, en el que se señala cualquier ordenamiento jurídico en donde la manifestación del poder está delimitada por la ley y ejercitada por los poderes del estado y el segundo relacionado por otra parte con un estado, cuyo ordenamiento jurídico en el que el poder público ejercido por los entes de cada estado, está sujeto a la ley, no tan solo en cuanto al procedimiento establecido, sino también en cuanto al contenido implícito o no de los derechos y obligaciones plasmados en el ordenamiento jurídico del estado, siendo precisamente este último concepto el que predomina en Italia, pues establece una vinculación de los poderes del estado en concordancia a principios sustanciales señalados por la norma constitucional, siendo uno de ellos precisamente el de separación de poderes dentro de un estado.

Es por ello que resulta relevante señalar la actuación de las personas que se encuentran a cargo de los órganos de gobierno tales como poderes del estado y organismos dotados de autonomía para garantizar el imperio de la ley, efectuar sus actividades en atención al principio de división de poderes, desarrollar la labor fiscalizadora cuando se encuentre debidamente legitimado para ello y brindar la protección de los derechos y libertades fundamentales de oficio y cuando sea exigida por cualquier ciudadano, en virtud precisamente al ejercicio de un estado democrático de derecho.

En ese orden de ideas, es que el principio de división de poderes instaurado en un régimen democrático involucra la representación de la soberanía popular por parte de los poderes del estado, regir las actividades de gobierno y administrar justicia en el territorio, sin dejar de lado además la labor ejercida por los organismos que gozan de autonomía en el desarrollo de sus funciones, en donde precisamente se encuentra la labor de los órganos de control para garantizar el desarrollo del plan institucional de las entidades que conforman la estructura de la administración pública.

Este énfasis en delimitar los alcances de este principio, se realiza debido a que las actividades de los organismos fiscalizadores, órganos judiciales e instituciones de gobierno van a decantar su accionar precisamente en el fundamento de este principio, motivo por el cual la teoría de la división de poderes pretende inicialmente, en términos generales, realizar un cierto equilibrio de los mismos dentro del estado, de forma tal que no puedan ser utilizados abusiva y abrumadoramente en perjuicio de los ciudadanos, en detrimento de sus libertades individuales (MARTÍN MATEO 2005: 36).

De modo más específico, se esbozaron también coincidencias respecto de este equilibrio de dimensiones exigible en el ámbito de la división de poderes de un estado de derecho, puesto que la principal consecuencia de esta evolución sobre el control público es la modificación del sistema institucional de controles de la Administración napoleónica, superponiendo otros múltiples controles adoptados de los países anglosajones y escandinavos, si bien no siempre respetando su filosofía (FERNÁNDEZ AJENJO 2011: 36-37); consolidándose con ello, el rol a desempeñar por parte del gobierno, puesto que según lo acotado líneas arriba por el profesor Fernández Ajenjo, la función de liderazgo en la gestión de la estructura del estado implica de una parte ser el órgano de mayor jerarquía y por otra parte asumir decisiones con repercusiones en todo el ámbito de su jurisdicción efectuadas claramente dentro de las prerrogativas de cada poder del mismo.

Las manifestaciones del principio de separación de poderes, mediante la legitimación de los poderes del estado y la creación de entidades autónomas instauradas para asumir la labor de control en un estado de derecho, encuentra su fundamento al menos en la doctrina mayoritaria de este concepto, mediante la cual se reconoce actualmente el rol vinculante que ejerce por ejemplo el Tribunal Constitucional mediante la impartición de la justicia constitucional ante la vulneración de garantías constitucionales, Poder Judicial para la administración de justicia y de otro lado la legitimidad de actuación de diversas instituciones que gozan de autonomía para ejercer el rol de fiscalización de recursos públicos y contribuir al desarrollo del estado conforme a sus facultades.

## II. EJERCICIO DEL CONTROL FRENTE AL FENÓMENO SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN

La definición de lo que implica abordar un estado de derecho y su fundamentación en la división de poderes como uno de los principios de este modelo, se forjaron para desagregar el poder que pudiera concentrarse única y exclusivamente en un órgano de gobierno dentro de la estructura estatal, y es por ello que precisamente esta división de poderes encuentra su fundamento, limitaciones, atribuciones y obligaciones con la finalidad de prevenir alguna manifestación de ejercicio abusivo de poder y una actuación arbitraria por parte de los funcionarios o servidores públicos que se encontraran legitimados para ejercer la función pública provisional o permanentemente.

Sin embargo, los postulados plasmados en este principio y recogidos en la norma fundamental de un estado no son suficientes para afrontar fenómenos sociales que se producen precisamente por la concentración del poder dentro de los poderes del estado, pues el otorgamiento de prerrogativas a funcionarios y servidores públicos como representantes de una institución pública o una empresa del estado, constituye la herramienta que utilizan para efectuar actuaciones que no corresponden a las que les fueron dispuestas pues se trata de actuaciones de corrupción.

Son precisamente los fenómenos sociales como la corrupción, los que dentro de un estado desencadenan sus efectos para repercutir directamente en la administración pública por ejemplo, siendo el de la corrupción, el que actualmente es considerado como uno de los problemas no solo a nivel de la jurisdicción de cada estado, sino también a nivel internacional debido al carácter transnacional que ha adquirido y por el nivel de estructura que posee, en el que incluso comprende organizaciones que operan en diversos continentes, sin que la fuerza preventiva y represiva de la labor contralora y fiscalizadora puedan interferir para afrontar los efectos de manera inmediata. Y es pues sobre este fenómeno que señalaremos algunas precisiones en el marco de la repercusión en conductas ilícitas por parte de funcionarios o servidores públicos.

En ese orden de ideas resulta relevante señalar primero que la corrupción configura una manifestación de utilización desviada del poder, y que dirige su ejercicio al beneficio propio o de un tercero, pero que se aparta del interés general, es tan antigua como el mismo poder. Las manifestaciones de la corrupción se conocen en las sociedades democráticas, pero se producen en mayor medida en las estructuras autoritarias (BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE y FABIÁN CAPARRÓS 2009: 8). Y es que a pesar de la evolución conceptual de los regímenes de cada estado, el fenómeno de la corrupción también se ha tornado evolutivo, por lo que ante las aparición de nuevas formas de acciones corruptas, también la práctica reiterada se infiltra cada vez más en los organismos de la estructura del estado.<sup>1</sup>

Por su parte, el profesor Eduardo Fabián Caparrós, respecto del concepto de corrupción, afirmó que por naturaleza, no constituye un concepto jurídico. La doctrina o el propio ordenamiento podrán dotar de significado normativo al término en unas determinadas coordenadas. Sin embargo, ello no quiere decir que el Derecho pueda ofrecernos una respuesta unívoca a un fenómeno que, en sí mismo, resulta extraordinariamente variado y cambiante (FABIÁN CAPARRÓS 2003: 22), ello debido a que al tratarse de un fenómeno social, que implícitamente oscila y cambia en el tiempo, tendrá también una repercusión en los diferentes ámbitos de la gestión en la estructura de gobierno de un estado, pero señaló además que en el ámbito jurídico, corrupción será lo que la normativa defina como tal en cada momento y en cada sector, debiendo interpretarse en cada caso en función de cuál sea la finalidad que se pretenda (FABIÁN CAPARRÓS 2003: 22), mediante el cual reconoce a los factores de tiempo y espacio como los que determinarán el ámbito, causas y efectos de la corrupción en el ámbito político y jurídico.

A decir verdad, en cada una de las investigaciones en las que se involucre este fenómeno social y sus respectivas manifestaciones en actos de corrupción, se efectúa esfuerzos por tratar de integrar las características principales del fenómeno de la corrupción, con el objetivo de tener la posibilidad de arribar luego a la definición de un acto de corrupción, sin embargo, la volatilidad de este tipo de actos, conforme el discurrir de los años y el aumento del escenario sobre el que se surten sus efectos, nos permite reiterar lo referido por el profesor Alejandro Nieto, ya que se habla mucho de corrupción, pero curiosamente no existe un concepto generalmente admitido de lo que pueda significar (NIETO GARCÍA 1997: 76).

El acudir a una definición terminológica de este fenómeno social, implica referir que en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores (Diccionario RAE: 2018), delimitándolo en marco de la administración pública, sin que ello implique que haya alguna posibilidad de no referirla en el marco de las actividades desarrolladas en el actividad privada, pues el fenómeno de la corrupción no puede considerarse exclusivo del ámbito público de la administración (CARBAJO CASCÓN 2004: 129).

Y por otra parte, al acudir a los documentos internacionales vigentes inclusive, que han establecido acuerdos y acciones para su tratamiento, tampoco es posible advertir una

---

<sup>1</sup> Este último aspecto es el que ahora forma parte de las agendas de trabajo de cada gobierno y de la cual se trata además al momento de efectuar las reuniones de cada país a tenor de la programación realizada a nivel internacional, siendo en el caso de América, la ONU y en el caso de Europa, la UE.

definición clara y concisa a pesar de que se trata por ejemplo en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción<sup>2</sup>.

Sin embargo, debemos advertir la descripción de corrupción señalada por la profesora estadounidense Susan Rose-Ackerman, quien refiere que la corrupción ocurre donde se cruzan la riqueza privada y el poder público. Ella representa el uso ilícito de la voluntad-de-pagar traducida en criterio de toma de decisiones que afectan el interés público (ROSE-ACKERMAN 2006: 26), es decir que delimita este concepto al carácter pecuniario o económico que se encuentra involucrado al momento de asumir una decisión con efectos ilícitos, siendo el lucro, sin duda alguna, el carácter esencial de la manifestación de este tipo de decisiones.

En ese orden de ideas, el concepto del contenido pecuniario de corrupción, cobra mayor fuerza, pues conforme lo señaló el profesor Rivero Ortega, implica una definición asociada al beneficio económico egoísta de quien toma la decisión pública (RIVERO ORTEGA 2004: 109); es decir debe advertirse objetivamente un beneficio económico para el funcionario o servidor público que en ejercicio de tales atribuciones, de manera no debida actúa o deja de actuar en contravención a la ley, reglamentos, normativa interna establecida para el desempeño de sus funciones y que por el contrario mas bien mediante el ejercicio de tales atribuciones y la confianza delegada por el estado a través de la vinculación laboral con la entidad estatal respectiva, es que aprovecha esta situación desigual para adoptar decisiones que evidencian contravención a la normativa vigente o ausencia de acciones para efectuar las actividades que diligentemente debería efectuar.

Es entonces, por este motivo pecuniario del que se encuentra dotado el patrimonio del estado y que se materializa con la dotación de recursos públicos a las instituciones públicas, que su fiscalización y control se intensifican por el carácter tuitivo que persigue hacia la población que necesita de dichos recursos para la cotidianidad y el desarrollo de sus proyectos de vida y en respuesta a ello, es que ante la manifestación de conductas no acordes al fin preestablecido de los recursos públicos durante el ejercicio de funciones delegadas por el estado hacia servidores o funcionarios públicos, es que en el caso peruano por ejemplo, se ha configurado el ejercicio del poder punitivo del estado mediante el reproche penal denotado en la subsunción de conductas en tipos penales con la consecuente sanción en atención al bien jurídico protegido, en este caso la correcta administración pública.

### III. LA INCIDENCIA DE LOS DELITOS DE PECULADO Y ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA INVESTIGACIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN – EL CASO PERUANO.

Hemos ya abordado a la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, como el documento suscrito por los países que en su mayoría tienen establecidos en el capítulo de los delitos contra la administración pública a los tipos penales de peculado y enriquecimiento ilícito por parte de funcionarios y servidores públicos, según sea el caso, debido a la obligatoriedad que se tenga a efecto de incluirse o no en los respectivos códigos penales y del mismo modo se otorga el carácter facultativo para tipificar otros delitos, según los principios constitucionales existentes en cada ordenamiento jurídico, a efecto precisamente de promover la seguridad jurídica. Es aquí en donde debemos señalar que la tipificación del delito de peculado es obligatoria y la del delito de enriquecimiento ilícito es facultativa; sin embargo el Perú ha tipificado ambos en el código penal.

---

<sup>2</sup> Aprobada mediante resolución 58/4 de la asamblea general de 31 de octubre de 2003 y en cuyo artículo 9° denominado contratación pública y gestión de la hacienda pública hace mención a la labor de control como parte de este aspecto.



Empezaremos entonces señalando que ya en el siglo XXI, como ciudadanos que nos encontramos informados con mayor plenitud e inmediatez a comparación del siglo pasado, estamos familiarizados ya con los titulares y noticias en primer plano que se relacionan a los temas de corrupción, pues como fenómeno social antes descrito, ha ido ciñéndose en las estructuras de las entidades de la administración pública y se ha tornado como una manifestación propia de las actuaciones cotidianas en el contexto social y político de un país, resaltando además el contexto jurídico, en donde precisamente se ha procedido a efectuar diversas modificaciones, sobre todo en lo que a corrupción en la contratación pública respecta, tanto en América Latina como Europa.

Sin embargo, es pertinente recalcar que asumir la condición de funcionario o servidor público no implica solo conseguir el poder para efectuar disposiciones respecto del equipo de trabajo en la esfera de la administración pública, sino que también ello implica asumir la responsabilidad de proceder a emitir las conforme a las previsiones establecidas y con el pleno conocimiento además de que en caso de contravenir al ordenamiento jurídico respectivo, pues se determinará la consecuente responsabilidad administrativa, penal o civil, según sea el caso; por lo que debe entenderse el ingreso a la función pública como el conocimiento de asumir además del poder, el carácter de asertividad y legalidad de sus decisiones.

Bajo este supuesto, es que el estado peruano ha asumido decisiones preventivas y represivas, objeto de acción del sistema anticorrupción que se encuentra dotado de facultades de fiscalización, control e investigación de los procesos penales que se originen a consecuencia de la presunta comisión de delitos de peculado y enriquecimiento ilícito.

En ese orden de ideas, debe iniciarse entonces con la delimitación de la Contraloría General de la República -ente rector del sistema nacional de control en Perú- facultada conforme lo establece la Ley 27785 y modificada recientemente mediante Ley 30742 – publicada el 28 de marzo de 2018; de cuyos resultados en los procesos de fiscalización y control como las auditorías de cumplimiento, en algunas ocasiones se advierten hechos que podrían configurarse como el delito de peculado, ya que respecto al delito de enriquecimiento ilícito este ente fiscalizador coadyuva en cuanto al registro de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de manera anual, puesto que su investigación se encuentra directamente asignada al Despacho de la Fiscalía de la Nación, conforme se encuentra establecido expresamente en la Constitución Política Peruana.

Es entonces que posteriormente, el Ministerio Público, como organismo autónomo del estado y presidido por el Fiscal de la Nación, de conformidad a lo señalado en el artículo 159° de la Constitución Política, que es el organismo encargado de promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho, velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia, representar en los procesos judiciales a la sociedad, conducir desde su inicio la investigación del delito, ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte, emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla, así como también ejercer iniciativa en la formación de las leyes y dar cuenta al congreso, o al presidente de la república, de los vacíos o defectos de la legislación.

En tal sentido, los órganos del sistema nacional de control representan entidades fiscalizadoras, las cuales como el organismo público que, con independencia de su designación, constitución u organización, ejerce en virtud de su competencia jurídica la más importante función de auditoría pública en el Estado, conforme fue señalado por INTOSAI –Organización Internacional de las entidades fiscalizadoras superiores-, que representa a la organización internacional para la fiscalización pública exterior, de la cual

Perú y España forman parte y tiene como uno de sus objetivos la mejora de dicha fiscalización y fortalecer la competencia de las distintas entidades fiscalizadoras superiores en cada país, con lo que se denota la relevancia de la fiscalización de las contrataciones estatales y el ejercicio de la función pública en un país.

Entonces, para efectos prácticos el sistema nacional de control traslada al Ministerio Público el resultado de su labor de control en cuanto a la investigación del delito de peculado –denominado malversación en el código penal español, conforme lo establece el artículo 432-, el cual se produce por la apropiación de recursos asignados al presupuesto de la entidad auditada y cuyos funcionarios o servidores a cargo de la administración, percepción o custodia de caudales o efectos del estado se apropiaron o utilizaron en beneficio propio o de un tercero.

Sin embargo, esa incidencia pasa a otro extremo, cuando se analiza la participación en resultados que adviertan la presunta comisión del delito de enriquecimiento ilícito. De una parte debido a la exclusividad de investigación que tiene el despacho de la Fiscalía de la Nación y de otra, por las diversas reformas que ha tenido el tipo penal en el artículo 401° y que denota acreditar cada uno de los elementos del tipo objetivo de este delito, advirtiéndose la tendencia hacia una de las dos dinámicas marginales constituida por la estrategia de incremento punitivo, pero centrada en el sector público (RODRÍGUEZ GARCÍA y ORSI 2015: 63) prevalente en América, a diferencia de Europa, cuya tipificación de conductas se enmarca en actividades del ámbito privado y que cuestionan a nivel constitucional la tipificación del enriquecimiento ilícito como delito.

Por nuestra parte, podemos señalar que Perú ha asumido su tipificación, incluyendo dentro de la estructura típica, elementos de cualidad del sujeto activo, verbo rector y circunstancias de aumento de patrimonio durante el ejercicio de la función pública respecto a la respectiva declaración jurada que tiene la obligación de presentar veraz y oportunamente e incluso ha sido materia del I Pleno Jurisdiccional especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios de noviembre 2017 en Lima, cuyo tercer aspecto fue el de este delito, sin embargo este debate aún se encuentra sobre la mesa.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio y FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (2009). “Corrupción y derecho penal: nuevos perfiles, nuevas respuestas”. En: *Revista brasileira de Ciências Criminais* N° 81. Brasil. 2009.

CARBAJO CASCÓN, Fernando (2004) “Corrupción pública, corrupción privada y derecho privado patrimonial: Una relación instrumental. Uso perverso, prevención y represión”. En: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (coordinadores): “La corrupción en un mundo globalizado. Editorial Ratio Legis. Salamanca – España.

DIAZ GARCÍA, Elías (1981). “Estado de Derecho y Sociedad Democrática”. EDICUSA. 8° Edición. Madrid – España.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (2003) “La corrupción en agente público extranjero e internacional”. Tirant lo blanch. Valencia – España.

FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio (2011). “El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción”. 1° Edición. Aranzadi. Navarra – España.

FERRAJOLI, Luigi (2001). “Pasado y futuro del Estado de Derecho”. En: *Revista internacional de filosofía política*. N° 17.

IBAÑEZ, Perfecto Andrés (coord.) (1996). “Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción”. Trotta. Madrid - España.

MARTÍN MATEO, Ramón (2005). “Manual de Derecho Administrativo”. 24ª Edición. Aranzadi. Pamplona – España.

NIETO GARCÍA, Alejandro (1997). “Corrupción en la España democrática”. Editorial Ariel. Barcelona - España.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique (2010). “Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución”. Tecnos. 10ª Edición. Madrid – España.

RIVERO ORTEGA, Ricardo (2004). “Corrupción y contratos públicos: Las respuestas europea y Latinoamericana”. En: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás y FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (coordinadores). “La Corrupción en un mundo globalizado: Análisis interdisciplinar”. Ratio Legis. Salamanca – España.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás y ORSI, Omar Gabriel (2015). “Cuadernos de Política Criminal”. Nº 16. Dykinson. Madrid - España.

ROSE-ACKERMAN, Susan (2006). “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”. En: SANDOVAL, Irma. (ed.) “Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad”. FCE. México.

# O FEMININO NA ETIOLOGIA DO ATO INFRACIONAL

SAMPAIO VERGILIO, SORAYA  
AZEVEDO DE JESUS, ALEXANDRE

# O FEMININO NA ETIOLOGIA DO ATO INFRAACIONAL

## I. FEMININO E ATO INFRAACIONAL

Pensar a etiologia do ato infracional pressupõe alguns consensos. O primeiro diz respeito a própria definição de que compreendemos por etiologia o que define a palavra – estudo das causas e fatores. Ousadamente propomos ampliar o conceito estipulando que trataremos também de determinantes e motivações. Causas, fatores, determinantes e motivações do quê? No caso deste trabalho, apresentaremos o ato infracional no Brasil, especificamente no Estado do Rio de Janeiro. O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA/90), legislação brasileira voltada para infância e adolescência, considera como ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal cometida por adolescentes e jovens com idades compreendidas entre 12 e 18 anos incompletos. Consideramos, assim como outros estudiosos e operadores desta imensa rede em torno do delito juvenil, que são infundáveis e complexas as possibilidades e variáveis quando tratamos do ato infracional. Neste sentido, nos desafiamos a trabalhar o feminino. Campo ainda pouco explorado, mas muito presente nesta implexa trama. O feminino relaciona-se a infração de diferentes formas, desde dentro das relações familiares, por exemplo sob forma de ausência ou presença, até como expressão de gênero dos sujeitos em conflito com a lei. E, neste trabalho optamos por apresentar o feminino a partir de dados coletados sobre 69 trajetórias de vidas das adolescentes e jovens do sexo feminino em privação de liberdade na única unidade feminina no estado do Rio de Janeiro, o Centro de Socioeducação Professor Antônio Carlos Gomes da Costa. Fruto da pesquisa interinstitucional entre Departamento Geral de Ações Socioeducativas<sup>1</sup>(DEGASE) e Universidade Federal Fluminense (UFF) – Trajetórias de vida de socioeducandos em internação no estado do Rio de Janeiro – os dados aqui apresentados representam o censo realizado no público feminino.

A privação de liberdade é predominantemente masculina. Seja nos espaços destinados a adultos ou naqueles destinados a jovens e adolescentes o feminino histórica e mundialmente compreende uma parcela ainda bem pequena se comparado ao universo dos homens.

A World Female Imprisonment List de 2017 revelou que havia 714.000 mulheres e jovens dentre os 10.35 milhões de encarcerados no mundo. Na base de dados World Prison Brief Data (2018), Hong Kong na China foi classificada como o lugar que possui maior proporção de mulheres dentro do sistema prisional no mundo, correspondendo a uma taxa de 20,8 % dos encarcerados locais. Se tomarmos por referência números absolutos encontraremos o Brasil em 3º lugar no ranking mundial com 44.700 mulheres. Porém, as adolescentes e jovens do sistema socioeducativo não foram contabilizadas, talvez porque os dados tenham sido coletados a partir das informações do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e o órgão responsável por fornecer a informação sobre adolescentes e jovens brasileiros é o Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE).

O Levantamento Anual do SINASE (2018) revelou que 1.079 meninas estavam em cumprimento de medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade no dia 30 de novembro de 2015 no Brasil. Porém, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) indicou que em todo ano de 2015 foram expedidas 9.971 guias de execução de medida socioeducativa para as adolescentes do sexo feminino. Essa mesma base de dados aponta que já temos 4.166

<sup>1</sup> DEGASE é o órgão responsável pela execução de medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade impostas a adolescentes e jovens com idades entre 12 e 18 anos impostas pelo Sistema Judiciário.

guias expedidas para as meninas em 2018 (de 01 de janeiro até 31 de maio) e considerando que nem chegamos à metade do ano, a previsão é de que não haverá diminuição significativa no Brasil de adolescentes e jovens do sexo feminino envolvidas em atos infracionais.

No Rio de Janeiro, o DEGASE em sua Síntese Diária de Controle de Adolescentes e Jovens registrou uma média diária de 28 adolescentes do sexo feminino internadas no antigo Educandário Santos Dumont em maio de 2010. Atualmente, o mesmo documento acusa como média 57 jovens internadas na mesma unidade, cujo nome atual é Centro de Socioeducação Professor Antônio Carlos Gomes da Costa. Isto representa um aumento de mais de 100% em uma década.

Foram estes contextos sobre o universo feminino dentro da privação de liberdade, o da presença ainda que em menor número em relação aos adolescentes do sexo masculino e o do aumento ao longo dos anos, que nos motivaram a demonstrar a significância deste grupo a partir de como auto relataram importantes aspectos de suas vidas.

## II. @S JOVENS

Quando a pesquisa foi realizada a amostra representou o universo de adolescentes de ambos os sexos em privação de liberdade no estado do Rio de Janeiro. Porém, como o quantitativo total de internas era 69, optou-se por fazer um censo da unidade. Logo, quando perguntadas sobre o sexo, neste caso referindo-nos a classificação biológica com que nasceram, todas responderam ser feminino.

Porém, quando perguntadas sobre sua identidade de gênero<sup>2</sup> 21,73% responderam ser masculina. Ou seja, pouco mais de 1/5 das meninas responderam identificar-se com o gênero masculino. Um número que consideramos significativo sobretudo se comparamos aos internados do sexo masculino em que apenas 0,7% responderam que possuem identidades de gênero distintas do seu sexo biológico.

Cabe ressaltar que a pergunta sobre gênero foi colocada no questionário pensando na realidade das socioeducandas. A homoafetividade dentro dos espaços de privação de liberdade destinados a mulheres e jovens meninas há muito tempo tem instigado pesquisadores de diferentes lugares do mundo. Inspirados pelas reflexões de Cunha (1991) acerca da “homossexualidade” em uma prisão feminina de Portugal incorporamos mais duas questões para observarmos sob diferentes perspectivas a discussão da homoafetividade feminina.

Quando perguntadas se mantinham relações sexuais com pessoas do mesmo sexo 32 jovens responderam que sim ou às vezes. Indagamos também se sabiam de relações sexuais entre jovens dentro dos alojamentos e 60 disseram que sim. Estas duas questões quando feitas aos adolescentes do sexo masculino obtiveram como resposta, respectivamente, 5,0% e 28,8%. Apesar de sabermos que a sociedade brasileira ainda é muito machista e que, portanto, esta característica influencia nas práticas e falas sobretudo dos adolescentes do sexo masculino estas diferenças muito grandes entre os grupos entrevistados e para ambas as questões corroboram para o que pesquisas vem apontando – a homoafetividade é um tema mais presente nas unidades femininas do que na masculina.

Ainda dentro do tema da sexualidade observou-se que 14,5 % responderam ter filhos enquanto 27,5 % do sexo masculino disseram tê-los.

Ampliando o perfil das jovens, sobre a faixa etária 34,8% tinham 17 anos, 24,6% com 16, e 15,9% tinham 15 anos. Embora a maior concentração etária seja na faixa de 15 a 17

<sup>2</sup> Construção social.

anos, apenas 13% das jovens encontram-se no Ensino Médio. É nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º anos) que concentram-se 75,3% das adolescentes, indicando que parte significativa encontra-se em defasagem idade-série. Esta parte significativa representa 85,5% das jovens e a média de anos de defasagem idade-série é de pouco mais de 3 anos, chegando a extremos de 9 anos. Porém, se considerarmos as 23,2 % das adolescentes que se autodeclararam brancas esta média cai para 2,4 anos com extremos de defasagem idade-série de até 5 anos.

Pardas e pretas somam juntas 73,9% das privadas de liberdade embora dados do último Censo Populacional (IBGE:2010) realizado no país apontassem que das 190.755.799 pessoas residentes 47,50 % eram brancas e 50,94% eram pretas e pardas. Há anos o encarceramento é proporcionalmente maior entre pretos e pardos, reflexo das profundas desigualdades sociais no Brasil e da criminalização de negros, sejam homens ou mulheres.

Sobre com quem moram 59,42 % disseram ser com suas mães, 57,67 % irmãos, 34,78 % avós e 18,84 % pais. Importante destacar que 30,43 % disseram residir com mãe/madrasta e pai/padrasto. Isto dignifica dizer que quase 1/3 das meninas tem responsáveis de ambos os sexos morando consigo. Um dado que consideramos significativo, uma vez que o senso comum há muito tempo tem apontado que jovens em situação de privação de liberdade tem famílias monoparentais chefiadas predominantemente por mães.

Sobre suas famílias perguntamos ainda sobre alguns eventos marcantes como morte, doenças, conflitos, uso de substâncias psicoativas e separação. Todas responderam que passaram por pelo menos uma destas situações entre pais/responsáveis ou familiares próximos: 65,2 % passaram por conflitos sérios repetidos e 62,3 % divórcio e/ou separação entre pais/responsáveis; 58% problemas de álcool ou drogas e 55,1% por doença muito grave dos pais ou alguém muito próximo e 43,5 % morte de pai ou mãe. Neste sentido, foram estes eventos que se correlacionaram com a maior parte das 18,84% daquelas que tinham avós como principais referências de moradia (sem pais/padrasto ou mãe/madrasta).

Quando perguntadas sobre a quantidade de pessoas com quem moram 1/3 declarou serem 6 ou mais e outros 1/3 revelaram serem 4 ou 5 pessoas. Ao perguntarmos sobre a quantidade de quartos na residência destas 46 jovens, 35 disseram ser até 2 quartos, sendo que 15 moram com 6 ou mais pessoas. Sugerindo que possam ser espaços que abrigam mais pessoas do que comportariam.

Sobre religiosidade 58% declaram-se evangélicas pentecostais (Assembléia de Deus, Universal), seguidos de 27,5% das que creem em algo, mas não tem religião. Não encontramos quaisquer relações sobre o tema e questões como pares (quem são e o que fazem as pessoas com quem andam), rotina mais supervisionada, ou outras questões que possam sugerir que religião relaciona-se a comportamento mais “dócil”, “regulado”, “moral” como permeou por muito tempo dentro do imaginário social. Também não conseguimos correlacionar religiosidade com outros aspectos ligados a perspectiva de conforto ou auxílio, neste sentido, por exemplo, não influenciou nos medos que as jovens sentem ou sentiram durante a privação de liberdade onde abandono ( 53,62% ), enlouquecimento ( 52,17% ), solidão (47,82% ), violência ( 46,37% ), não conseguir dormir ( 40,57% ), assombração (23,18% ), perseguição quando sair ( 15,94% ) e voltar para a casa ( 11,59% ) são os principais temores, sendo que 75 % relataram dois ou mais. Para as que tem mais de 6 meses de privação de liberdade abandono, enlouquecimento e não conseguir dormir são os principais temores. Para as que tem menos de 6 meses os maiores temores são enlouquecimento, abandono e solidão.

Medos e sentimentos dentro do cárcere tem sido temas de diferentes estudos. Alguns relacionando-os aos efeitos da prisionização<sup>3</sup> e que são fortemente determinados pela variável tempo.

No período inicial, constatou a conformidade às expectativas e valores do staff; no período intermédio, uma não conformidade social e uma adoção do código dos reclusos; e finalmente, no período que antecede a libertação o abandono dos valores da cultura prisional e o retomar das atitudes conformistas. Esta trajetória é então marcada por ciclos que configuram um padrão em forma de U. (Cunha 1991)

Embora o período que anteceda a saída seja, para Cunha (1991), em espaço-tempo marcado e diferenciado, a liberdade é o principal tema conversado entre elas, superando inclusive, família, sexo, facção e futuro. Neste sentido é um tema comum, independentemente, do tempo em que lá estão, da idade ou ato infracional que tenham cometido, bem como suas justificativas e explicações de motivações para a prática do delito. Assim, é curioso ver que as facções as quais declararam 75,5% estarem vinculadas, tornam-se o assunto menos conversado restringindo-se a quem pertence a estas organizações criminosas. Se o dinheiro aparece em 65,21 % das respostas indicando ser o principal fator de cometimento do ato infracional ele fica em penúltimo lugar, numa escala de 11 assuntos mais comentados entre elas.

As meninas em privação de liberdade também revelam estar em segundo lugar como explicação para a prática de atos infracionais o desejo de fazer algo perigoso/aventura (33,33%) e em terceiro lugar o desejo de se serem reconhecidas, respeitadas, de chamar atenção de homens e mulheres (23,18 %).

No ranking dos atos infracionais mais praticados por elas aparecem, assim como acontece nos adolescentes do sexo masculino, o roubo (49,27%) e tráfico de drogas (34,78 %). Em 31% das entrevistas foi possível observar que cometeram 2 ou mais atos infracionais na passagem atual pelo sistema socioeducativo. Porém, apenas 20,3% não tiveram passagens anteriores e das 79,7% que já estiveram alguma vez anteriormente no sistema socioeducativo 43,5 % disseram que foi apenas 1 vez. Quando comparamos aos dados dos adolescentes do sexo masculino, observamos dos 89,9% que já estiveram alguma vez anteriormente no sistema socioeducativo apenas 26,4 % disseram que foi 1 vez. Neste sentido, as adolescentes têm menos entradas e passagens seja na privação ou restrição de liberdade.

Sobre a violência durante o ato infracional responderam que houve 63,1 %, porém 12,3 % disseram ter sido elas próprias a mais violenta. Quando perguntadas se haviam usado drogas ou outras substâncias antes do delito, 59,7% disseram que sim. E as drogas são uma realidade que permeiam ambos os grupos, feminino e masculino, porém os números sugerem um uso vinculado a uma maior variedade de drogas simultaneamente nas meninas do que nos meninos. Por exemplo, enquanto 64% dos meninos usam 3 ou mais drogas, 77 % das meninas encontram-se na mesma faixa. Em relação aos tipos usados não houve diferenças significativas entre ambos os grupos e o uso em números absolutos ficou assim distribuído: 55 usam maconha, 50 cigarro, 45 álcool, 33 lança perfume, 31 Loló, 22 ecstasy, 20 LSD, 18 Skank, 17 haxixe e 36 outras drogas. Sobre a idade com que começaram a usar 40,7% iniciaram antes dos 12 anos de idade e 51,6% de 13 a 16 anos.

Os dados acima apontam que quase metade das meninas iniciaram o uso de drogas ainda na infância. Esta variável sugere uma extrema vulnerabilidade a que estas jovens estão expostas ao longo de suas trajetórias. Outras marcas da vulnerabilidade presentes em suas

<sup>3</sup> Conceito de autoria de Clemmer (1940) “que o definiu como o assumir, em maior ou em menor grau, os modos de vida, tradições, costumes em suma, a cultura penitenciária” (Cunha, 1991)



vidas são as relacionadas as violências e violações sofridas. Assim, apresentamos abaixo tristes números que revelam dolorosas experiências vivenciadas e, algumas vezes silenciadas, pelas nossas adolescentes:

- 21,7% sofreram abuso sexual na infância sendo que 13% disseram ter sido dentro de casa;
- 20,7% tem cicatrizes pelo corpo em virtude de violência doméstica;
- 46,4 % tem cicatrizes provocadas por violência auto infringida;
- 53,6% relataram que já apanharam de forma violenta;
- 56,5% disseram que seus pais/responsáveis já foram violentos com elas;
- 62,3% disseram que já se sentiram abandonadas e
- 60,9 % falaram que já se sentiram violentadas dentro de casa, ainda que não tenha havido agressão física.

### III. CONCLUSÕES

Segundo Agnew (2012) criminologistas feministas tem apontado cada vez mais que o sexo não é apenas mais uma variável dentro da explicações para o delito juvenil e o crime. Neste sentido, é urgente que antigas teorias sejam revisadas marcando um maior empenho por parte dos pesquisadores para explicar o crime feminino e o aparecimento de novas teorias acerca deste grupo específico. Da mesma forma, operadores da rede de atendimento a estas jovens bem como a sociedade devem movimentar-se em busca da compreensão das especificidades e necessidades inerentes a esta parcela de privadas de liberdade. Se durante muito tempo usamos o discurso de que por serem em menor número deveríamos investir de forma secundária nelas, há muito este não cabe mais. Seja pela normatização e legislações que determinam que crianças e jovens constituem-se absolutamente em prioridade social, seja pela compreensão de que só vamos dirimir as desigualdades reconhecendo a igualdade de importância entre indivíduos independente de raça, sexo, religião e etc.

Nosso trabalho intencionou selecionar algumas das questões que mais chamaram-nos atenção durante a análise dos dados coletados na pesquisa interinstitucional. Foram 288 questões respondidas e, portanto, um número vasto de possibilidades de olhares e análises. A partir da compreensão que estas 69 jovens tinham como semelhanças serem do sexo feminino, autoras de atos infracionais e em suas trajetórias vulnerabilidades é que propomos esboçar o trabalho a partir desta ordem.

Assim, buscamos iniciar a apresentação destas adolescentes e jovens a partir de um elemento que indiscutivelmente distinguem-nas do universo masculino em privação de liberdade - a homoafetividade manifesta. No que concerne ainda a sexualidade foi possível observar que poucas tem filhos, sobretudo se comparadas aos meninos.

Dentro do perfil foi possível observar que 75,3% tem idades entre 15 e 17 anos e defasagem idade-série preocupante, sobretudo entre as 73,9% de meninas que se autodeclararam negras (pretas e pardas). Mais uma evidência de nossa histórica e cíclica desigualdade social e racial.

Ao contrário do que muitos estudos ainda apontam, e por isto a importância de voltarmos nossos olhos para as jovens, sobre com quem moravam, surpreendemo-nos com as cerca de 33% de jovens que moram com figuras paternas e maternas representadas por seus pais/padrastos e mães/madrastas. Da mesma forma ficamos surpresos com a quantidade de marcos impactantes em suas famílias e onde todas vivenciaram ao menos um.

Os temores e medos revelados nos fazem pensar em suas fragilidades. Ao contrário do que um grupo da sociedade muitas vezes tem conclamado como fácil, a privação de liberdade por si só é extremamente traumática, impondo inseguranças e vivências absolutamente atroz. Neste sentido, paradoxalmente uma vez que estão privadas de liberdade é esta o tema condutor de suas conversas.

Sobre o ato infracional, observamos que roubo e tráfico também para elas ocupam os primeiros lugares nos delitos mais cometidos e que apesar de terem menos passagens pelo sistema socioeducativo os dados sinalizam que temos que melhorar o atendimento dentro do Degase e a comunidade estar mais implicada em sua reintegração social.

O uso e o comprometimento com um alto número de substâncias psicoativas e a infância de parte significativa marcada pela iniciação do uso de drogas nos levam a compreensão de que as vulnerabilidades se apresentam desde cedo em suas trajetórias.

Compreendendo que cada vez mais torna-se impossível polarizar a juventude em dois extremos - os perpetradores de violência e as vítimas – apresentamos o alto número de outras e sérias vulnerabilidades a que estiveram e estão expostas, dentro e fora de suas casas, que deixam marcas aparentes ou não e nos fazem encerrar este trabalho convidando a todos a pensar na posição social que tomamos frente a complexidade de trajetórias e do próprio ato infracional.

#### IV. BIBLIOGRAFIA

Agnew, Robert; BREZINA, Timothy (2012). *Juvenile Delinquency: causes and control*. Oxford University Press.

Brasil (1990). Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 dispõem sobre Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069.htm) > Acesso em 10/01/2017

\_\_\_\_\_ (2018) Levantamento anual SINASE 2015. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Clemmer, Donald (1940): *The Prison Community*; New York, Rinehart & Co.; 1940.

Conselho Nacional de Justiça (2015). Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/cnaclnovo/publico/graficos.jsf> >

Cunha, M. I. P. (1991). A prisão feminina como “ilha de Lesbos” e “escola do crime”: discursos, representações, práticas. In Medeiros, C. L. (Org.). *Do desvio à instituição total: subcultura, estigma, trajectos* (pp. 163-184). Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.

Instituto Brasileira de Geografia e Estatística (2010). Censo Populacional. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/136#resultado> >

World Prison Brief (2017). *World Female Imprisonment List*. Disponível em: < [http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_female\\_prison\\_4th\\_edn\\_v4\\_web.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_prison_4th_edn_v4_web.pdf) >

\_\_\_\_\_ (2018). *World Prison Brief Data*. Disponível em: < [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/female-prisoners?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/female-prisoners?field_region_taxonomy_tid=All) >

**EL PROCESO ABIERTO DE LA INTERCULTURALIDAD  
EN BOLIVIA: IDENTIDAD GWARAYU Y AUTONOMÍA  
INDÍGENA**

CUELLAR ALEXANDER, LOURDES

## EL PROCESO ABIERTO DE LA INTERCULTURALIDAD EN BOLIVIA: IDENTIDAD *GWARAYU* Y AUTONOMÍA INDÍGENA

La diversidad cultural que se intentó homogeneizar en algunos períodos de la historia boliviana, surge hoy como un proyecto de futuro para muchos pueblos indígenas a través de la Autonomía indígena inscrita en la Constitución Política del Estado Plurinacional<sup>1</sup> (CPE) de Bolivia de 2009. El municipio de Urubichá<sup>2</sup>, situado en la provincia Guarayos, departamento de Santa Cruz, emprendió esta vía en julio 2017. El trabajo de terreno efectuado en febrero y marzo 2018 se concentró en el estudio de la interculturalidad<sup>3</sup> en la comuna de Urubichá, durante el proceso de demanda de autonomía en el que intervienen diferentes actores, cada cual haciendo patentes sus prioridades y sus intereses. Este proceso se presenta como una reivindicación histórica del Pueblo Guarayo<sup>4</sup>, mayoritario en este municipio, y contempla objetivos económicos de gestión política y territorial con identidad propia.

En Bolivia, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), nacida en 1982, hoy rebautizada Central de Pueblos Indígenas de Bolivia, tiene un protagonismo determinante para lo que se está actualmente viviendo en materia de autonomía indígena y para el modelo de Estado Plurinacional. Desde su creación, la CIDOB<sup>5</sup> pide transformaciones vitales al Estado en materia de reconocimiento de territorios comunitarios autónomos, de comunidades indígenas autónomas y la puesta en marcha de programas de educación bilingüe y bicultural (Lacroix 2005). Los pueblos que iniciaron esta confederación son cuatro: Chiquitanos, Ayoreos, Guaraní y Gwarayu a los que se incorporarán otros sumando, en 2010, treinta y cuatro pueblos representados por sus respectivas organizaciones<sup>6</sup>.

Adoptando una estrategia de acción colectiva “constitucionalista y legalista” (Lacroix 2011: 110), la CIDOB obra en el campo de la legalidad y de diálogo permanente con el Estado. Por medio de presentación de proyectos políticos, de proposiciones legislativas y la organización de marchas reivindicativas, esta confederación obra y ocupa un espacio en el escenario político boliviano. En 1990, la primera “Marcha por el Territorio y la Dignidad” lleva a centenares de indígenas desde las Tierras Bajas hasta la capital para hacer conocer sus reivindicaciones y su existencia misma,

1 La Constitución ecuatoriana de 2008 contiene igualmente textos relativos al carácter plurinacional de esa nación.

2 Este municipio está compuesto por las comunas de Salvatierra, Cururú, Yaguarú y Urubichá. Tiene una extensión de 10.227 km<sup>2</sup> según el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.

3 El término “interculturalidad” en este texto se refiere a las percepciones y relaciones entre grupos de personas con diferentes maneras de vivir y de ver el mundo y que se relacionan en un espacio y en una circunstancia determinados.

4 La auto-identificación Pueblo Gwarayu fue definida por el Consejo Educativo del Pueblo Indígena Guarayo, CEPIG, en el marco del proceso de investigación realizada por CIPCA en 2006 (Nostas y al., 2012: 9). En este trabajo, utilizaré indistintamente el término en castellano y en lengua guaraya respetando las fuentes citadas.

5 A finales de los años 1970, representantes de los pueblos Ayoréodes, Guarayo, Guaraní, Izocéño, Chiquitano, Ava-Guarani y Weenhayek se reúnen en diversas ocasiones para analizar la situación común de las poblaciones autóctonas de las Tierras Bajas. En los archivos de la CIDOB, esta situación es descrita en términos de “expoliación agraria histórica y de marginalización económica y política.” Estos intercambios son posibles gracias a la ayuda financiera de un pequeño grupo de antropólogos presentes. Uno de ellos, Jorge Riestter, explica que los primeros encuentros no tienen planificación. En 1978, los avances son grandes gracias a la consolidación y unión de los pueblos y no gracias al gobierno (entrevista de marzo 2018). Según Lacroix, es probable que estos actores “externos” hayan influido en la constitución de la futura confederación pan étnica aun cuando los dirigentes autóctonos tenían cada uno por su lado proyectos de esta magnitud (2011: 106).

6 Estos pueblos habitan en toda la región de Tierras Bajas, es decir, en 7 de los 9 departamentos que constituyen Bolivia (Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, Chuquisaca, Trópico de Cochabamba y Norte de La Paz). Las organizaciones regionales ya consolidadas y fortalecidas son: CPIB Central de Pueblos Indígenas del Beni, CIRABO Central Indígena de la Región Amazónica, CPESC Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, APG Asamblea del Pueblo Guaraní, ORCAWETA Organización de Capitanías Weehayek Tapiete, CPILAP Central de Pueblos Indígenas de La Paz, CPITCO Central de Pueblos Indígenas del Trópico Cochabamba y CIPOAP Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando. [www.amazonia.bo](http://www.amazonia.bo).

ignorada hasta entonces o estigmatizada por los propios pueblos indígenas de las Tierras Altas. Los pueblos indígenas de las Tierras Bajas se distinguen del campesino andino y de los grupos dominantes locales. La presencia andina de pequeños agricultores instalados en esta región como consecuencia de movimientos de “colonización” planificadas y organizadas por el Estado por la Ley de Colonización de 1966<sup>7</sup> es causa de conflictos. Denuncian también la presencia de élites políticas y económicas locales, de origen extranjero, con las que las poblaciones indígenas están en competencia para acceder a los recursos naturales. Estos grupos controlan el mercado de las tierras y contribuyen al avance del frente agrícola amenazando así los espacios de hábitat de las poblaciones indígenas. Esta primera Marcha obliga al gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) a decretar transformaciones en favor de la administración de su territorio y de sus derechos ancestrales. Durante su gobierno se ratifica igualmente la Convención 169 de la OIT.

En los años noventa la CIDOB es oficialmente reconocida por el Estado boliviano como “la entidad representativa de los pueblos indígenas de las Tierras Bajas de Bolivia” convirtiéndose así en la primera agrupación de pueblos indígenas minoritarios, el parangón de la Confederación Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la organización andina que reúne principalmente a los pueblos Aymara y Quechua, mayoritarios en población. Otras marchas se organizarán en 1996 (Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas) y en 2000 (Marcha por la Tierra, Territorio y Recursos Naturales).

Entre 1993 y 1997, Víctor Hugo Cárdenas, intelectual de origen Aymara es elegido vicepresidente al lado de Gonzalo Sánchez de Lozada, presidente de un gobierno neo liberal. Durante este gobierno se inician algunas reformas que apuntan la redefinición del lugar de los pueblos indígenas en el sistema político y en la nación boliviana. Se pone en marcha la Reforma de la Educación que pone las bases de una educación intercultural bilingüe. Esta reforma será acompañada de otras dos legislaciones a favor de los pueblos indígenas: la Ley de Descentralización Administrativa y la Ley de Participación Popular de 1994 por la que se municipaliza el territorio boliviano y que aspira a democratizar la vida política local. En 1996, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (I.N.R.A) abre la atribución de Tierras Comunitarias de Origen (T.C.O.) a las comunidades que las soliciten. El concepto de nación pluriétnica y pluricultural es por fin reconocido en la Constitución de 1994, términos ausentes en la Constitución de 1967. Su incorporación es percibida, por unos, como un peligro para la unidad nacional y para otros como un acto de justicia histórica. Por otra parte, los partidos políticos en el poder se limitan a su participación en procesos electorales y gestión de poder públicos y dejan de lado las funciones de mediación y de articulación social. Estas funciones son asumidas por otros actores de la sociedad civil: medios de comunicación, la iglesia, las ONG, los sindicatos y gremios, las organizaciones indígenas.

El término de Estado Plurinacional será recién inscrito en la CPE de 2009 forjada en la Asamblea Constituyente (2006-2007). Ya presente durante la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, esta demanda será más tarde reiterada durante la Guerra del Gas en las ciudades de El Alto y de La Paz en 2003. Podemos considerar así que esta Asamblea marca el momento intercultural más determinante e intenso de encuentro entre todos los representantes de los diferentes grupos sociales y los pueblos de las Tierras Bajas y del Altiplano. El resultado de esa diversidad de reivindicaciones y propuestas será plasmado en la CPE en la que aparecerán inscritos conceptos como plurinacional, interculturalidad, intraculturalidad, descentralización y autonomía,

<sup>7</sup> Uno de los proyectos inscritos en el programa del Movimiento Nacionalista Revolucionario (M.N.R.) que gobernó Bolivia desde 1952 hasta 1964, fue el desarrollo agropecuario en la parte oriental del país. Se inicia la marcha al Oriente con la construcción de una carretera anexando tierras altas y tierras bajas y con un plan de colonización con ayuda financiera internacional. Otro de los objetivos es de aliviar la densidad demográfica del Altiplano y los valles que reunían 93% de la población y que ocupaba 41% del territorio nacional. La solución aparente es entonces de promover el reasentamiento de la población de las tierras altas en los valles del este y en las tierras orientales, mucho menos densas (Martínez-Acchini 2009: 38).

como ejes directivos del paradigma de sociedad propuesto por el partido de Evo Morales, el Movimiento al Socialismo (M.A.S.).

Con este proyecto de refundación de un Estado plurinacional, Bolivia ha emprendido un amplio proceso de cambio a largo plazo. Pero cómo se entiende el concepto de plurinacional<sup>8</sup>? Se puede considerar la Constitución boliviana como “la expresión de un nuevo constitucionalismo”, “impulsado desde abajo”, “transformador y contra hegemónico y experimental” descrita así por De Sousa Santos (2012: 71-80 en Morell i Torra 2015: 99). En este sentido, para el asambleísta Carlos Romero lo “plurinacional” es lo que verdaderamente hace particular y distinta la Constitución y “enfatisa el reconocimiento de colectividades que legítimamente pueden auto identificarse como pueblos o naciones indígenas.” Desde otra perspectiva, la noción de pluralidad y de los diferentes niveles de autonomía<sup>9</sup> causan inquietud. Es el caso de José Antonio Quiroga para quien el “Estado Plurinacional reemplazaría a la nación boliviana.” Carlos Alarcón, miembro de la Asamblea, considera que “lo plurinacional en la definición misma del país es empezar por lo que divide a los bolivianos, dejando de lado lo más importante, que es lo común, lo que nos une” (Schavelzon 2012: 133-134). Para los pueblos indígenas la puesta en marcha de esas autonomías indígenas constituye un primer paso hacia la construcción efectiva del Estado Plurinacional. Ese régimen y las modalidades de atribución están definidas por la Ley Marco de Autonomías y de Descentralización de 2010. Las entidades indígenas, deben elaborar un estatuto autonómico que debe ser aprobado por referéndum y por dos tercios de votos de la población local. En 2011, once municipalidades y algunas TCO inician el proceso para adoptar un régimen de autonomía indígena. Según Lacroix, aunque Bolivia es pionera en el reconocimiento de los derechos indígenas, estos últimos no están plenamente vigentes, constatación compartida por organismos internacionales<sup>10</sup> (2011: 117) y por investigadores (Cruz Rodríguez 2012, Morelle i Torra 2015, Villagomez 2017).

¿Por qué el municipio de Urubichá<sup>11</sup> desea alcanzar una autonomía indígena<sup>12</sup>? Roberto Urañavi, presidente de la Central Comunal de Urubichá, durante la Asamblea Consultativa del Pueblo Gwarayu<sup>13</sup> en la que se tomó la determinación de transitar hacia la Autonomía Indígena, recordó que su pueblo en la época colonial administraba sus propios recursos, su propia justicia y contaba con instituciones propias.

Ahora queremos demostrar, con este proceso que somos capaces de seguir haciéndolo y que vamos a poder satisfacer las necesidades de nuestro pueblo. Tenemos el derecho de autogobernarnos bajo nuestras normas y procedimientos propios, por eso, como pueblo indígena Guarayo queremos plasmar las costumbres de los cuatro pueblos, y en esta Asamblea reafirmamos que el pueblo indígena de Urubichá es consecuente con su historia y la lucha de sus antepasados. (Callejas 2017)

Por su parte, el alcalde del gobierno autónomo municipal de Urubichá, apoya esta iniciativa y la defiende argumentando que “el Estado ha impuesto una forma de desarrollo ajena que no

8 Aparte de las constituciones boliviana de 2009 y la ecuatoriana de 2008, la constitución rusa y la etíope contienen textos relativos al carácter plurinacional.

9 La CPE determina tres niveles de autonomía: departamental, regional e indígena originaria campesina.

10 La Coordinación Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) y la Coordinación de Organizaciones Indígenas del Cuenco Amazónico (COICA) y expresada durante el Seminario Internacional sobre los “Derechos de los Pueblos Indígenas y su viabilidad en el mundo globalizado”, organizado por ERBOL en junio 2010.

11 El municipio de Urubichá tiene una población de 7 026 habitantes según el Censo de Población y Vivienda de 2012 de los cuales 95% son Guarayos (Instituto Nacional de Estadísticas).

12 Esta pregunta surge frente a ejemplos de municipios que cumplen con los requisitos para presentar una demanda de autonomía indígena pero que prefieren seguir funcionando como municipios porque disponen de ventajas materiales necesarias para vivir bien. Es el caso del municipio de Curahuara de Carangas en el departamento de Oruro (Tockman 2015).

13 El 19 de julio de 2017, a través de sus Centrales Comunales de Salvatierra, Cururú, Yaguarú y Urubichá, el municipio de Urubichá tomó la determinación de iniciar el proceso hacia la Autonomía Indígena (Callejas 2017).

corresponde a la realidad intrínseca del Pueblo Guarayo. Este sistema ha dejado de lado el saber comunitario, el respeto de la tierra y las formas tradicionales de intercambio para remplazarlos por un sistema individualista, de depredación, de monocultivo y de predominación de la moneda” (entrevista de febrero 2018).

La entrega del certificado de ancestralidad<sup>14</sup> transmitido por el Vice ministro de Autonomías el 24 de febrero 2018 en la comuna de Urubichá<sup>15</sup>, constituye una de las etapas en el proceso de demanda de la autonomía indígena del municipio de Urubichá que dará lugar a la preparación del referendo<sup>16</sup> de noviembre 2018. En esta perspectiva, y en la espera de la campaña preparatoria, lo que resalta de las entrevistas con diferentes miembros de la comunidad es que todavía este proceso tiene que ser ampliamente presentado y explicado. En esta etapa, la reflexión sobre el contenido fundamental de lo que será la próxima autonomía en materia de organización política, manejo de reservas naturales, consolidación del territorio, elementos que tendrán que fundamentar los futuros estatutos, no es todavía perceptible. El siguiente paso es la elaboración del estatuto autonómico. Se espera que el contenido de este documento orgánico materialice la esencia de lo “guarayo”. Lo que podría ser esencialmente guarayo en la próxima autonomía indígena es, para el alcalde de Urubichá, “la forma de elección, la recuperación de los valores comunitarios, la reciprocidad, el respeto, la complementariedad y la armonía. No será un retroceso. Se tratará de recuperar los valores del pasado para utilizarlos en el presente para garantizar un futuro. Nuestro territorio es nuestra casa” (entrevista de febrero 2018).

Algunas de las personas informadas sobre el proceso entienden que se trata de una reivindicación legítima, dan un real valor a la minga<sup>17</sup>, como espacio solidario de la comunidad donde los valores propiamente guarayos se reconocen. Pero existe el temor de que cuando la autonomía sea oficialmente pronunciada se viva un fracaso por falta de autoridad, de gestión, de capacitación para manejar las finanzas. Tal vez al principio la autonomía sea positiva, pero podría fracasar por intereses particulares, individuales, extractivistas. Con o sin autonomía, el municipio podría dar mejores condiciones de vida a sus habitantes, piensan otros. Algunas personas desconfían de las autoridades, porque no toman en cuenta al pueblo. Estos temores son sustentados por observadores externos. Villagomez explica que se trata ante todo de un “proceso político, de lucha de intereses y disputa de poder entre los que buscan construir autogobiernos adecuados al territorio y cercano a la organización indígena y los que quieren mantener las estructuras institucionales propicias para beneficios individuales y partidarios” (2017: 19). Las mismas confederaciones indígenas están internamente divididas. Según Lacroix, la CIDOB debería ser “la organización que garantice la aplicación efectiva de la Constitución por haber contribuido directamente en la situación política actual, generando grandes esperanzas en los pueblos indígenas de las Tierras Bajas” (2011:117). Para Jorge Riester, una de las figuras importantes en los inicios de la CIDOB, la realidad es otra. Para evitar toda oposición, el gobierno actual ha optado por dividir al movimiento indígena persiguiendo a algunos dirigentes (Chávez<sup>18</sup> 2012) y dando prebendas y

14 Este documento jurídico es uno de los requisitos previos para solicitar el referendo acceso a la autonomía por la vía de conversión municipal.

15 Tiene una población de 3 241 personas dividida en 802 familias, 1641 hombres y 1600 mujeres según el Censo de población y vivienda del 2012. Representa así el 31,75% de la población total del municipio de Urubichá (Informe de viabilidad de Autonomía Indígena en Urubichá, CIPCA 2016).

16 En esta consulta popular los habitantes del municipio acreditarán su decisión orgánica de ir del municipio a la autonomía indígena.

17 En los pueblos guarayos, el trabajo agrícola se basa en el sistema de rotación de los suelos y la asociación de cultivos se realizan con la comunidad o la unidad familiar en “minga”. (...) El pueblo guarayo tiene un sistema de valores y normas que le permite vivir en colectividad, manteniendo el respeto. Estos valores son la solidaridad, la reciprocidad, el consenso, la participación, la minga, la unidad y la convivencia pacífica, (Flores y al., 2007: 163, 193).

18 Adolfo Chávez es el último de los dirigentes de la CIDOB inicial. En 2012, el gobierno la refunda llamándola Central de Pueblos Indígenas de Bolivia, lo que causara división entre afines y contrarios al gobierno del MAS. Podemos interpretar que

fondos generosos a otros. “Evo se pinta de indígena hacia el exterior, pero, internamente, de cultura y de compromiso indígena no hay nada, él es más sindicalista que indígena”, (entrevista de marzo 2018).

El proceso de autonomía indígena es todavía un campo inexplorado entre los jóvenes. Sus preocupaciones están centradas en cuestiones familiares y proyecciones hacia la vida adulta y laboral. Algunos jóvenes ya no se interesan a que el sistema del trabajo del chaco<sup>19</sup> familiar se perpetúe porque lo consideran como un retroceso. Siendo Urubichá un espacio donde prima la juventud y la niñez<sup>20</sup>, la situación presente y los proyectos futuros de recuperación territorial, política y cultural podrían ser reflexionados con los jóvenes, interrogando sus expectativas, escuchando sus ideas y plasmándolas en los fundamentos.

Un forcejeo intergeneracional entre “tradición” y “moderno” se hace palpable. Los fervientes arquitectos de la autonomía, que desean desvelar y reconstruir una esencia étnica y cultural pertenecen a una generación que asistió o participó a las luchas de las organizaciones indígenas. Los abuelos recurren a su memoria para comentar la forma en que se constituía “la vivencia” principal del “ser guarayo”. “Lo hacen desde sus experiencias individuales y desde su cotidiano vivir, que se desarrollaba en convivencia plena con la naturaleza”, (Nostas 2012: 81). Según los ancianos, los jóvenes y los adultos van perdiendo progresivamente el “ser guarayo” porque se alejan de la naturaleza. Los adultos y los jóvenes efectivamente se ven confrontados a preocupaciones modernas como el empleo y la falta de recursos. Nostas explica que “las familias guarayas enfrentan los cambios drásticos de la apertura y ocupación del territorio. Los pueblos guarayos han cambiado y la gente se dedica a múltiples actividades económicas<sup>21</sup>,” (2012: 84). Los propios habitantes parecen comparar y medir su realidad con aquella del mundo del “Otro” y compilan inventarios de sus carencias. Como analiza Mansilla, “el renacimiento de la identidad indigenista tiene un porvenir ambiguo. Las comunidades rurales campesinas, por ejemplo, están cada vez más inmersas en el universo globalizado contemporáneo, cuyos productos, valores y hasta necesidades van adoptando de modo inexorable” (2009: 129).

La comuna de Urubichá es también un espacio de lucha y disputas entre personas que se autodefinen guarayas (residentes y autoridades municipales) y no guarayas (población mestiza de centros urbanos, paisanos<sup>22</sup>, ganaderos, hacendados *karai*<sup>23</sup>) Hasta finales de los años 1990, la población local no aceptaba fácilmente la llegada de familias collas llegando incluso a

este cambio de nombre obedece a una voluntad de la parte del gobierno de quitar protagonismo a las Tierras Bajas y de “vincular a los pueblos indígenas a la Agenda Patriótica” (Mealla 2012).

19 Del quechua chacu. Montería con ojeo, que hacían antiguamente los indios de América del Sur estrechando en círculo la caza para cobrarla (Diccionario de la RAE). El chaco en las Tierras Bajas constituye un pequeño espacio de tierra que se transmite de padres a hijos en el que se cultiva para el autoconsumo. Los hombres se ocupan de su chaco cotidianamente.

20 Según el Censo de Población y Vivienda de 2012, el municipio de Urubichá tiene una población de 7.026 habitantes, 2.622 forman parte del grupo de edad de 6 a 19 años, 734 tienen entre 0 y 3 años, 423 tienen entre 4 y 5 años, 1.792 tienen entre 20 y 39 años, 970 tienen entre 40 y 59 años y 485 tienen 60 años o más (Ficha Resumen Censo Población y Vivienda 2012, departamento Santa Cruz, provincia Guarayos, municipio de Urubichá, Instituto Nacional de Estadística).

21 Entre esas actividades está el tejido de hamacas actividad de muchas mujeres de Urubichá. Esta técnica transmitida antes de madre a hija, se enseña actualmente en una estructura pluridisciplinaria creada inicialmente para la enseñanza de la música, herencia de la época misional. El “Instituto Coro y Orquesta”, creado en 1998 y propulsado por un sacerdote franciscano, Walter Neuwirth, es un espacio de cultura abierto a todas las edades con la enseñanza de diversos instrumentos musicales y canto y también de actividades artesanales. El objetivo principal de este instituto, según el padre Pascual, es de ocupar el tiempo libre de los jóvenes para ofrecerles algo constructivo, alejarles del vicio y abrirles un mejor porvenir (entrevista de febrero 2018).

22 En la parte oriental de Bolivia, diferentes términos son utilizados para referirse a los migrantes bolivianos. El término más generalizado es el de “collas” que se refiere esencialmente a personas de origen aymara o quechua. Esta denominación puede tener una connotación peyorativa cuando es acompañada de un tono de voz o si es acompañada de un término insultante. A los collas se les dice también paisanos. Si se quiere expresar de manera más amplia y neutra el origen se utiliza la situación geográfica. En este caso, venir del Occidente quiere decir venir de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba.

23 Término aplicado a los criollos-mestizos.



enfrentamientos armados. Estas familias fueron acogidas por el padre Walter Neuwirth<sup>24</sup> quien les ayudó en su instalación e inserción en actividades útiles para la población fueron seguidos por comerciantes andinos y vallunos.

Lo intercultural es un término utilizado desde muchas perspectivas: las diferencias pueden separar, pero también unir tratando la diferencia como una potencialidad, según Gizel Caballero, directora de CIPCA Santa Cruz (entrevista febrero 2018). Uno de los espacios interculturales significativo es el del pequeño comercio. En la comuna de Urubichá, los paisanos son visibles a través de sus tiendas colmadas con mercaderías diversas contrastando con las raras tiendas atendidas por familias guarayas. El espíritu comerciante dinámico venido del Occidente contrasta con una especie de placidez de los habitantes guarayos. Según uno de los entrevistados, los guarayos son conformistas, viven en el presente y no prevén para el futuro. Viviendo en Urubichá desde hace mucho tiempo, los comerciantes entrevistados no hablan guarayo porque nunca vieron la necesidad de hacerlo. Pero aceptan muy bien el hecho de que sus hijos lo hablen en las escuelas. Por otra parte, los prejuicios de los guarayo hacia los paisanos no son siempre expresados claramente, pero se pueden interpretar por comentarios o por “expresiones no verbales”, que la gente que viene del Occidente vive en Urubichá solamente para ganar dinero. Existe una identidad guarayo que se desea proteger prueba de ello es que existe el temor de que cuando el camino que llega a Urubichá sea asfaltado la identidad guaraya vaya perdiéndose poco a poco con el idioma<sup>25</sup>.

El motivo de tensión y de conflicto mayor entre guarayos y collas es alrededor de la tierra debido a que los andinos han comprado tierras a los guarayos o van a ocupar espacios cuya propiedad no está bien determinada. Soliz Tito explica que los migrantes andinos no “conocen la cultura guaraya”. En ese sentido pueden llegar efectivamente a atropellar a la cultura guaraya, manejando por ejemplos, los recursos naturales a su manera y según su conocimiento. La concepción de la tierra y el territorio que tienen los guarayos y los quechua es tan distinta que pueden llegar a colisionar y en la práctica cotidiana crear conflictos. “Para los guarayos, o una buena parte de ellos, el territorio es el lugar de la caza, pesca, recolección de miel y frutos de monte, para la agricultura y pecuaria. (...) En cambio para los quechuas, en estas condiciones de migración, la tierra es sobre todo para buscar mejores condiciones económicas a partir de la agricultura y la ganadería, lo propio podemos decir de otros grupos como los ganaderos, grandes madereros o agricultores”, (2007: 40). En este sentido, desde el punto de vista de un hacendado entrevistado, originario de la ciudad de Santa Cruz, ni la cultura, ni la naturaleza, ni el proceso de solicitud de autonomía guarayo son temas de interés para él frente a reales preocupaciones de funcionamiento de la hacienda y la buena salud del ganado para la futura venta.

En el ámbito escolar, algunos de los profesores entrevistados que vienen de otros departamentos indican que la absorción cultural por parte de la población guaraya es lenta. Hay un largo periodo de observación en el que hay que dar pruebas de buena voluntad para ser aceptado. El director no guarayo de la unidad educativa secundaria, llegado recientemente a este establecimiento, confiesa que tiene algunas dificultades para ser aceptado por sus colegas profesores de origen guarayo y por algunos padres a causa de sus orígenes. En alguna ocasión, cuenta él, el proceso de autonomía fue indirectamente evocado por algún padre de familia para hacer presente el hecho de que serían los propios guarayos quienes tendrían la última palabra en materia de educación de sus hijos (entrevista de marzo 2018). De la misma manera que el espacio escolar puede inicialmente separar a los adultos, este espacio es apto para crear encuentros y lazos entre niños y jóvenes. El Instituto Coro y Orquesta es un espacio intercultural a través de la enseñanza de la música y de diferentes formas de artesanía. Dentro de un convenio entre Estado e

24 Continuando las acciones franciscanas de finales del siglo XIX, que evitaban que las poblaciones indígenas fueran reclutadas a la fuerza para trabajar en los gomales de la región amazónica, este padre inició muchas obras destinadas a la mejora de las condiciones de vida de la comuna de Urubichá.

25 La lengua guarayo, que pertenece a la familia Tupi-Guaraní, predomina en el municipio de Urubichá.

Iglesia, los egresados, con un diploma superior tienen la posibilidad de enseñar en otras ciudades o volver al mismo Instituto donde seguirán formando a las nuevas generaciones. “Los *guarayos* son talentosos y rebeldes”, afirma el director artístico del Instituto. “Hoy, hemos logrado crear un espacio intercultural, abierto a todos, libre. Una apertura a apoyos financieros exteriores y a la participación de profesionales extranjeros” (entrevista de marzo 2018).

A manera de conclusión, como plantea Cruz, “existe una tensión entre plurinacionalidad e interculturalidad que se concretiza particularmente en el establecimiento de las autonomías territoriales” (2013). Sobre esta base ¿en qué medida las Autonomías Indígenas contribuirán a la construcción del Estado plurinacional? La futura Autonomía Indígena de Urubichá ¿podrá irradiar la reconstitución de la Nación *Gwarayu*? El proceso de implementación de autonomías indígenas, iniciado en 2009, hace resaltar dificultades internas y externas poniendo a prueba la capacidad de negociación de los diferentes grupos sociales y la puesta en marcha de un proyecto político viable basado en una identidad indígena. Pero, realiza igualmente un sentimiento de orgullo del ser guarayo que se había atenuado. En tanto procesos recientes de negociación y de combinación de intereses diversos “sin excluir a nadie” (Albó 2017), el municipio de Urubichá se podrá apoyar en la experiencia de Charagua, autonomía guaraní ya vigente desde 2017.

## I. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

### I.1 ARTÍCULOS EN REVISTAS

Albó, Xavier (2017): “Sin autonomías indígenas no hay Estado Plurinacional”. En: *Mundos Rurales*, Revista de opinión, análisis y propuesta, Autonomías Indígena Originario Campesinas. Avances y desafíos, CIPCA, pp. 3-8

Gamboa Rocabado, Franco (2009): “Las razones del fracaso: la Asamblea Constituyente en Bolivia como democracia bloqueada”. En: *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Madrid, enero-marzo 2009 (n°143), pp.57-99

Lacroix, Laurent (2011): “La participation de la Confédération Indigène de Bolivie. A la vie Politique nationale bolivienne (1982-2010)”. En: *Civilisations. Revue internationale d'anthropologie et de sciences humaines*, (60-1 / 2011), Mobilisations et dynamiques identitaires en Amérique andine, pp. 103-119

Morell i Torra, Pere (2015): “La (difícil) construcción de autonomías indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Consideraciones generales y una aproximación al caso de la autonomía guaraní Charagua Iyambae”. En *REAF*, (n°22), pp. 94-135

Villagomez, Fredy (2017): “Sin autonomías indígenas no hay Estado Plurinacional”. En: *Mundos Rurales*, Revista de opinión, análisis y propuesta, Autonomías Indígena Originario Campesinas. Avances y desafíos, CIPCA, pp. 15-22

### I.2 MONOGRAFÍAS Y VOLÚMENES COLECTIVOS

Albo, Xavier /Galindo, Fernando (2012): *Interculturalidad en el desarrollo rural sostenible. El caso de Bolivia*. Cuadernos de investigación 75, La Paz, Bolivia: CIPCA.

Bataillon, Gilles/Lestage, Françoise (2014) : *Sociologie politique de la Bolivie, Problèmes d'Amérique latine*, trimestriel número 91, Paris : éditeur ESKA.

Daillant, Isabelle/Lavaud, Jean-Pierre, (2007) : *La catégorisation ethnique en Bolivie : labellisation officielle et sentiment d'appartenance*. Paris: L'Harmattan.

Flores, Elba/Fernández, Marcelo/Nicolas, Vincent (2007): *Modos originarios de Resolución de Conflictos en Pueblos Indígenas de Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación Unir Bolivia, PIEB.

Lacroix, Laurent (2005). *Indigènes et Politique en Bolivie. Les stratégies chiquitanas dans le nouveau contexte de décentralisation participative*, thèse de doctorat, Paris : IHEAL, Université Paris 3.

Le Bot, Yvon (2009) : *La grande révolte indienne*. Paris: Robert Laffont.

Nostas Ardaya, Mercedes/Tejada Soruco, Alicia (2012): “Aportes para el encuentro en la gestión territorial indígena autónoma de la TCO-TIOC Guarayos o “Plan de Vida””. Santa Cruz, Bolivia: CIPCA, DIAKONIA.

Peñaranda U., Raúl/Mercado, Isabel/Miranda, Boris/ Berríos, Clara (2012): *30 años de democracia en Bolivia, repaso multidisciplinario a un proceso apasionante (1982-2012)*, La Paz, Bolivia: Fundación Unir Bolivia/Edición Pagina Siete.

Schevelzon, Salvador (2012): *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz, Bolivia: CLACSO/Plural/CEJIS, IGWIA.

Soliz Tito, Lorenzo/Marca Cáceres, Judith/Navia, Nicomedes (2007): *Relaciones interculturales, sociopolíticas y productivas en municipios de Santa Cruz y Cochabamba*, La Paz: CIPCA.

Tapia, Luis (2011): *La condición multisocietal. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad*, La Paz: Plural.

Martínez-Acchini, Leonardo (2009): *Hidden people, hidden identity: socio-cultural and linguistic change among Quechua migrants in lowland Bolivia*”. University of Florida.

Zuazo, Moira (2009): *Como nació el MAS, La ruralización de la política en Bolivia, entrevistas a 85 parlamentarios del partido*, La Paz, Bolivia: Friedrich Ebert Stiftung.

Zuazo, Moira/Faguet, Jean-Paul/Bonifaz, Gustavo (2012): *Descentralización y democratización en Bolivia, la historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*, La Paz, Bolivia: Friedrich Ebert Stiftung.

### *1.3 CONTRIBUCIONES EN VOLÚMENES COLECTIVOS*

Albó, Xavier (2008): “Poder Indígena en Bolivia, Ecuador y Perú”. En “*Democracia, Interculturalidad, Plurinacionalidad y Desafíos para la Integración Andina*”, Seminario Regional Andino, (Raúl Peñaranda Editores), La Paz, Bolivia, pp. 21-34

Dumoulin Kervran, David (2006): “Les terres indiennes pour la conservation”. Dans Gros, Christian et Strigler, Marie-Claude: “*Etre Indien dans les Amériques* », Paris, Editions de l'Institut des Amériques, IHEAL, pp. 91-104

Mansilla, H.C.F. (2007): “Aspectos problemáticos de la identidad boliviana”, En *Opiniones y análisis, Política e identidad en Bolivia*, n°86, Fundemos, La Paz, Bolivia, Fundación Hanns Seidel, pp. 123-150

Zegada, María Teresa (2008): “La democracia ante el desafío de su profundización 1982-2007. Bolivia 25 años construyendo la Democracia”. En: “*Visiones sobre el proceso democrático en Bolivia*”. Vicepresidencia de la Republica, Postgrado de Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA), Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza de la Cooperación Alemana (PADEP/GTZ),

Fundación Friedrich Ebert - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FES-ILDIS), Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Bolivia), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA INTERNACIONAL), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), La Paz, Bolivia, pp. 27-38

#### *I.4 DOCUMENTOS EN INTERNET*

Albo, Xavier/Barrios, Franz (2007): “Para una Bolivia Plurinacional e intercultural con autonomías”. En <http://idh.pnud.bo> (<http://idh.pnud.bo/content/22-por-una-bolivia-plurinacional-e-intercultural-con-autonom%C3%ADAs>) (Consultado el 20 de julio de 2017).

Callejas, Hanan (2017). “Urubichá le dice Sí a la Autonomía Indígena en Asamblea Consultiva del Pueblo Guarayo”. En [www.cipca.org.bo](http://www.cipca.org.bo). (<http://www.cipca.org.bo/index.php/noticias/noticias-2017/4002-urubicha-le-dice-si-a-la-autonomia-indigena-en-asamblea-consultiva-del-pueblo-guarayo>) (Consultado el 27 de mayo de 2018).

Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001): En [www.portal.unesco.org](http://www.portal.unesco.org) ([http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)) (Consultado el 27 de mayo de 2018).

Estermann, Josef (2016): “Colonialidad, descolonización e interculturalidad”. En <http://www.journals.openedition.org> (<https://journals.openedition.org/polis/10164>) (Consultado el 13 de mayo de 2017).

Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz: Municipio Urubichá, Centro Cultor de la Música Barroca Americana. La Segunda Sección Municipal de la Provincia Guarayos. En [www.santacruz.gob.bo](http://www.santacruz.gob.bo) ([http://www.santacruz.gob.bo/sczturistica/guarayos\\_municipio\\_urubicha\\_datos/30000321](http://www.santacruz.gob.bo/sczturistica/guarayos_municipio_urubicha_datos/30000321)). (Consultado el 25 de mayo de 2018).

Mealla, Luis (2012): “Dividida entre afines y contrarios al Gobierno, la CIDOB cumple 30”. En <http://www.la-razon.com> ([http://www.la-razon.com/nacional/Dividida-contrarios-Gobierno-Cidob-cumple\\_0\\_1699630067.html](http://www.la-razon.com/nacional/Dividida-contrarios-Gobierno-Cidob-cumple_0_1699630067.html)) (Consultado el 21 de enero de 2017).

Morin, Françoise (2012): “La déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones à l'épreuve du temps (2007-2012)”. En <http://www.reseaudialog.ca> (<http://www.reseaudialog.qc.ca/docs/CahiersDIALOG-201205.pdf>). (Consultado el 10 de enero de 2018).

Tapia, Luis, (2007): “Una reflexión sobre la idea de Estado Plurinacional”. En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar> (<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22Tapia.pdf>). (Consultado el 3 de agosto de 2016).

Tockman, Jason/Cameron, John/Plata, Wilfredo (2015): “New Institutions of Indigenous Self-Governance in Bolivia: Between Autonomy and Self-Discipline”, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10:1, 37-59 (<http://dx.doi.org/10.1080/17442222.2015.1034442>) (Consultado el 15 de enero de 2018).

**DINÁMICAS Y PROCESOS REGIONALES  
EN LA FRONTERA ARGENTINO-BOLIVIANA:  
LA QUIACA (1900-1930)**

JEREZ, MARCELO

# DINÁMICAS Y PROCESOS REGIONALES EN LA FRONTERA ARGENTINO-BOLIVIANA: LA QUIACA (1900-1940)

## I. INTRODUCCIÓN

En una obra ya clásica, Charles Hale afirmaba que la cultura de los sectores gobernantes e intelectuales de América Latina, a fines del siglo XIX y principios de la centuria siguiente, era íntegramente occidental (Hale, 1991). En la mayoría de estas noveles naciones, el liberalismo había dado las bases para la consolidación de los Estados y la organización de la sociedad. Ello se tradujo en la adopción del constitucionalismo y del modelo republicano, para luego, con el surgimiento del positivismo, continuar aquel proceso bajo las consignas de libertad, orden y, fundamentalmente, progreso.

En la Argentina, el Estado en formación buscaría conseguir la unidad de sus habitantes sujeta a un gobierno mediante la homogeneización, creando un sentimiento de nacionalidad que a la vez legitimara su existencia. Esta construcción identitaria tendía a imaginar a la población del país como separada y distinta de las demás, posibilitaba fundar una conciencia que trazaría sus límites y consideraría a los de afuera como extranjeros y enemigos potenciales. No obstante, este proceso presentó varios contrastes y particularidades en el amplio territorio nacional, donde se hallaban múltiples identidades regionales y étnicas preexistentes, en especial en sus diversas zonas de fronteras.

En este marco, en el presente trabajo histórico analizamos las expresiones locales de aquella etapa de “modernización” en una región “extracéntrica”, a lo largo de las cuatro primeras décadas del siglo XX. Se trata de la frontera internacional ubicada en el extremo norte de la Argentina y su entorno entre las ciudades situadas en sus bordes y surgidas del impulso modernizador. Nos ocuparemos específicamente de La Quiaca (Jujuy, Argentina), centro urbano fronterizo con la ciudad de Villazón (Bolivia) y fundada en 1907 como terminal del Ferrocarril Central Norte. Allí examinaremos aspectos vinculados a las dinámicas sociales, económicas y políticas desarrolladas alrededor de las principales cuestiones que implicó el proyecto liberal. Resulta oportuno aclarar, asimismo, que esta propuesta constituye un primer avance y que el mismo se enmarca dentro un proyecto mayor de investigación.

## II. CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO

El primer rasgo que irrumpe al observar el conjunto del espacio jujeño es la diversidad que caracteriza a la provincia norteña en múltiples aspectos. Desde el punto de vista geográfico el territorio puede dividirse en cuatro grandes regiones internas: Los Valles Centrales al Sur; los Valles Subtropicales hacia el Este; la Quebrada de Humahuaca, en la zona central; y la Puna, abarcando los departamentos del Oeste y del extremo Norte. Estas dos últimas constituyen las llamadas “tierras altas” por estar ubicadas a una altura más elevada sobre el nivel del mar en relación al resto.<sup>1</sup>

Hacia mediados del siglo XX, en oposición a lo que ocurría en el país en su conjunto, Jujuy presentaba una población eminentemente rural, rasgo que compartía con la región del noroeste argentino. No obstante, dentro de este marco, constituía una de las provincias con

---

<sup>1</sup> Estas áreas geográficas están integradas por los siguientes departamentos: Valles Centrales (Capital, San Antonio y El Carmen); Valles Subtropicales (Ledesma, San Pedro, Valle Grande y Santa Bárbara); Quebrada (Humahuaca, Tilcara y Tumbaya); Puna (Cochinoca, Rinconada, Yavi, Susques y Santa Catalina).

un importante ritmo de desarrollo urbano.<sup>2</sup> El crecimiento natural de sus habitantes y la mayor inmigración, proveniente principalmente de otras provincias de la región y de países limítrofes, fue otro dato importante del período (Bolsi, 1997).

Actividades como el azúcar, el tabaco, la minería, el comercio y demás tareas terciarias, llevaron a la concentración demográfica en localidades que se constituyeron en polos de atracción. Los datos de los primeros censos nacionales muestran el notorio incremento demográfico experimentado por Jujuy. De los casi 50 mil habitantes registrados a fines del siglo XIX, en 1914 ascendían a 77.511, cifra que aumenta hacia mediados de 1940 a 166.700 habitantes (Censo General de la Nación, 1947). El ritmo de crecimiento de esta provincia fue incluso mayor en términos porcentuales al que presentaron las vecinas provincias de Salta y Tucumán en aquellos años. Este fenómeno se repite, y se acentúa aún más, al comparar la evolución demográfica de San Salvador de Jujuy con las ciudades capitales de aquellos distritos.

En efecto, al ajustar aún más nuestro lente de observación, y desde una perspectiva urbana, constatamos el intenso crecimiento que evidenciaban, hacia 1947, las tres ciudades más pobladas a mediados de siglo: San Salvador de Jujuy, San Pedro y La Quiaca. En efecto, todas ellas muestran una abrupta expansión durante los años veinte y treinta, especialmente La Quiaca que en 1914 no contaba siquiera con los 2 mil habitantes que requería el censo para otorgarle la categoría de ciudad. San Salvador y San Pedro, en cambio, exhibían un constante desarrollo desde principios de siglo. Aunque mientras en el período 1914-1947 San Pedro crece aproximadamente en un 198%, la ciudad capital lo hace en más de un 300%. Indudablemente San Salvador de Jujuy era la ciudad más poblada y la que más había crecido en aquel lapso (Censo General de la Nación, 1947).

En suma, estos datos dejan ver el nivel que había adquirido el crecimiento demográfico de Jujuy hacia mediados del siglo pasado. Este fenómeno implicó importantes transformaciones en la ciudad de San Salvador de Jujuy. Así, tanto esta urbe como La Quiaca y San Pedro, se constituyeron en las más importantes de la provincia durante este período, no obstante, fue claro asimismo cómo el desarrollo de cada una de ellas presentó características muy distintivas, pues tuvieron lugar en regiones diferentes y particulares de la provincia. En el siguiente apartado, desplazaremos nuestro lente de observación hacia una de aquellas urbes: la ciudad puneña de La Quiaca.

### III. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDAD DE FRONTERA EN TIEMPOS DEL PROYECTO LIBERAL

La ciudad de La Quiaca se halla ubicada en la Puna, en el departamento de Yavi, a 3.442 metros sobre el nivel del mar. El ambiente presenta temperaturas anuales predominantemente bajas, con frecuentes heladas, y, por lo consiguiente, difíciles condiciones para la agricultura, salvo en contados parajes. La mayoría de sus habitantes, de ascendencia indígena, residían en la zona rural y practicaban la cría de ganado – ovinos, caprinos y camélidos-, la extracción minera por cuenta propia (sal, oro y plata), y la producción doméstica de textiles, actividades vinculadas a una economía de subsistencia, que complementaban con el empleo estacionario.

Esta zona se caracterizaba, como en buena parte de América Latina, por una estructura latifundista, herencia de tiempos coloniales, que pervivió en el período republicano. Unos pocos propietarios ejercían el dominio de la tierra y de sus habitantes, a

---

<sup>2</sup> En efecto, entre 1914 y 1960, Jujuy junto a Tucumán y Salta, son las que evidencian un elevado ritmo de crecimiento urbano, a diferencia de otras provincias con niveles más bajos como Catamarca, La Rioja o Santiago del Estero (Bolsi, 1997).

los que cobraban arriendo y de los que, a su vez, obtenían servicios laborales. La región puneña, a principios del siglo XX, presentaba así el caso más extremo en Jujuy de concentración de propiedades. Entre 1914 y 1947, esta amplia área experimentaría un notable aumento demográfico, fenómeno que hallaba vinculación con la reactivación de la minería (en departamentos como el de Rinconada) y con la notoria expansión de La Quiaca (Gil Montero, 2006).

En efecto, el crecimiento de La Quiaca, fue el más significativo de su región. Los antecedentes de su fundación se remontan a la gestión del Gobernador Eugenio Tello quien, en la década de 1880, se propuso fundar villas como cabeceras departamentales que no estuviesen inmersas en propiedades particulares. En el departamento de Yavi, la villa homónima era el centro de la hacienda más importante de la Puna, de modo que el gobernador decidió desplazar la cabecera departamental. Luego de recorrer la región y decidir que La Quiaca, en el camino hacia Bolivia, donde se hallaba la Aduana Nacional, era el punto más adecuado, sometió el proyecto a la Legislatura. Sin embargo, ello no se concretaría hasta el año 1907, cuando a aquella ciudad arribaría el Ferrocarril Central Norte en su prolongación hacia Bolivia (Teruel y Bovi, 2008).

El emplazamiento de La Quiaca al igual que la inauguración de aquella vía férrea fue celebrada por las autoridades locales y nacionales. Esto último, en Jujuy particularmente también se asociaba con la exitosa actuación que había tenido el senador Domingo Pérez en lograr que el congreso nacional aprobara el trazado ferroviario hacia aquella ciudad puneña por la Quebrada de Humahuaca y no por la del Toro, pretensión defendida por los legisladores de la vecina provincia de Salta (Bovi, 2013). Por entonces, el discurso del sector gobernante resaltaba constantemente, siempre siguiendo los postulados de civilización y progreso, como estos logros “romperían con un muro entre las dos naciones” y fomentaría el comercio en la región (Ferrocarril a Bolivia, 1908).

La fundación de La Quiaca se oficializó el 28 de febrero de 1907 mediante la sanción de la ley N° 134. Los terrenos se obtuvieron a través de la cesión gratuita realizada por Asencio Quispe, a fines del siglo XIX, y por medio de la expropiación de propiedades pertenecientes a Asunción Arraya.<sup>3</sup> En total se pusieron a la venta cerca de 38 manzanas y 25 rastros. La compra de parcelas fue emprendida por pobladores de la zona, inmigrantes extranjeros -bolivianos, sirio-libaneses, españoles y alemanes entre otros- o descendientes de los mismos y algunos otros hombres de negocios llegados de Buenos Aires (Fleitas y Teruel, 2007).

Con la instalación de la terminal ferroviaria, La Quiaca se transformó, algunos años después, de un caserío esparcido al lado del arroyo homónimo en una importante urbe dedicada principalmente al comercio constituyéndose, además, en el punto de partida y llegada en tren de los jornaleros que se empleaban en la zafra azucarera. Para 1914 no alcanzaba los mil habitantes y para 1947 ya multiplicaba aquel número más de seis veces, arrojando una población de 6.768 habitantes. Su ubicación la convertía en un centro importante de intercambios de todo tipo de mercaderías, así como centro comercial y administrativo de las actividades de explotación minera que se desarrollaron en la región en la década de 1930, lo que a su vez propició la formación de otros poblados en la Puna.

Del otro lado de la frontera ocurrió algo similar con la ciudad de Villazón (llamada La Quiaca boliviana), fundada en 1910 tuvo un importante crecimiento en aquel período, sobre todo luego del traslado de la aduana que antes estaba ubicada en Tupiza. El interés inicial fue evidentemente consolidar los límites nacionales entre Argentina y Bolivia y, a su

---

3 Archivo de la Legislatura de Jujuy, “Ley N° 134”, sesión de Legislatura de Jujuy del 28 de febrero de 1907, p.



vez, fomentar e impulsar el comercio, dado que La Quiaca ya contaba con el Ferrocarril Central Norte Argentino. Esto no era desconocido por las autoridades bolivianas, quienes juntos con sus pares argentinos tempranamente habían acordado el arribo de la línea férrea de Jujuy a La Quiaca por la Quebrada de Humahuaca para luego empalmarla en aquella ciudad boliviana.<sup>4</sup>

De este modo para los miembros del sector gobernante, tanto boliviano como argentino, la unión de ambas ciudades por medio del transporte ferroviario, parecían, en sus discursos, dejar atrás una vez más las diferencias nacionales, subrayando las aspiraciones y la historia en común preexistentes. Así, en la inauguración de los trabajos del ferrocarril a Bolivia, el ministro plenipotenciario de aquel país, Juan Carrillo, afirmaba que esta obra “(...) realiza el pensamiento de los estadistas de uno y otro país y da forma realmente expresiva a las aspiraciones de dos pueblos.” Para finalizar subrayaba como en estos territorios, otrora, coronados por la victoria de la emancipación, se organizan ahora “(...) las poderosas fuerzas del progreso que penetrarán en Bolivia por el mismo derrotero para fertilizar la tierra regada con la sangre de los dos pueblos y consagrar así, en forma indeleble, sus honrosas tradiciones y su perpetua unión (Ferrocarril a Bolivia, 1908: 109).”

De este modo, las apelaciones del sector gobernante a elementos unificadores tales como derribar “muros” o resaltar la lucha conjunta en las guerras de independencia en esta zona de frontera, ciertamente tendía, por un lado, a enfrentar una idea fuerte en la época como el de las fronteras e identidades nacionales, pero, por otro lado, procuraba recuperar viejos e históricos circuitos comerciales. En esta última labor, tendrían un rol fundamental un importante sector de la población que se establecería en La Quiaca, quienes no sólo se constituirían en sus primeros habitantes, sino que además contribuirían, de manera relevante, a dinamizarla económicamente.

#### IV. UNA POBLACIÓN URBANA DE FRONTERA EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX

La población de La Quiaca se conformó esencialmente con los moradores del antiguo asentamiento, llamado “La Quiaca vieja”, y los nuevos residentes que se establecieron luego en la misma. Entre estos se encontraban diversos comerciantes provenientes de distintos puntos de la provincia, así como migrantes extranjeros llegados recientemente. Muchos arribaron a esta urbe con el propósito de aprovechar y explotar el comercio binacional -realizando inversiones o diversificando sus capitales-, que comenzó a crecer y a cobrar notoria relevancia en la región.

Los negocios de este sector de la población, en líneas generales, se plasmaron en pequeños y grandes comercios de distintos artículos, de ramos generales y varios vinculados a la actividad minera y agropecuaria. La temprana apertura del Banco de la Nación Argentina, en 1918, da cuenta de las importantes operaciones financieras y monetarias realizadas entre comerciantes, productores e intermediarios. El empleo estatal también atrajo a varias personas, las vacantes laborales abiertas con la instalación de distintas oficinas públicas, influyeron en la llegada de personas provenientes de otras localidades y de provincias vecinas para ocuparse como empleados, administradores, técnicos o profesionales.<sup>5</sup>

La presencia de inmigrantes ultramarinos, fue importante en La Quiaca. La colectividad más preponderante estaba integrada por la sirio-libanesa y española, pese a que,

---

<sup>4</sup> En 1894 se había celebrado el tratado entre los gobiernos boliviano y argentino para prolongar el Ferrocarril Central Norte hasta la frontera boliviana (Ferrocarril a Bolivia, 1908)

<sup>5</sup> La actividad industrial, hacia comienzos de los años de 1940, ocupaba al 25% de la población censada en el departamento de Yavi, mientras que el comercio al 18 % y el empleo público al 6 % (IV Censo Escolar de la Nación, 1948).

como se ha dicho, también residían allí ingleses, alemanes, entre otros extranjeros. En los primeros años de vida de la ciudad, más de aproximadamente cien lotes y propiedades estaban en manos de este sector de la población. Entre aquellos que habían realizado la mayor compra de terrenos puestos a la venta, se hallaban Elías Alabí con 10 lotes y un rastrojo; Juan Erazo, 8 lotes y 1 rastrojo; Miguel Bárbara, 7 lotes y Florencio Bach con 5 lotes.<sup>6</sup> No extraña, entonces, que los periódicos de la época destacaran este rasgo como uno de los principales de la ciudad:

La Quiaca, más que un perfil típicamente criollo, es un medio en el cual predomina el elemento extranjero y, en particular, el europeo. Cuenta con una sucursal del Banco de la Nación Argentina y es razonablemente el centro de absorción económico de la Puna jujeña y del sud de Bolivia, lo que le proporciona ese movimiento que se traduce en actividades que le ofrecen vida propia en medio de ese vasto erial que es la altipampa en que se halla enclavado. (Diario Crónica, 03 de diciembre de 1936: 1)

Entre mediados de 1920 y finales de la década de 1940 se produce la mayor expansión demográfica de La Quiaca, constituyéndose, por el número de su población, en la segunda ciudad de la provincia. Mucho tuvo que ver con ello, además del incremento que por entonces experimentaba en la puna la actividad minera, la inauguración de la línea férrea en Villazón (1925). Este medio de comunicación, que unía ambas ciudades fronterizas, benefició al comercio y a los intereses de los propietarios de minas y de productores agrícolas de la región que redujeron sus costos de transporte. Según Chambi Cáceres, fueron favorecidos, entre otros, grandes empresarios mineros bolivianos<sup>7</sup> (como los Aramayo o Hochschild), y los exportadores argentinos de productos alimenticios, tales como la empresa azucarera Ledesma, que hacía pasar por la frontera sus productos (Chambi Cáceres, 2013).

Este dinamismo económico de la región coadyuvó a que los grandes comerciantes muy pronto expandieran y diversificaran sus inversiones, llevando sus actividades a ambos lados de la frontera. Este fue el caso de los hermanos Bach, originarios de Barcelona (España), quienes inicialmente se dedicaron en Humahuaca y luego en La Quiaca a la importación y exportación de mercadería en general, como frutos, lana, cuero y coca. En la ciudad puneña, fueron unos de los primeros en instalar su casa comercial en 1907. Más adelante incursionarían también en otras actividades como el despacho de aduana y los giros bancarios. Sus negocios, años después se trasladarían a Villazón abriendo nuevas sucursales.<sup>8</sup>

En efecto, muchos de estos grandes comerciantes participaron activamente en la creación y funcionamiento de distintos espacios de sociabilidad de La Quiaca -tanto deportivos, culturales como asistenciales-, incursionando muy pronto así también en la vida política. La mayoría de los comisionados municipales y luego de intendentes (a partir de 1917), designados por el gobierno de la provincia, pertenecieron a aquel sector de la población. En un período signado por el indiscutible poder político del conservadurismo, a nivel provincial y nacional, la labor de las autoridades locales estuvo indisolublemente ligado al mismo.<sup>9</sup>

---

6 Archivo Histórico de la Provincia de Jujuy (en adelante AHPJ), La Quiaca. Catastro Territorial, años 1904-1910.

7 En las proximidades de Tupiza, se hallaban múltiples minas de plata y estaño, como las de San Vicente, Portugaleta, Chocaya, Urbina.

8 Otras firmas comerciales también tuvieron esta expansión en ambos lados de la frontera, tales como la agencia de despachantes de aduana Poklepovick y Hercek, o las grandes tiendas de Pedro Campo y Simon (Chambi Cáceres, 2013).

9 Durante las cuatro primeras décadas del siglo pasado en Jujuy la competencia política se había dirimido, como en el resto del país, principalmente entre radicales y conservadores. El grupo radical, en especial de signo yrigoyenista, fue el que contaba con mayor ascendiente popular y, pese al innegable poder político del conservadurismo, había accedido al gobierno en distintas oportunidades.

Así, gestionar subsidios para trabajos públicos (extensión en la provisión de agua potable, luz eléctrica, entre otros), hacía necesario el acercamiento con miembros del sector gobernante provincial, por entonces muy vinculados a los propietarios de los ingenios azucareros.<sup>10</sup> Los intereses de estos empresarios, por su parte, estaban orientados a configurar vínculos en la ciudad y en la región que aseguraran la instrumentación de mecanismos de coacción para la obtención de mano de obra que paulatinamente fue reemplazando los indígenas del Chaco por puneños argentinos y bolivianos (Lagos, 1992).

En este contexto político, las autoridades “quiaqueñas” entablaron contacto con representantes del gobierno, como lo hizo el intendente Ernesto Muller gestionando recursos al ejecutivo y también al senador nacional Herminio Arrieta para diferentes obras públicas. En este punto resulta interesante señalar como ante cambios de gobierno en la provincia, cuando el partido radical podía vencer al fraude conservador y acceder al poder,<sup>11</sup> aquellos funcionarios puneños también se mostraban proclives a trabajar en conjunto con el nuevo equipo gobernante. Ciertos periódicos, vinculados al conservadurismo, no dejaban de dar cuenta de modo crítico de dicha situación:

Está demás decir que el señor intendente municipal don Rosario Wayar, casi no atiende la municipalidad, la que está al arbitrio del señor Tomás Arostegui, quien fue el factótum en la administración del doctor Raúl Bertrés (gobernador radical), pues se trata del jefe radical de La Quiaca, que en las últimas elecciones municipales se ha volcado para seguir detentando como el árbitro de la comuna de La Quiaca. (Diario Jujuy, 16 de diciembre de 1942: 1)

Este funcionario al que hacía referencia el periódico era descendiente de uno de los primeros residentes en La Quiaca, Eliseo Wayar. Pese a que su profesión no se asociaba al comercio importante, este docente y director de la Escuela Nacional, supo a través de sus relaciones sociales y políticas acceder al cargo de intendente de la ciudad. De ascendencia indígena, era también un representante de aquellas familias que tenían una amplia presencia, mediante vinculaciones de parentesco, en ambas ciudades de la frontera. En los años venideros, esta conjunción en el poder político, entre habitantes originarios y descendientes de migrantes ultramarinos, constituiría una amalgama característica de la región, que se consolidaría aún más con la llegada de uno de los movimientos políticos más importantes de la historia argentina: el peronismo.<sup>12</sup>

## V. REFLEXIONES FINALES

Hacia comienzos del siglo XX, el sector gobernante de Jujuy, como en otros puntos del país y de América Latina, procuró contribuir a consolidar la frontera nacional a través de la fundación de La Quiaca y su constitución como terminal ferroviaria última en la Argentina. Con esta iniciativa, el discurso oficial, lejos de remarcar los límites nacionales, tendieron a resaltar aquellos elementos unificadores y comunes en aquella zona. Todo ello, si bien tensionaba en cierto modo uno de los postulados fuertes del proyecto liberal, como el de

---

10 Estas empresas no solo se habían convertido en aquellos años en habituales prestamistas del Estado provincial, sino que sus propietarios estaban relacionados directamente con la cúpula dirigenal conservadora. Este fue el caso de Herminio Arrieta, dueño del ingenio Ledesma y cabeza de aquel partido en el ámbito local, quien se había desempeñado, además, entre otros cargos, como senador nacional y luego, hasta el golpe militar de 1943, como diputado nacional.

11 El período radical en la provincia de Jujuy se desarrolló bajo las administraciones de Carrillo (1918- 1921), Córdova (1921-1924), Tanco (septiembre 1929-septiembre 1930) y Bertrés (1940- 1942).

12 Durante el inicio del gobierno peronista, en 1946, el comerciante Alberto Knaudt era nombrado intendente de La Quiaca, mientras en la Legislatura provincial era elegido en representación del departamento de Yavi Honorio Cabana, de ascendencia indígena (Álbum del Nuevo Jujuy, 1946).

identidad nacional, fue cierto también que su proceso constitutivo se desarrolló en un marco particular en aquella urbe puneña.

Los primeros habitantes de La Quiaca conformaron un grupo heterogéneo integrado por migrantes ultramarinos y población de ascendencia indígena. En este punto, resulta interesante señalar como la ciudad fue adquiriendo un perfil comercial gracias a la labor sobre todo de aquellos extranjeros, no obstante, las publicaciones oficiales poco decían de los habitantes originarios también residentes allí. Esto, tal vez, respondía a lo que, como señala Karasik (2000), las autoridades gubernativas deseaban mostrar en un proceso de construcción de límites, no solamente, políticos sino también sociales y culturales, entre lo que se consideraba como argentino y aquello que no lo era.<sup>13</sup>

En este marco de tensión inclusión-exclusión identitaria en el espacio urbano de La Quiaca, la actividad económica y social de sus habitantes se desarrollaría comúnmente más allá de la frontera de la comunidad nacional impuesta por el poder estatal. Ámbito al cual, sin embargo, muchas de estas personas poco tiempo después pertenecerían, como autoridades comunales, teniendo a partir de ese momento la tarea de contribuir a consolidar esa frontera, así como la tan mentada identidad nacional. Esfera política a la que accederían, por otro lado, también aquellos miembros de la población indígena local cuyo protagonismo se incrementaría años después con el peronismo.

A partir de lo expuesto, pese a que quedan varios interrogantes por responder y nuevos elementos por profundizar, creemos haber avanzado sobre cómo esta población participó activamente en el crecimiento y desarrollo de La Quiaca. Frente a ciertas percepciones, en América Latina, que atribuyen la construcción de las fronteras como concepciones impuestas desde arriba hacia abajo, fue claro como en la urbe puneña sus habitantes fueron actores claves en su cimentación material, económica, social e incluso política. Esto, como bien sostiene Grimson (2003), nos invita a repensar el rol de las poblaciones fronterizas en la construcción del Estado y de la Nación, cuya labor en muchas ocasiones, y como en el caso aquí presentado, fueron tan importantes como las de aquellas emplazadas en los centros políticos nacionales.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

*Álbum del Nuevo Jujuy* (1946). Salta: Talleres Gráficos La Provincia.

Bolsi, Alfredo (dir.) (1997): *Problemas poblacionales del Noroeste Argentino (Contribuciones para su inventario)*. Tucumán: Instituto de Estudios Geográficos.

Botana, Natalio (1994): *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Bovi, María Teresa (2013): "El Ferrocarril Central Norte y su prolongación a Bolivia. Estado, elites provinciales y los discursos sobre modernidad". En Cicerchia, Ricardo (dir.), *Caminos de fierro... Tren a Bolivia. El ramal San Salvador de Jujuy-La Quiaca en la primera mitad del siglo XX*. Rosario: Prohistoria, pp. 79-101.

Carreta, Silvia/Millán, Carlos (2007): *Cuando la historia es del pueblo. La Quiaca Primer Centenario*. Jujuy: AEANA Editorial.

*Censo General de la Nación, año 1947. Censo de Población* (1951). Buenos Aires: Dirección Nacional del Servicio Estadístico.

---

<sup>13</sup> "Para el proyecto dominante, el paisaje puneño, la población coya y la vecindad con Bolivia, no son los rasgos que se desea asumir o mostrar a la Nación en un proceso de construcción de límites políticos, sociales y culturales, entre lo que se imagina claramente como argentino y lo que no lo sería (Karasik, 2000: 155)."

Chambi Cáceres, María Elena (2013): *Vientos del Sur. Villazón*. La Paz: Moreno Gráfica.

*Ferrocarril a Bolivia. La acción del senador Domingo T. Pérez para la realización de esta obra y el trazado de la vía por Humahuaca* (1908). Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco.

Fleitas, María Silvia/Teruel, Ana (2007): “Política y movilización campesina en el norte argentino. La cuestión de la tierra indígena en el proceso de ampliación de la democracia”. En *Revista Andina*, [vol. 45], pp. 41 – 65.

Gil Montero, Raquel (2006): “La Puna: población, recursos y estrategias”, en: Teruel, Ana y Lagos, Marcelo (dir.): *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX*. Jujuy: Ediunju, pp. 375-401.

Grimson, Alejandro (2003): *La nación en sus límites. Contrabandistas y exiliados en la frontera Argentina-Brasil*. Buenos Aires: Gedisa.

Hale, Charles (1991): “Ideas políticas y sociales en América Latina, 1870-1930”, en Bethell, Leslie (ed.): *Historia de América Latina*. Barcelona: Crítica.

*IV Censo Escolar de la Nación del año 1943* (1948). Buenos Aires: Consejo Nacional de Educación.

Karasik, Gabriela (2006): “Cultura popular e identidades sociales en Jujuy”, en Ana Teruel y Marcelo Lagos (coords.): *Jujuy en la Historia. de la Colonia al siglo XX*. San Salvador de Jujuy: Ediunju, pp. 466-489.

Karasik, Gabriela (2000): “Tras la genealogía del diablo. Debates sobre la nación y el estado en la frontera argentino-boliviana”, en Alejandro Grimson (comp.): *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*. Buenos Aires: IDES/ La Crujía, pp. 152-184.

Lagos, Marcelo (1992): “Conformación del mercado laboral en la etapa de despegue de los ingenios azucareros jujeños, 1880-1920”, en Campi, Daniel (dir.): *Estudios sobre la historia de la industria azucarera argentina*. Tucumán: UNJu-UNT, pp. 56-76.

Teruel, Ana (2006): “Panorama económico y socio-demográfico en la larga duración (siglos XIX y XX)”, en: Teruel, Ana y Lagos, Marcelo (dir.): *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX*. Jujuy: Ediunju, pp. 295-345.

Teruel, Ana; Bovi/María Teresa (2008): “Aportes al estudio de la conformación de la propiedad moderna en Argentina. Ni feudal, ni comunista: el caso de la provincia de Jujuy”. En *Actas del II Encuentro de la Red Internacional “Marc Bloch” de Estudios Comparados en Historia-Europa-América Latina*. Brasil: Pontificia Universidad Católica de Río Grande do Sul.

ANEXOS



Fuente: Teruel, Ana (dir.) (2010): *Problemas nacionales en escalas locales. Instituciones, actores y prácticas de la modernidad en Jujuy*. Rosario: Prohistoria.

Legenda: Subregiones ambientales de la Provincia de Jujuy



Fuente: Teruel, Ana (dir.) (2010): *Problemas nacionales en escalas locales. Instituciones, actores y prácticas de la modernidad en Jujuy*. Rosario: Prohistoria.

Legenda: División departamental y ciudades cabeceras de la Provincia de Jujuy

**POLÍTICAS DE CUIDADOS PARA LAS PERSONAS  
MAYORES EN ESPAÑA, URUGUAY Y ARGENTINA:  
POTENCIALIDADES Y LÍMITES DE UN ABORDAJE  
METODOLÓGICO COMPARADO**

MARTÍN PALOMO, MARÍA TERESA  
VENTURIELLO, MARÍA PÍA  
FINDLING, LILIANA  
PEREZ SIERRA, ISABEL

# POLÍTICAS SOCIALES DE CUIDADOS PARA LAS PERSONAS MAYORES EN ESPAÑA, URUGUAY Y ARGENTINA: POTENCIALIDADES Y LÍMITES DE UN ABORDAJE METODOLÓGICO COMPARADO

## I. INTRODUCCIÓN

Esta ponencia se propone comparar las políticas sociales de cuidados para las personas mayores en Argentina, Uruguay y España. En ese sentido se ha presentado un proyecto de investigación que está actualmente en evaluación y que indagará específicamente este tema.

La iniciativa de comparar estas políticas surge porque los tres países comparten un elevado nivel de envejecimiento demográfico y un apego a tradiciones familistas con una asignación predominantemente femenina de los trabajos del cuidado destinados a personas mayores. El creciente proceso de envejecimiento demográfico es un desafío que las sociedades deben enfrentar para que los adultos dependientes accedan a mejores cuidados y a sistemas de previsión social y de salud eficientes que les faciliten un mayor nivel de bienestar.

El proceso de construcción de políticas sociales de cuidado para personas mayores es de reciente historia. En términos generales, pueden delinearse dos vertientes: una que pone en el centro la necesidad de ciertos grupos de población de ser cuidadas con un enfoque de políticas focalizadas (generalmente, los más vulnerables) como ocurre con programas puntuales en Argentina); la otra acentúa el tema de la organización social de los cuidados como asunto de intervención pública con la instrumentación de políticas universales para toda la ciudadanía (tal como se planteó en la Ley de Dependencia en España, o la ley de 2015 que crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay).

Hasta hace pocas décadas, las familias ocupaban un lugar central como proveedoras de protección y seguridad. Este esquema se alteró por varios cambios sociales (incorporación femenina al mercado laboral, redistribución de tareas y de responsabilidades de los miembros de la familia, entre otros), demográficos (envejecimiento de la población, disminución de la fecundidad), políticos (cambios en las atribuciones del Estado, relevancia de programas en el campo de lo social, mercantilización de servicios) y culturales (secularización, individualización, mayor autonomía de las mujeres) (Martín Palomo, 2008). El modelo centrado en la familia ya no es sostenible (Tobío et al, 2010), lo que conlleva al desafío de pensar cómo se va a cuidar en el futuro y cómo se proveerán cuidados a quienes los necesiten.

En los países en estudio, el sistema de protección social que ampara necesidades sociales, económicas y de salud es en general insuficiente para mantener una calidad de vida acorde con las exigencias que plantean las edades avanzadas. De allí, que una parte significativa de la población mayor debe obtener recursos de diversas redes sociales, fundamentalmente de las familias, cuya participación es un vértice fundamental en el diamante del cuidado, mientras que los restantes vértices (conformados por el Estado, el mercado y las organizaciones no gubernamentales), resultan marginales o complementarios, generando una intensa estratificación en el acceso a servicios y prestaciones de cuidado que se transforma en un vector de desigualdad (Rodríguez Enríquez y Méndez, 2013).

Los objetivos específicos de esta ponencia se proponen: a) plantear las potencialidades y limitaciones del método comparativo de acuerdo a las fuentes disponibles y los requerimientos para avanzar en una profundización de estos estudios y, b) describir y



comparar las políticas sociales que organizan la provisión pública de los cuidados referidas al envejecimiento en Argentina, Uruguay y España en los últimos 10 años.

La estrategia metodológica se basa en fuentes secundarias (relevamiento bibliográfico, análisis de estadísticas y marcos legales de los países en estudio).

El escrito se organiza, además de esta introducción, en 4 secciones: en la primera parte se esbozan algunos conceptos teóricos sobre políticas sociales, Estado de Bienestar y provisión pública de los cuidados referidas a salud, previsión social y envejecimiento; en la segunda parte se plantean los aspectos favorecedores y obstaculizadores del método comparativo, en la tercera se describen las características de los Estados de Bienestar y tipos de políticas sociales que moldean los programas y las acciones en dichos países y, en la cuarta, se profundizará a modo de consideraciones finales sobre ciertas pautas que deben profundizarse para el trabajo en conjunto.

## II. ALGUNOS EJES TEÓRICOS

Es necesario comprender las condiciones y la dinámica en que se formulan las políticas sociales, cómo inciden las reformas en los sistemas de protección social y cómo se redefine el Estado para analizar las políticas específicas para personas mayores. Una política estatal se define como un conjunto de acciones y de omisiones destinada a obtener determinados fines. Se impone como expresión de intereses generales y puede ser entendida como condensación de los procesos de hegemonización político- cultural que caracterizan un ciclo histórico en una sociedad determinada (Grassi, 2003; Oszlak y O'Donnell, 1995).

La expansión de diversos mecanismos institucionales de protección social, denominada Estado de Bienestar en Europa, se relacionó principalmente con el reconocimiento de la pobreza como un problema social, con el proceso de industrialización, con un mayor protagonismo de la clase trabajadora, con las luchas sociales por reivindicaciones laborales

y con el reconocimiento de los sindicatos como actores políticos. Las políticas sociales comenzaron a ampliarse hacia otros ámbitos y a definirse como derechos de ciudadanía, abandonando prácticas asistencialistas. Esping-Andersen (1993) analizó comparativamente varios Estados de Bienestar (EB) en Europa desde un enfoque neo-institucional. Para este autor un EB es una construcción histórica única, una redefinición explícita del Estado (Esping-Andersen, 2000). Considera que las políticas públicas sociales se relacionan con el régimen de bienestar, noción bastante amplia que refiere a la configuración de diversas instituciones que proveen protección social y moldean las oportunidades y las condiciones de vida de la población. Así, el bienestar de una sociedad depende de la combinación de las políticas públicas sociales, del mercado de trabajo y de la familia y de la forma en que estos factores se reparten el riesgo social que se analiza desde las perspectivas de clase, de trayectoria vital e intergeneracional. Según dicha perspectiva existe una fuerte interrelación entre los sistemas de protección social, el empleo y el sistema político y se advierte sobre la omisión de las consideraciones culturales y axiológicas en el que se analiza a los regímenes de bienestar, aspecto importante para planificar, implementar y evaluar las políticas sociales.

De todas maneras, se critica este modelo desde los países europeos mediterráneos ya que en dicha concepción queda implícito el trabajo gratuito de la mujer para cuidar, proponiéndose un cuarto modelo mediterráneo, latino familiarista, basado en magras contribuciones públicas (Martín Palomo, 2016).

Por otra parte, Fleury y Molina (2002) postulan que el Estado de Bienestar alteró no sólo las relaciones entre los ciudadanos, el mercado y el Estado, tal como lo plantea Esping-

Andersen, sino que, además, modificó la naturaleza del capitalismo, imponiendo una regulación estatal de las condiciones de reproducción de los trabajadores.

Es importante no concebir a la protección social como meros instrumentos técnicos ocultando su alcance político. Las políticas sociales deben enmarcarse en un espacio crítico, en el que la cuestión social se torna cuestión de Estado y es el resultado de la politización del ámbito de la reproducción. Estas políticas reflejan cómo una determinada sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de su población y cuál es su real capacidad de protección de los ciudadanos (Grassi, 2003).

En ese sentido, Adelantado Gimeno (2017) realiza una sistematización sobre los diferentes tipos de paradigmas en políticas sociales. Considera que un paradigma en política social es como un armazón de ideas que alcanza desde la naturaleza de los problemas y la forma de pensarlos y comunicarlos hasta los objetivos y los instrumentos para llevarlos a cabo. En su estudio sobre el caso español plantea que se produjo un cambio de paradigma, desde un Estado de Bienestar Protector/Benefactor (EBP, 1945-75), pasando por políticas neoliberales con un Estado de Bienestar schumpeteriano y productivista (EBNL, 1975-1995), hasta el actual Estado de Bienestar Inversor que es activo, pero enfatiza características individuales (EBI, 1995-2015).

En un intento de síntesis, Adelantado Gimeno (2017) propone tres dimensiones de análisis para estudiar el cambio de paradigma: a) diagnóstico y respuesta a los riesgos sociales y a los problemas a resolver en las sociedades (se refiere al ethos o naturaleza de los problemas), b) valores y objetivos y formas en que se articulan discursos y cómo se comunican, y c) instrumentos, medios y técnicas que se utilizan para la gestión de la provisión de bienestar.

A modo de conclusión, Adelantado afirma que no es posible determinar un acontecimiento que implique un hito de ruptura o predecir cuándo se consolida un nuevo paradigma por las características que rodean a un proceso incremental acumulativo que modifica los pilares originales de la estructura.

### III. ASPECTOS FAVORECEDORES Y OBSTACULIZADORES DEL MÉTODO COMPARATIVO

En Ciencias Sociales se encuentran comúnmente dos acepciones en la utilización del término comparación. En la primera, la comparación alude a un sentido implícito, ya que, por la naturaleza de la realidad social, el acto de comparar es el modo de proceder inherente a toda actividad científico-social y, por ello, no habría que referirse a la ciencia social comparativa. Autores interesados en dar cuenta de la complejidad de la realidad social desde Aristóteles hasta Marx, Durkheim, Weber, Comte, o Spencer, se ocuparon de observar y recoger información en sociedades distintas a las suyas, y utilizaron esos datos para desarrollar sus teorías, recurriendo a comparaciones más o menos conscientes o explícitas (Makón, 2004). Sin embargo, comparar no equivale necesariamente a usar un método comparativo explícito y concreto. Una de las formas más frecuentes en que se manifiesta la comparación en este sentido suele ser la clasificación o tipología de diferentes sociedades, regímenes de gobierno, culturas, formas de producción, etc. (Colino, 2009).

La segunda acepción es la comparación en sentido explícito, también llamada análisis comparativo: requiere un método propio y se diferenciaría de la primera en su orientación y sus procedimientos (Makon, 2004). Este tipo de análisis consiste en la utilización sistemática de observaciones extraídas de dos o más entidades macrosociales (países, sociedades, sistemas políticos o subsistemas, organizaciones, culturas) o varios momentos en la historia de una sociedad para examinar sus semejanzas y diferencias e indagar sobre sus causas

(Colino, 2009). También es posible realizar comparaciones entre grupos sociales más reducidos: ello supone el análisis de las acciones de los agentes históricos involucrados y/o de las características estructurales del fenómeno estudiado (Makón, 2004).

El rasgo más importante de este tipo de investigación es el uso de conceptos comparativos que sean capaces de viajar (Sartori, 1970), es decir, que sean aplicables a más de un país o cultura y permitan el uso de atributos de estas unidades macrosociales.

Conceptos y variables permean toda la discusión comparativa de los casos, por más que se reconozca su singularidad como tales (Olabárrri Gortázar, 1992).

Sin embargo, no todo estudio que utilice datos provenientes de más de un país debe considerarse análisis comparativo. Es frecuente encontrar un falso comparativismo, que considera cualquier estudio de un país, por el hecho de ser distinto al del investigador, o cualquier exposición paralela y descriptiva de datos de varios países, como análisis comparativo. El campo del análisis comparativo debe ser delimitado con detalle de acuerdo a los objetivos propuestos (Colino, 2009).

Las unidades son comparables si poseen a la vez elementos en común y aspectos diferentes (Sartori, 1994). En ese sentido nuestro objeto de estudio se centra en el análisis de las políticas sociales destinadas al cuidado de las personas mayores en tres países que, si bien poseen regímenes diferenciados, tienen aspectos semejantes para analizar.

Comparar permite identificar los elementos comunes, las regularidades de distintos casos e intentar alcanzar explicaciones más comprensivas de fenómenos políticos pasados o presentes. Por ello, se intentarán establecer algunas generalizaciones sobre los modelos de políticas sociales, sobre los programas de cuidados para personas mayores, sobre sus orígenes y sus resultados, pero también estudiar los procesos y los cambios de dichos patrones. Este método hace posible identificar cuáles son las características singulares de una sociedad (qué es lo que no se puede generalizar) y qué aspectos pueden explicarse a través de regularidades (Makón, 2004).

Otra cuestión a tener en cuenta es la decisión de la cantidad de casos que deben ser elegidos, logrando un justo equilibrio entre descripción y capacidad explicativa. Tomar un reducido número de casos no sólo permite conocerlos con mayor profundidad sino también alcanzar generalizaciones con mayor grado de certeza. Cuantos más casos se quieran abarcar con una explicación se tenderá a cometer el error que Sartori denomina “estiramiento conceptual” y provoca una pérdida de precisión (Makón, 2004). Nuestro proyecto abarcará un número reducido de casos con un grado medio de información sobre ellos (Colino, 2009). Si se toma en consideración a los sistemas o unidades macrosociales y los fines de la investigación, seleccionaremos a los tres países como contexto de la investigación, en el que se comprobarán las relaciones entre variables sociales, que se refieren al conjunto de las políticas sociales de cuidados para personas mayores.

El trabajo se centrará en la especificidad de cada país y los contrastes entre ellos según la comparabilidad atribuida (Colino, 2009), teniendo en cuenta la clasificación de fenómenos en categorías mutuamente excluyentes y conjuntamente exhaustivas (Sartori, 1970).

En ese sentido, Giordano (2014) retoma aspectos citados por Kinsley en su conferencia de 1964, que señala otros obstáculos al encarar estudios comparados: se refiere a las definiciones de los conceptos a partir de los cuales se construyen las series de datos que varían de país en país (por ejemplo la tasa de ocupación); el tamaño de la población y del territorio, y en los niveles de uniformidad cultural y de integración del territorio que impactan diferencialmente en los problemas y preguntas de investigación. A ello se suma el problema de la falta de documentación (primaria y secundaria, pública y privada).

Abordar un método comparativo híbrido implica obtener mediciones de aquello que es singular y concreto en el proceso social, pero en un universo de referencias teóricas que permita la generalización y la abstracción (Giordano, 2014). Nuestro marco teórico toma en consideración las políticas sociales, el género, la ética del cuidado, las concepciones sobre el envejecimiento y la relación entre necesidades y demandas de la población.

Esta tarea no es sencilla y dependerá de la puesta en marcha de análisis sumamente minuciosos de las acciones de cada uno de los países.

Dado que se pueden utilizar datos estadísticos (cuantitativos) y/o históricos (de tipo cualitativo con base en fuentes secundarias) se combinarán ambos en la tarea conjunta. En relación a las fuentes secundarias, el equipo se enfrentará a algunos desafíos en cuanto a la diversidad y disponibilidad de datos existentes en estos países.

En ese sentido, habrá que precisar el alcance de las estadísticas y su adecuación a los objetivos del estudio y determinar la posibilidad de comparabilidad de los datos de cada país. Es importante además analizar la periodicidad de la información disponible, el tipo de entidad productora de información estadística, el ámbito de producción, los objetivos iniciales de dichas fuentes, requiriendo una rigurosa selección de las fuentes a comparar. Un aspecto imprescindible es establecer la confiabilidad y validez de los datos, la población estudiada y las definiciones de las categorías, así como la posibilidad de contar con la base de datos ya que el ordenamiento de los datos se realiza con criterios distintos a los del investigador (Marradi, Archenti y Piovani, 2007).

#### IV. UNA COMPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LOS PARADIGMAS DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR EN ARGENTINA, URUGUAY Y ESPAÑA

**Argentina** es un estado republicano y federal formado por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se constituye en Capital Federal por ser sede del gobierno. Posee un régimen democrático y un sistema presidencialista. Su forma de gobierno es representativa, republicana y federal y las provincias conservan su autonomía. Este sistema político dificulta en cierta medida la implementación de las políticas sociales a nivel nacional.

Argentina es uno de los países latinoamericanos donde se expandieron algunas características del Estado de Bienestar Benefactor<sup>1</sup> desde mediados del siglo XX, a través de la extensión de la cobertura del sistema previsional, el desarrollo de la seguridad social, la ampliación de la infraestructura en salud y educación y la ampliación de la política habitacional (Isuani, 2009). Sin embargo, la puesta en marcha de las políticas neoliberales de los años '90 que derivaron en la crisis institucional y económica de 2001/2002, redujeron esas prestaciones, pasando a una modalidad de mercado de seguro individual y transformando el sistema previsional de gestión estatal en un régimen mixto con capitalización individual y de administración privada (Danani, 2016). Se fomentaron políticas focalizadas para personas vulnerables y se creó el Programa de Cuidadores Domiciliarios para personas dependientes.

Teniendo en cuenta la tipología de Adelantado Gimeno (2017) se puede advertir que entre 1989 y 1999 (bajo la gestión de un presidente del Partido Justicialista o Peronista) se implementó un ciclo de política social que responden al Estado de Bienestar Neoliberal. Las reformas impusieron una visión de la política social centrada en atender situaciones de

---

<sup>1</sup> En un contexto de elevada fragmentación de las políticas sociales, cabe preguntarse si en Argentina se desarrolló un EB. Belmartino (2009) plantea que las transformaciones de la relación estado/sociedad, no llegan a conformar un auténtico EB tal como se configuró en los países centrales. Para explicarlo apela al concepto de “Estado de Compromiso” como el más apropiado para describir un seudo EB en Argentina.

pobreza extrema, abandonando otros objetivos como la distribución progresiva de los ingresos y la movilidad social (Grassi, 2003).

A partir de 2003 y hasta 2015 (con un gobierno peronista-kirchnerista que llevó a cabo una estrategia más progresista), y como consecuencia de la crisis socioeconómica e institucional de 2001, se produce un cambio de paradigma con características similares a un pseudo Estado de Bienestar Benefactor que se implementó en otro contexto económico y cultural al planteado por Adelantado Gimeno (2017).

Las medidas generales de reordenamiento económico mejoraron considerablemente los niveles de desempleo y pobreza. La ampliación del gasto social en el PBI (especialmente a partir de 2007) crece en seguridad social, en prestaciones no contributivas y en políticas de tipo universal (Messina, 2015). El impacto de las moratorias previsionales aumentó considerablemente la cobertura de las personas en edad de jubilarse y que no contaban con suficientes años de aportes. Argentina es uno de los países de América Latina que tiene aún la tasa de cobertura previsional más elevada de la región (95%). Se incrementó la capacitación de cuidadores domiciliarios, pero no se mejoró la fragmentación y la heterogeneidad de un programa sustentable para las personas mayores. En los últimos años de la gestión se avanzó poco en disminuir la desigualdad entre las provincias y el nivel de pobreza estructural e indigencia. Algunos aspectos del EBI también están presentes: la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario, Ley de Violencia de Género, Ley de Identidad de Género y sanción del nuevo Código Civil y Comercial.

El cambio de escenario político-institucional a fines de 2015 con la asunción de un presidente de la alianza Cambiemos conformada por el Pro y el Partido Radical, ya mostró ajustes en la política social. Siguiendo las categorías de Adelantado, esta estrategia podría englobarse en una combinación de las dimensiones del EBI y del EBNL. Por un lado, se sostienen los valores, objetivos y formas de comunicar del EBNL que refieren a un Estado mínimo que gestiona mediante modelos empresariales, con políticas sociales monetaristas para luchar contra la inflación, desregulación y flexibilización del mercado de trabajo. Por otro lado, se incorporan aspectos del EBI como la responsabilidad individual, el paradigma de la activación y la empleabilidad, la emprendeduría, la comunidad como esfera en la provisión de servicios y expresión de necesidades y solidaridades. En este marco, desde 2015 se han recortado los haberes de jubilaciones y pensiones, se suprimieron las moratorias previsionales reemplazándolas por una Pensión para el Adulto Mayor a partir de los 65 años, se recortaron beneficios en medicamentos y coberturas de la Obra Social para Jubilados. Este conjunto de políticas demuestra que en las acciones vinculadas al cuidado se profundizan las inequidades sociales y la desresponsabilización del Estado. Si bien se creó un Registro Nacional de Cuidadores Domiciliarios y se implementaron programas para personas mayores a nivel local, las acciones desarrolladas carecen de integralidad y de escasa difusión.

**Uruguay** por su parte, es un estado unitario, republicano y laico. Presenta como rasgo distintivo un temprano desarrollo del Estado Benefactor en los inicios del siglo XX, con el denominado primer batllismo. Posee un régimen democrático y un sistema presidencialista. Su forma de gobierno es representativa y unitaria. Su larga tradición de bienestar, así como su carácter unitario, otorgan a Uruguay un conjunto de características que facilitan la implementación de políticas sociales a nivel nacional.

Teniendo en cuenta la tipología de los EB, podríamos identificar al Uruguay de la última década con características del EB Benefactor y EB Inversor. Desde el año 2005 gobierna una alianza progresista (Frente Amplio), impulsando importantes reformas en el terreno de la protección social: consolida un Sistema Nacional Integrado de Salud, que universaliza el derecho a la salud, establece una política impositiva caracterizada por una impronta de intención redistributiva, e incorpora en 2015 a la matriz de protección social un

nuevo pilar: el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), que consagra el derecho al cuidado a las personas en situación de dependencia, a niños y niñas menores de 3 años. El sistema de jubilaciones y pensiones también es reformado en el último período. Las cifras de pobreza e indigencia muestran una baja histórica en la última década.

En cuanto a la dimensión de valores y objetivos, Uruguay también puede pensarse a partir de esta clasificación como EBI, en tanto legisla durante la última década en torno a la identidad de género (2009), el aborto (2012), el matrimonio igualitario (2013), así como leyes de medidas afirmativas para la población trans y la población afrodescendiente. El recientemente creado SNIC, incorpora la noción de corresponsabilidad entre familia, mercado y comunidad para la provisión del cuidado. También la dimensión vinculada a las políticas, instrumentos, medios y técnicas pueden detectarse desde la perspectiva de un EBI, en tanto se reactiva la política de negociación colectiva entre sindicatos y empresas, se establecen cláusulas de género que comienzan a incorporar en los convenios colectivos acuerdos de corresponsabilidad en los cuidados familiares (creación de centros de cuidado en las empresas).

El régimen de bienestar **español** tiene su propia historia institucional y social. Se trata de un modelo de amplia cobertura en servicios y prestaciones, pero de baja intensidad protectora, que refiere a una limitada capacidad para reducir la desigualdad y la pobreza. Un hito en su historia lo constituye, en 1986, el ingreso a la Unión Europea que determina el rumbo de las políticas económicas y monetarias y condiciona la concepción y diseño de las políticas sociales. Entre ellas se encuentran las de inclusión social que se ponen en marcha a partir de la Estrategia Lisboa 2000 (Foessa, 2014). Según Adelantado Gimeno (2017), en este período se generó una transición desde el EBNL (1975-1995) hacia el EBI (1995-actual). El EBNL se caracterizó por desmantelar el EB Protector desarrollado previamente. A partir del 2000 el conjunto de las acciones del EB español pueden definirse como una combinación de contención del gasto social (entre 2000 y 2004) y reestructuración institucional, medidas que desembocaron en la crisis de 2010 hasta la actualidad sin soporte en el diálogo social (Foessa, 2014).

En cuanto a las políticas de cuidados, este régimen puede definirse como mediterráneo ya que se cuenta con una participación familiar importante frente al proceso de envejecimiento e incremento de las necesidades de apoyos (Martín Palomo y Muñoz Terón, 2015 y Moreno, 2002). En relación a los servicios sociales públicos resulta importante la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (LAPAD), así como por el desarrollo de una última generación de leyes de servicios sociales autonómicos que garantizan una serie de prestaciones con carácter universal. No obstante, en España, la diversidad interna es enorme y las políticas de cuidado efectivamente aplicadas no dependen tanto de la política nacional o de los modelos de gestión regionales (autonómicos), ni de los grupos políticos que lo gobiernan, sino que es una combinación de ambas modalidades de gestión con las culturas y formas de gobierno locales. Por ello no es posible pensar en un régimen de cuidado español ni siquiera de diferentes comunidades autonómicas (Zambrano et al., 2015).

### **A modo de conclusiones**

Esta ponencia forma parte de una investigación que se encuentra en su fase preliminar y pretende tener en cuenta los aspectos favorecedores y obstaculizadores del método comparativo para analizar las políticas de cuidados en Argentina, Uruguay y España en los últimos 10 años.

El objeto de estudio serán las políticas destinadas al cuidado de personas mayores de 60 años y más tomando a cada país como un caso de estudio donde identificar las características singulares y los aspectos relacionados a explicaciones generales.

Como abordaje para organizar la información contextual sobre las políticas de cada país se utilizaron las categorías de Estado de Bienestar planteadas por Adelantado Gimeno (2017).

Argentina, ha transitado en los últimos 10 años desde un Estado más cercano al paradigma protector a otro que combina políticas neoliberales con acciones de un Estado Inversor, que provocó en una reducción del gasto social. Por su parte, Uruguay combina políticas sociales de un EB Benefactor y de un EBI que no limitan las estrategias de un Estado Protector y España atraviesa el paradigma del Estado de Inversión Social que restringe el gasto en políticas sociales a nivel integral.

Esta tipología constituye una primera aproximación para comparar cada de uno de los casos/países para luego avanzar en el contexto macrosocial y las políticas específicas para personas mayores. Se trata de interpretar las interrelaciones entre ambos niveles y poder profundizar en la comprensión de las políticas de cada país.

Cabe señalar que, si bien los tres países pueden tener características similares en algunos aspectos de sus políticas sociales con una marcada presencia de las familias en la distribución del riesgo social, Latinoamérica se diferencia de los EB europeos. Los altos niveles de pobreza, las desigualdades socioeconómicas y la inequidad en el acceso a los servicios de salud (CEPAL/CELADE, 2013), son problemas que se acentúan ante el recrudescimiento de las políticas neoliberales y plantean retos mucho más crudos.

Un obstáculo a tener en cuenta en la tarea concreta será la disponibilidad de fuentes estadísticas en cada uno de los países. España cuenta con una multiplicidad de datos secundarios, Uruguay dispone de estadísticas sobre el cuidado de niños, pero la producción sobre personas mayores es limitada, y Argentina posee algunas fuentes no muy actuales pero fragmentadas. Un eje favorecedor es que las investigadoras ya trabajan sobre el objeto de estudio y conocen exhaustivamente las características de las propias políticas de cuidado, y así poder detectar, a través del método comparativo, rasgos tanto comunes como divergentes que contribuyan a nuevos aportes.

Retomando el consejo de Graciarena quien sugería una “actitud cautelosa, aunque imaginativa”, se trata de comparar segmentos de un todo contradictorio, donde tales segmentos son comparables porque se interrelacionan mediante un proceso común (Graciarena, 1964 en Giordano, 2014). De allí que las preguntas que orienten el avance de esta investigación se refieran a: ¿cuáles aspectos de las políticas públicas se vinculan indirectamente a las políticas del cuidado para que éstas tengan un acceso universal? ¿Qué valores sociales sobre los adultos mayores organizan el derecho al cuidado? ¿qué contradicciones presentan en cada país el acceso al cuidado como un derecho? ¿qué relación guardan la segmentación de las políticas con las desigualdades sociales de cada país? ¿cómo incide la legislación nacional e internacional en la implementación de las políticas? Estas respuestas constituyen nuestro próximo desafío.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adelantado Gimeno, J. 2017. “Reestructuración de los Estados de Bienestar ¿Hacia un cambio de paradigma?”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Buenos Aires, agosto de 2017

Belmartino, S. 2009. Los procesos de toma de decisiones en salud. Historia y teoría. *Revista Política y Gestión* N° 11: 33-59.

Colino, C. 2009. “Método comparativo”. En Reyes, R. (Dir) *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Tomo 1/2/3/4, Theoria (Proyecto Crítico de Ciencias Sociales - Universidad Complutense de Madrid) Madrid-México: Ed. Plaza y Valdés,

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2013. “Panorama Social de América Latina 2012. Documento Informativo 893. Santiago de Chile, Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>

Danani, C. (2016) “Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”. Análisis N°12. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueeros/argentinien/12771.pdf>

Esping-Andersen, G. 1993. *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

Esping-Andersen, G. 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Fleury, S. y C. Molina 2002. “Modelos de Protección social”. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Fundación FOESA 2014. “Estado de Bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea”. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2014. Disponible en: [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/capitulos/pdf\\_resumen/CAP5\\_RESUMEN.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/capitulos/pdf_resumen/CAP5_RESUMEN.pdf)

Giordano, V. 2014. La sociología histórica y la sociología latinoamericana. La comparación en nuestras ciencias sociales. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea* (Segunda Época), Año 1, N° 1:14-29.

Graciarena, J. 1967. *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires: Paidós en: Giordano, V. 2014. La sociología histórica y la sociología latinoamericana. La comparación en nuestras ciencias sociales. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea* (Segunda Época), Año 1, N° 1:14-29.

Grassi, E. 2003. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial

Isuani, F. (2009) Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. *Revista Administración Pública y Sociedad* (APyS – IIFAP) N°16:37-62

Makón, A. 2004. “Métodos comparativos en ciencias sociales: algunas reflexiones en relación a sus ventajas y limitaciones” Acta Académica. Ponencia presentada en VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Agosto 2004. Disponible en: <http://cdsa.academica.org/000-045/665>

Marradi, A; Archenti, N.; Piovani, J. 2007. *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé

Martín Palomo, M.T. 2008. Los cuidados y las mujeres en las familias. *Política y Sociedad* N° 45, 2: 29-47

Martín Palomo, M.T. y Muñoz Terrón, J. M. 2015. Interdependencias. Una aproximación al mundo familiar del cuidado. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 17:212-237.



Martín Palomo, M.T. 2016. *Cuidado, vulnerabilidad e interdependencia. Nuevos retos políticos*. Granada: Centro de Estudios Constitucionales.

Messina, G. 2015. “Continuidades y discontinuidades en el régimen de bienestar argentino entre 2003 y 2013 ¿Promoción de la inclusión o fragmentación de la política social?” Documento de Trabajo 20. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED).

Moreno, L. 2002. Bienestar mediterráneo y “supermujeres”. *Revista Española de Sociología*, 2: 41-57

Olabárrri Gortázar, I. 1992. ¿Qué historia comparada? *Studia histórica-Historia Contemporánea*, Vol. X-XI (1992-93):33-75

Oszlak O. y G. O'Donnell 1995. Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Redes* Vol 2 núm. 4:99-128.

Rodríguez Enríquez, C. y Méndez, F. 2013. “Trabajadoras del cuidado: el caso de las trabajadoras de casas particulares: ¿Una forma peculiar de informalidad?” Ponencia presentada al 11º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo – Buenos Aires. Agosto 2013.

Sartori, G. 1970. Concept Misinformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, 64(4):1033-1053.

Sartori, G. 1994. “Comparación y método comparativo” En Sartori, G. y L. Morlino *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza editorial.

Tobío, C., Silveria Agulló, T. Gómez, V. y Martín Palomo, M. T. 2010. *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*. Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales, Núm. 28. Disponible en: [www.laCaixa.es/ObraSocial](http://www.laCaixa.es/ObraSocial)

Zambrano, I.; Martín Palomo, M. T.; Muñoz Terrón, J. M. y Olid, E. 2015. Nuevos interrogantes en el modelo de provisión de cuidado en Andalucía, *Zerbitzuan*, 60:113-130.

# O DIREITO À PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ESPAÇOS PÚBLICOS

RIZZINI, IRENE

# O DIREITO À PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM

## I. INTRODUÇÃO

Este texto tem como tema central o direito à participação de crianças e adolescentes em espaços de deliberação de políticas públicas. São aqui considerados espaços públicos aqueles onde se discutem e decidem questões concernentes às vidas da população infantil e adolescente no país, como os conselhos de direitos. Proponho uma discussão sobre a crescente demanda da presença deste grupo nos referidos espaços, sendo as crianças e os adolescentes agentes sociais que têm o direito de participar dos processos de tomada de decisão sobre questões que afetam suas vidas. Analiso alguns desdobramentos e potenciais da participação de adolescentes e jovens<sup>1</sup>, incluindo uma reflexão sobre as dificuldades de uma participação significativa destes atores e a recente, e ainda tímida, presença deste grupo em alguns espaços, como os conselhos e fóruns de direito da criança e do adolescente.

A ênfase na participação infantil é relativamente recente. Surge a partir da Convenção dos Direitos da Criança (ONU/CDC, 1989), do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) e de uma crescente consciência sobre a importância de se respeitar as perspectivas, vozes e expressões de crianças e adolescentes, como agentes ou sujeitos socialmente ativos (James, 2009; Rizzini; Tisdall, 2012). Estes posicionamentos foram especialmente demarcados por autores reunidos em torno da Sociologia da Infância, como Allison James, Allan Prout, Jens Qvortrup e Sarmiento na década de 1990. Nos anos seguintes, os chamados “estudos da infância” ganharam destaque, atraindo pesquisadores de múltiplas disciplinas e criando um corpo diversificado de experiências e de produção de conhecimento.

Neste texto, parto de reflexões e experiências em diálogo com diversos pesquisadores em âmbitos nacional e internacional para discutir o direito de crianças e adolescentes à participação. Lanço mão de duas noções de participação que nos vêm sendo úteis na análise da participação, sobretudo de indivíduos na faixa etária dos 15 a 22 anos, em espaços de deliberação de políticas sobre a população infantil e adolescente: o termo *participação significativa*, para designar aquilo que parece fazer sentido para os mesmos na forma de ganhos pessoais e sociais; e *participação efetiva* para se referir a situações em que a participação de crianças e/ou adolescentes teve algum impacto nas decisões tomadas, ou seja, quando suas recomendações foram levadas em consideração nestes processos.

A despeito da ênfase na participação infantil e no respeito às vozes das crianças, postura fortemente defendida por organizações internacionais, esta permaneceu na esfera da retórica na maior parte dos países, sobretudo quando se pensa em participação efetiva. Isso não quer dizer que inexistam impactos. Registram-se importantes desdobramentos interligados à noção de participação infantil, incluindo as percepções e conceituações de infância antes e depois do advento da Convenção em todos os países.

No Brasil também há, desde 1990, um discurso fortemente marcado sobre a importância de se “dar voz” às crianças e sobre a relevância do protagonismo juvenil,

<sup>1</sup> Neste texto, reporto-me essencialmente a crianças e adolescentes, ou seja, indivíduos com idade entre 0 e 18 anos (ONU/CDC, ECA). O foco será sobre a participação adolescente nos conselhos de direitos, embora em certos espaços haja participação de crianças, e, certamente, os jovens tenham muito a dizer sobre sua experiência. Por vezes usarei o termo “participação infantil” embora em geral esteja considerando a faixa até os dezoito anos de idade, conforme explicitado acima. Apresento aqui análises parciais e preliminares de uma pesquisa em andamento. Agradeço a Jana Tabak e Eduarda Sampaio por sua participação no desenvolvimento da mesma e a Thaís de Carvalho por suas contribuições à pesquisa e a este texto.

conforme discutiremos adiante. No entanto, a despeito da constante afirmação sobre a importância do respeito às vozes de crianças e adolescentes, estes grupos sociais não vêm participando efetivamente dos processos de deliberação referentes a assuntos que concernem suas vidas. Alguns poucos representantes jovens ganharam espaço de fala, inclusive em conselhos e fóruns de direitos da criança e do adolescente. Mas, via de regra, os espaços públicos permanecem ocupados exclusivamente por adultos a despeito das resoluções do CONANDA, que, desde 2013, vem tentando incentivar a efetiva participação de crianças e adolescentes nos espaços dos conselhos de direitos.

Assim, com base nos poucos registros existentes acerca destas experiências pelo Brasil afora, pode-se dizer que se trata de um assunto com grande potencial em termos de desdobramentos e análises, porém pouco sabemos sobre o tema até o presente. Esta constatação nos levou a pesquisar a questão específica da participação nos espaços dos conselhos de direitos<sup>2</sup>. Pouco sabemos sobre o perfil dos adolescentes que tendem a estar presentes nos espaços dos conselhos. No entanto, pudemos observar até o presente que se tratam de sujeitos trazidos por representantes de organizações que lhes oferecem algum tipo de serviço ou proteção social, ou alunos de escolas públicas de alguma forma vinculadas a estas instituições. Desta forma, infere-se que são crianças e adolescentes pertencentes a famílias e localidades pobres, de periferia ou de favela, que acabam tendo a oportunidade de participar de alguma forma nestes espaços.

Esse ponto nos leva a refletir sobre alguns aspectos da história da assistência à infância no Brasil que impactam a questão no presente. Em tempos anteriores à Convenção dos Direitos da Criança da ONU (1989) e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o pleito da escuta às vozes infantis não se fazia presente. Ou seja, não eram vistos como sujeitos de direitos e inexistia o apelo à sua participação enquanto cidadãos.

Efetivamente, registra-se que somente na passagem do século 19 para o 20, a “infância” passou a ganhar alguma visibilidade. No entanto, o foco era sobre a infância pobre e percebida como parte do “problema social” do Brasil. A despeito do discurso sobre “a criança como salvação da nação”, neste período o foco recaía sobre quem “precisava ser salvo”, portanto, aqueles de menor valimento social denominados de “menores abandonados e delinquentes” (ou “em perigo de o ser”). Assim, o país optou pelo investimento numa política predominantemente jurídico-assistencial de atenção à ‘infância desvalida’, em detrimento de uma política nacional de educação de qualidade, ao acesso de todos, contribuindo para o quadro de desigualdade que caracteriza o país até hoje (Rizzini, 2011).

## II. SOBRE A PARTICIPAÇÃO INFANTIL E ADOLESCENTE

Nas décadas que sucederam a regulamentação da normativa sobre os direitos da criança e do adolescente, a questão da participação infantil e juvenil tornou-se muito presente, seja na formulação de políticas e programas, seja na produção acadêmica. Vejamos, de forma sucinta, algumas considerações sobre o assunto com base na produção acadêmica das últimas duas décadas.

Começamos com uma definição simples, do educador paraguaio Bordenave (2002), para quem a participação é uma necessidade vital ao ser humano. Vista por este ângulo, a participação pode manifestar-se no jovem por um estímulo externo ou, em outros

<sup>2</sup> A pesquisa é parte de um projeto internacional amplo intitulado Monitoramento da participação infantil e juvenil em processos de deliberação de políticas e programas de proteção à infância, desenvolvido em parceria com pesquisadores das seguintes universidades e centros de pesquisa: Tara Collins (Ryerson University, Canadá – coordenação geral); Irene Rizzini (PUC-Rio/CIESPI – coordenação Brasil); McGill University e Canada International Institute for Child Rights and Development (Canadá); University of Edinburgh (Escócia); University of Cape Town (África do Sul); Right to Play International (China). Este grupo compõe a rede International and Canadian Child Rights Partnership (ICCRP).

momentos, por questões de cunho pessoal. Para Bordenave, “a participação é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. Parece que só se aprende a participar, participando” (Rizzini, Caldeira et al, 2002, p. 74).

Nos anos seguintes a produção científica e os debates sobre a participação infantil tornaram-se muito presentes na esfera das políticas e práticas voltadas para crianças. Com isso, observou-se um esforço crescente por parte de organizações governamentais e não governamentais para envolver as crianças nos processos de tomada de decisão a partir de um número amplo de iniciativas. No entanto, a popularização da participação infantil na prática não foi acompanhada por considerações teóricas sobre o conceito. Embora as limitações dos métodos aplicados para incentivar a participação sejam amplamente debatidas, questões relevantes sobre a natureza mais precisa do conceito, aliadas às suas implicações políticas e éticas, ainda não foram formuladas. Conforme assinalado por Kapoor (2002), o pragmatismo daqueles atraídos pelas abordagens da participação infantil fizeram com que essas mesmas perspectivas não fossem sustentadas pela teoria. Dentro da linha dos estudos sobre o desenvolvimento humano, essa questão deu origem a uma literatura crítica (e.g. Mosse, 1994; Mohan & Stokke, 2000; Cooke & Kothari, 2001; Kesby, 2005; Moses, 2008). Porém, análises com foco sobre a criança e o adolescente encontram-se ainda em estágio inicial (Pain & Francis, 2003).

Alguns autores ressaltam que uma ampla variedade de atividades se insere no tema da participação. Mas essas atividades refletem relações de poder bastante diversificadas, além de objetivos e resultados distintos (Sinclair, 2004; Tisdall & Prout, 2006). Algumas tipologias e exemplos de processos consultivos e projetos de defesa de direitos (Lansdown, 2001) foram muito úteis para questionar a prática, mas são insuficientes para um debate teórico aprofundado. São modelos que se baseiam em uma dicotomia simplificada entre o poder da criança e do adulto e desconsideram a coexistência de múltiplas formas de participação dentro de uma mesma iniciativa, ou de mudanças que venham a ocorrer ao longo do processo. As tipologias ignoram a diversidade existente entre crianças e adultos e, em sua tentativa de serem universais, não compreendem a participação infantil a partir de seus contextos social, político e histórico. Por fim, as teorias existentes sobre participação apresentam problemas analíticos (Ruiz-Casares; Collins; Tisdall; Grove, 2017).

### III. PARTICIPAÇÃO INFANTIL E JUVENIL NA LITERATURA LATINOAMERICANA

Como parte da pesquisa internacional acima referida, realizou-se uma revisão da literatura na América Latina de 2000 a 2017. Destaco aqui alguns pontos que interessam a esta discussão.

Grande parte dos textos levantados pela pesquisa bibliográfica reconhece a participação infantil como direito e a capacidade da criança de opinar sobre assuntos que lhe dizem respeito, fazendo com que sua voz seja levada em conta. Muitos dos textos introduzem o conceito de protagonismo infantil e juvenil relacionado à ideia de autonomia nos espaços de participação, considerando a criança e o adolescente como depositários de saberes, em contraposição à ideia anterior de serem passivos, conforme a tradição tutelar e paternalista (Acero; Ayala, 2010). Estes autores afirmam que as crianças ainda são vistas como propriedade dos adultos, como potencialidade e não como presente, como elementos *perigosos*, como indivíduos privados de seus direitos cidadãos. O protagonismo, então, é entendido como um processo social através do qual crianças, adolescentes e jovens desempenham um papel central nas questões relacionadas com o desenvolvimento de sua comunidade e da sociedade, em especial no que diz respeito a eles mesmos, como o reconhecimento pleno de seus direitos (Saracosti e.al, 2015).

Outro conceito que apareceu recorrentemente na literatura latino-americana é o conceito de cidadania. Citando Touraine (1995), Gallego-Henao (2015) define a cidadania como o papel que cada membro de um grupo social assume dentro de sua comunidade; o cidadão se sente incluído na comunidade e, portanto, é um ator que participa nas decisões, com base na consciência de seus direitos e deveres. A cidadania é uma forma de construir sistemas que garantam os direitos, “tomando-se como a capacidade que o próprio sujeito tem para fazer valer seus direitos, e não só para delegar essa capacidade a outros” (p. 16). Nesta perspectiva, a conotação da cidadania implica a capacidade de reflexão e de análise que tem o ser humano frente às situações que se manifestam em sua vida, e que de certa forma permitem que o indivíduo contribua para a transformação do seu contexto social. Não por acaso, aparece também de forma recorrente na literatura da região o uso do termo “participação cidadã”. São conceitos relevantes para a análise sobre a participação em espaços públicos (Huerta, 2009; Earls, 2011; Gohn, 2012).

Para a discussão sobre a participação da população infantil e juvenil em espaços públicos, as reflexões de Hanna Arendt sobre a noção de ‘espaço público’ são inspiradoras. Para Arendt a esfera pública é o lugar gerador da vida política e o que legitima o processo democrático é a participação dos sujeitos coletivos no processo decisório (Arendt, 1987). Como afirma Nascimento, em suas reflexões acerca do espaço público em Hannah Arendt:

Se a esfera pública é o lugar da confluência da palavra e do agir humano em direção ao senso comum, é, por conta disso, o lugar onde os homens revelam a sua singularidade. A condição de sujeito ativo permite ao homem revelar o que o torna singular, e isso o leva a inserir-se no mundo. Esta inserção “é como um segundo nascimento, no qual confirmamos e assumimos o fato original e singular do nosso aparecimento físico e original” (Arendt, 1987:190. In (Nascimento, 2005, p.1).

Vamos, a seguir, explorar como se dá a inserção de crianças e adolescentes nos espaços públicos de discussão e deliberação de direitos voltados para este segmento da população.

#### IV. PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E OS CONSELHOS DE DIREITOS

No período de 2013 a 2017, o CONANDA publicou uma série de resoluções visando a garantir o direito à participação social deste grupo, conforme previsto nas normativas nacional e internacional (ECA, art. 16; ONU/CDC, art. 12). A resolução 159 (2013) dispõe sobre o tema de maneira geral, sem especificar as condições específicas da participação. Em junho de 2017 é publicada a resolução 191, que orienta para a criação dos Comitês de Participação de Adolescentes (CPAs). Dois meses mais tarde são publicadas as resoluções 198 e 199 que, respectivamente, convocam os conselhos estaduais a compor os seus CPAs e oferecem orientações para a seleção dos adolescentes.

Embora a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente reúna profissionais e especialistas da infância desde 1995, foi somente em sua nona edição, em 2012, que houve um protagonismo do público-alvo do evento. Um ano antes desse encontro, foi promovida em Brasília uma oficina com adolescentes de todos os Estados do Brasil, indicados por instituições ou pelos CEDCAS (Conselhos Estaduais do Direitos da Criança e do Adolescente), para pensar na melhor estratégia de garantir uma participação efetiva de crianças e adolescentes nas discussões sobre os seus direitos, em um movimento claramente alinhado com a proposta das resoluções vindouras.

A partir da IX Conferência Nacional, a dinâmica do evento muda de figura, dando um espaço muito maior para crianças e adolescentes. Este cenário implica em alguns desafios, sendo o principal deles a autonomia deste público para escolher os seus representantes. Assim, surgem as Conferências Livres, com o objetivo de ir encaminhando gradualmente os representantes e as demandas dos jovens participantes (até 18 anos de idade) para as Conferências Estaduais e, mais adiante, para a Conferência Nacional. Adolescentes e jovens representantes do estado do Rio de Janeiro se destacam nestes espaços por terem participação política sistemática através do Fórum Estadual Juventude Carioca atua e do Conselho Municipal de Volta Redonda, que garantiu a primeira cadeira para conselheiros adolescentes no país ainda em 2011.

Na pesquisa em curso, incluímos as perspectivas de jovens militantes. Constatamos que sua experiência em projetos que estimulam seu protagonismo, por vezes ainda enquanto crianças, revela-se como uma base importante de preparação para uma participação significativa e efetiva futura. Sobre essa questão, há uma série de publicações que se originaram de uma pesquisa que incluiu 75 jovens ativistas das cidades do Rio de Janeiro, Chicago e México (Rizzini; Torres; Del Río, 2013). Neste estudo, viu-se claramente que suas trajetórias tiveram início em espaços participativos nas escolas e em projetos sociais e comunitários, levando alguns deles, mais tarde, a se destacarem em atividades de participação política e de militância em grupos de defesa de direitos humanos. Um fator importante identificado como estimulador da participação infantil foi a presença de adultos capazes de escuta e respeito às ideias infantis e juvenis, inclusive familiares<sup>3</sup>.

A pesquisa em curso nos levou a constatar que os movimentos pela participação de crianças e adolescentes nos espaços dos conselhos, como as pré-conferências municipais e estaduais, tiveram seu valor, sendo principalmente importantes para os jovens participantes. Entretanto, até o presente, não houve desdobramentos significativos. Foram experiências locais e pontuais, com frequência articuladas por representantes de ONGs, conselhos de direitos e algumas Secretarias municipais e estaduais, envolvendo crianças e adolescentes de escolas públicas e usuários de serviços de proteção social.

O município de Volta Redonda (VR)<sup>4</sup> foi pioneiro em efetivamente incluir adolescentes em seu quadro de conselheiros. Resultados preliminares da pesquisa indicam que esta mudança foi possível devido a uma gestão favorável ao protagonismo juvenil. Não é de surpreender que a oportunidade de atuar socialmente em espaços participativos contribuiu para essa mudança no caso de Volta Redonda. A então presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente teve um papel importante, tendo sido ela própria uma adolescente bastante ativa em movimentos juvenis. Nos preparativos para a IX Conferência Nacional, na primeira Conferência Livre Municipal de Volta Redonda, a então presidente do CMDCA-VR propôs a um grupo de crianças e aos adolescentes a compor os cargos de conselheiros jovens (quatro adolescentes, sendo dois suplentes). Em paralelo, orientou-os a criarem o Fórum da Juventude Sul Fluminense em Ação (FJSFA), diretamente inspirado no movimento Juventude Carioca em Ação (JCA) do Rio de Janeiro, para que os conselheiros ativos pudessem estar em contato frequente com outros jovens, representando as demandas da infância e da adolescência na cidade. Para tornar-se conselheiro municipal, o adolescente deve ter participação ativa no Fórum, disponibilidade para trabalhar no horário da tarde e idade preferencialmente inferior a 17 anos.

<sup>3</sup> Estas e outras publicações podem ser acessadas na página web do CIESPI/PUC-Rio ([www.ciespi.org.br](http://www.ciespi.org.br)).

<sup>4</sup> O município fica a 128 km da cidade do Rio de Janeiro. De acordo com dados do Tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro (2011), o município conta com uma população de 259 mil habitantes, dos quais em torno de 9,5% são crianças e adolescentes.

Em grupo focal realizado com 7 jovens com idades de 15 a 22 anos, constatamos ser consenso entre eles que a participação dos adolescentes nestes espaços é efetiva. Contudo, o primeiro significado atribuído pelos jovens à expressão “participação significativa” remete a ganhos pessoais (enriquecimento a partir de novas interações, desenvolvimento da capacidade de expressão e escuta, negociações em grupo e tomada de decisão, desenvoltura etc.) ou a ganhos sociais (oportunidades de inserção em novos grupos, interações diferentes com outros jovens e adultos, atitudes de escuta e respeito às suas vozes etc.). Embora hajam ocorrido conquistas reais em termos de leis e políticas em Volta Redonda, baseadas em demandas dos conselheiros adolescentes, quando perguntados se a sua participação já poderia ser considerada ideal ou realmente efetiva, o consenso foi o não. Um dos jovens, atualmente candidato a parlamentar, disse que “a participação [de crianças e adolescentes] só poderá ser considerada ideal quando ocuparmos todos os espaços políticos, não só o conselho, mas as secretarias de urbanismo, de cultura, de educação, que também influenciam os nossos direitos.”

Em relação a possíveis obstáculos a sua participação, afirmaram que sentem muita resistência por parte dos conselheiros adultos; é preciso ter uma postura mais impositiva para que sejam verdadeiramente ouvidos. Quanto aos desdobramentos, indicaram que existem atas de todas as reuniões, mas que ainda há muito a se desejar para que alcancem uma escala Estadual e Nacional, e que o caso de Volta Redonda é ainda uma exceção. Em grupos focais anteriores, realizados com jovens do JCA, essa impressão já havia sido manifestada explicitamente, com os jovens inclusive falando de “participação decorativa” ou “participação café-com-leite”<sup>5</sup> para se referir às Conferências e aos Conselhos que promovem a presença de crianças e adolescentes em seus espaços de deliberação mas que, na prática, recusam-se a ouvir suas vozes.

## V. CONCLUSÃO

Este artigo apresentou reflexões sobre a participação de adolescentese jovens em espaços públicos, com base em uma pesquisa internacional em curso. A discussão tem como foco o caso da participação de adolescentes em conselhos de direitos, a partir da demanda para que os mesmos sejam incluídos nos processos decisórios sobre questões que se referem aos direitos de crianças e adolescentes.

A análise preliminar da pesquisa indica que os movimentos pela participação de crianças e adolescentes nos espaços dos conselhos são importantes, principalmente para os jovens participantes. Estes afirmam que obtiveram ganhos em níveis pessoal e social. Entretanto, no que tange a efetividade de sua participação, aqui entendida como tendo as recomendações de crianças e adolescentes sido levadas em consideração nos processos de tomada de decisão, não foram identificados até o presente desdobramentos significativos.

Pode-se afirmar que há, sem dúvida, um embrião de participação significativa de crianças, adolescentes e jovens que inexistia, pois há experiências em curso e bases para possíveis desdobramentos nesse sentido. A continuidade do estudo nos permitirá avaliar de forma mais conclusiva esta questão.

<sup>5</sup> Em grupo focal realizado em abril de 2018, os jovens mencionaram ambas as expressões para se referir a uma participação que é apenas aparente, mas não se traduz em prática (“decorativa”); ou a uma participação que é ouvida, mas não é acatada – como nas brincadeiras infantis, em que as crianças mais novas não tem o mesmo poder que as mais velhas e são chamadas de “café com leite”.



## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACERO, M.T.; AYALA, C.O. 2011. Los derechos de la niñez: el paradójico contraste entre validez y eficacia. *IUSTA*, n.34, p.183-199.

ARENDT, H. 1987 *A condição humana*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

COLLINS, T. M. 2017. A child's right to participate: Implications for international child protection. *The International Journal of Human Rights*, 21(1), 14.

COOKE & KOTHARI (eds.). 2001. *Participation: the new tyranny?* London: Zed Books.

EARLS, F. (Ed). 2011. The child as citizen. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol 633, 1. London, New York: Sage Publications.

GALLEGO-HENAO, A. M. 2015. Participación infantil. Historia de una relación de invisibilidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, v.13, n.1, pp. 151-165.

GOHN, M. G. 2012. Movimentos sociais e cidadania. In Angela R. Paiva. *Direitos Humanos em seus desafios contemporâneos*. Rio de Janeiro, PUC-Rio. Ed Pallas.

HUERTA, J.E. 2009. Formación Ciudadana y Actitudes Hacia la Participación Política en Escuela Primarias del Noreste de México. *Investigación*, v.14, n.40, pp. 121-145, jan-mar.

JAMES. A. 2009. Conceitos de infância, criança e agência. A construção de hospitais infantis na Inglaterra como estudo de caso. In Rizzini, I. Silva, S.B. (2009) *Infância: construções contemporâneas. O Social em Questão*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Serviço Social: 45-60.

KAPOOR, I. 2002. The devil's in the theory: a critical assessment of Robert Chambers' work on participatory development, *Third World Quarterly*, 23 (1), 101-117

KESBY, M. 2005. Rethorising empowerment-through-participation as a performance in space. *Beyond tyranny to transformation*, *Signs*, 30(4): 2037-2065.

LANSDOWN, G. 2001. Children's participation. *In democratic decision-making*, UNICEF <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/insight6.pdf>

MOHAN, G. and STOKKE, K. 2000. Participatory development and empowerment: the dangers of localism, *Third World Quarterly*, 21 (2), 247-268.

MOSES, S. 2008. Children and participation in South Africa: An overview. *International Journal of Children's Rights*.

MOSSE, D. 1994. Authority, gender and knowledge: theoretical reflections on the practice of Participatory Rural Appraisal, *Development and Change*, 25, 497-526.

NASCIMENTO, M. 2005. Reflexões acerca do espaço público em Hannah Arendt. *Revista Ética & Filosofia Política*. Vol.8, Número 1, junho.

PAIN, R.; FRANCIS, P. 2003. Reflections on participatory research, *Area*, 35 (1), 46-54.

RIZZINI, I. CALDEIRA, P. et al. 2010. Juventude e participação cidadã. XXVII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA 2009). *Rethinking Inequalities*.

RIZZINI, Irene e TISDALL, Kay (Ed). Participação infantil e juvenil: perspectivas internacionais. O Social em Questão N.27. Revista do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, 2012.

RUIZ-CASARES, M., COLLINS, T. M., TISDALL, E. K. M., & GROVEr, S. 2017. Children's rights to participation and protection in international development and humanitarian interventions: Nurturing a dialogue. *The International Journal of Human Rights*, 21(1), 1.

SARCOSTTI, et.al. 2015. El derecho de participación en la niñez: alcances y desafíos para la investigación social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 62, Jun.

SINCLAIR, R. 2004. Participation in practice: making it meaningful, effective and sustainable, *Children & Society*, 18(2): 106-118.

TISDALL; E.K.M.; PROUT, A. 2006. Conclusion. In Tisdall, E. K.M., Davis, J.D., HILL, M. and PROUT, A. (eds). *Children, young people and social inclusion: participation for what?* Bristol: The Policy Press.

TISDAL, E. K. M. 2017. Conceptualising children and young people's participation: Examining vulnerability, social accountability and co-production. *The International Journal of Human Rights*, 21(1), 59–75. doi: 10.1080/13642987.2016.1248125.

TORRES, Maria de los Angeles, RIZZINI, Irene & DEL RÍO, Norma. 2013. *Citizens in the present. Youth civic engagement in the Americas*. Illinois: University of Illinois Press.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2011. Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro: Volta Redonda. Disponível em: <http://www.cedca.rj.gov.br/pdf/VoltaRedonda.pdf> Acesso em: 28 mai. 2018.

**HABITANTES DE LA CALLE SIN DERECHO  
A HABITAR LA CALLE: EL CASO DE LOS HABITANTES  
DE LA CALLE DEL RÍO MEDELLÍN**

PELÁEZ GRISALES, HOLMEDO

# HABITANTES DE LA CALLE SIN DERECHO A HABITAR LA CALLE: EL CASO DE LOS HABITANTES DE LA CALLE DEL RÍO MEDELLÍN\*

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo plantea una interpretación reflexiva sobre el reconocimiento de los habitantes de la calle y su derecho a la especial protección del artículo 13 constitucional<sup>1</sup> colombiano desde el sujeto colectivo de los habitantes de la calle del río Medellín<sup>2</sup>, con base en el estudio crítico de la desigualdad común que padecen en su espacio de relegación social.

Este sujeto colectivo<sup>3</sup>, mayoritariamente tiene su fuente de generación en las desigualdades originarias de las vidas de los del norte de la ciudad que como un destino se reproducen con más fuerza como habitantes de la calle en el centro de Medellín. Bajo este orden socio-económico, siendo desiguales, han sido determinados a ser cada vez más desiguales a través de su identidad de habitantes de la calle de la ley.

Tradicionalmente en la ciudad vivían en el campo social de los excluidos en las casas de vicio de la Avenida de Greiff y Zea<sup>4</sup>, donde estaban determinados a vivir por fuera del estándar “humano” del modelo económico neoliberal. En este contexto, en el año 2013 fueron desplazados forzosamente de sus casas de vicio hacia el río Medellín, por la acción del Municipio y una decisión de los líderes del negocio del microtráfico, quienes mantienen el control de esta

\*Resultado de investigación de la tesis doctoral: Estudio de caso sobre el “derecho a la especial protección” de los habitantes de calle del Río de Medellín, adelantado en el Doctorado en Derecho de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Bogotá, cofinanciado por la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín. Producto registrado en esta institución en el proyecto Habitantes de la calle sin derecho a habitar la calle: El caso de los habitantes de la calle del Río Medellín, radicado con el número 047C-03/18-37.

1 Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Colombia, 1991, Constitución Política, artículo 13).

2Estos son hijos del nuevo orden jurídico y social, determinados a ser habitantes de calle y sujetos de especial protección y, consecuentemente, subordinados a la intervención del gobierno. Esta distinción es importante, porque a partir de la expedición de la Constitución de 1991 surgen las categorías jurídicas de habitante de calle y sujetos de especial protección, en virtud de las cuales esta población está obligada a encajar en estas estructuras del nuevo régimen constitucional.

3 Esta investigación contó con la participación de una muestra de este grupo social integrada por 135 personas, quienes entre 2013 a 2016 en el desarrollo de la etnografía han sufrido la fuerza simbólica de este régimen jurídico y social. El artículo garantiza la protección de sus datos personales. Todos ellos, de manera consciente, libre y voluntaria, accedieron a participar y, previamente a la realización de las visitas, entrevistas, relatos de vida y fotografías, hicieron la manifestación expresa y verbal de su consentimiento informado sobre este estudio, el uso y tratamiento de su información con fines de elaboración y publicación. En este sentido, para garantizar la protección de la identidad de sus verdaderos protagonistas, sus nombres y lugares de habitación, todos estos han sido cambiados por seudónimos y sometidos a la reserva legal. Al lado del nombre ficticio aparecen dos números que representan la edad al momento de la entrevista en 2016 y los años o meses de permanencia en calle, respectivamente. Las declaraciones de los entrevistados NO han sido editadas y los extractos pertenecen a entrevistas más extensas, cuyo texto completo es parte de los Diarios de campo.

4 Las casas de vicio, en sus entrevistas, los habitantes de la calle señalan: “Estas eran unas casas ‘normal’, en la que dividían lo que era una parte para la venta del vicio y uno estaba en la otra parte. (...)” (Orfeo Figueroa-Zúñiga.56.48, entrevista personal, 29 de agosto de 2016, Diario 10, p. 28). Estos lugares eran sus casas de habitación, administradas por los patrones del vicio como sitios para el expendio y consumo de sustancias sicotrópicas y actividades al margen de la ley.

población, el territorio y el comercio de las drogas en el río Medellín, la manga minorista y la avenida Greiff y Zea y, vieron en este último espacio un lugar para transformar estas casas en plazas de vicio en calle y en el nuevo escenario de vida de estas personas sujetas a la dominación de los patrones del vicio<sup>5</sup> y a la violencia estatal.

El estudio avanza en el descubrimiento del verdadero sentido de su reconocimiento como habitantes de la calle de la ley 1641 de 2013 y del Acuerdo 24 de 2015, en el marco de este nuevo orden social que desde el campo del derecho en su artículo 13 constitucional promete “protegerlos especialmente” de todas las formas de subordinación y menosprecio social. Sin embargo, en el plano social, antes que acciones positivas para la garantía de su reconocimiento como habitantes de la calle se les niega cualquier derecho de habitar la calle y se les impone estructuras y prácticas de exclusión social que los obliga a vivir oprimidos en su campo social con la colaboración del Municipio. El caso se centra en la interpretación del sentido real de los efectos de ese derecho a la especial protección sobre su reconocimiento como habitantes de la calle y su derecho a habitar la calle como sujetos protegidos en Medellín, por medio de la observación participante basada en una inmersión habitual en su campo social entre 2014 y 2016 con el fin de hacer una etnografía crítica de esa protección desde la voz de los mismos habitantes de la calle conforme lo recomiendan Becker (1967) y Gouldner (1968), esto es, desde la voz de los ‘dominados’.

De este modo, se revela que este grupo de personas están oprimidas en el campo social bajo la arbitrariedad del Municipio de Medellín y la dominación de los patrones de la plaza del vicio de la avenida de Greiff y Zea, donde su reconocimiento como habitantes de la calle resulta siendo una identidad falseada para su dominación y “la protección estatal” termina reproduciendo la violencia de su desigualdad, que los condena a vivir en un círculo vicioso entre la exclusión, los desplazamientos forzados en el espacio público y su encerramiento. En la práctica, están determinados a renunciar al modelo de “protección” que a través de los Centros Día<sup>6</sup> funciona como sitios de dominación oficial, en razón de lo cual son lanzados a las calles, expuestos a su mercantilización humana a manos de los patrones de la plaza del vicio y a su instrumentalización oficial dentro del teatro simbólico del combate a las drogas, donde son convertidos en chivo expiatorio ante la tribuna pública para salvar sus propias culpas frente a la complicidad estatal en el comercio de las drogas abierto al público a gran escala.

En este orden, el estudio se desarrolla en tres partes: en un primer lugar, aborda la noción de Habitantes de la calle como invasores de la calle. Una contradicción entre la ley y la interpretación gubernamental y judicial. En segundo lugar, La privatización del espacio público. Habitantes de la calle entre la arbitrariedad estatal, el gobierno privado de las calles por los patrones del vicio y los comerciantes y la exclusión jurídica y social. Y, en tercer lugar, La “cárcel”

<sup>5</sup> Los patrones del vicio en el centro de Medellín, específicamente en el sector de la Candelaria no se ven pero actúan como gobernantes de la Avenida Greiff y Zea, la Manga Minorista y el río Medellín, mandan y disponen del orden, la seguridad y la vida de las personas; controlan el territorio por medios armados al margen de la Ley y se encargan de la dominación de esta población habitante de calle y de su mercantilización, la cual puede estar girando más allá de la cifra oficial de 3.455 personas; es decir, constituye una organización con población, territorio y poder que manda por fuera del Derecho, como una subciudad dentro de la ciudad, una cloaca destinada en su mayoría para los del norte de Medellín.

<sup>6</sup> Los Centros Día”, según la versión oficial, están integrados por 3 instituciones: Centro Día 1, Centro Día 2 y Centro Día 3: “Somos Gente”, que forman parte de un supuesto sistema de atención del habitante de calle adulto, como centros especiales de protección a la vida creados mediante el Decreto Municipal 1662 de 2014 como Centros Especiales de Protección a la Vida, pero también han existido antes bajo otras denominaciones (Alcaldía de Medellín, 2014).

de los Centros Día como una forma de gobierno de los habitantes de la calle para eliminarlos “voluntariamente” del espacio público.

A partir de allí, se argumenta que existe una contradicción estructural entre el reconocimiento de las normas del derecho y los hechos, defendiendo la tesis de que los habitantes de la calle del río Medellín fueron obligados a ser habitantes de calle de la ley pero sin la protección de la ley, en calidad de habitantes de la calle sin derecho a habitar la calle y sometidos a la opresión de los patrones del vicio y de los gobiernos de turno en un círculo vicioso que los excluye todo el tiempo del espacio público hacia su encerramiento en los Centros Día, en donde terminan por preferir su dominación en las calles como sujetos invasores e ilegales que su supuesta protección.

## II. HABITANTES DE LA CALLE COMO INVASORES DE LA CALLE. UNA CONTRADICCIÓN ENTRE LA LEY Y LA INTERPRETACIÓN GUBERNAMENTAL Y JUDICIAL

Históricamente los habitantes de la calle de Medellín han existido desde el período de la colonización, pasando por la independencia hasta llegar a la actualidad. Inicialmente identificados por el Estado como pobres indeseados y vagos, sujetos de especial peligrosidad, censurados expresamente en sus ordenamientos constitucionales y legales y sometidos a los castigos estatales de pérdida de ciudadanía y derechos de libertad, con medidas restrictivas en cárceles, casas de mendigos, colonias agrícolas, trabajos forzados, penas de destierro y tormento, con la ayuda de la fuerza pública. La evolución de este viejo orden jurídico llevó a que esta identidad de vagos fuera borrada gradualmente por el Estado hacia el nuevo orden, donde desaparecieron jurídicamente como un grupo social de expresa sanción constitucional y fueron reconocidos individualmente como sujetos de derechos mientras en el orden social se les continuó tratando por medio de la fuerza oficial.

En ese camino se les presentó formalmente como ciudadanos sin que fueran expresamente mencionados o reconocidos como un colectivo, tal y como se hacía en las primeras constituciones para discriminarlos y castigarlos. Ya para 1990 el Estado les había arrebatado cualquier identidad en el campo jurídico, simplemente los derogó como si hubieran dejado de existir, les dejó de nombrar e identificar como grupo y en vista de que no pudo erradicarlos materialmente en el campo social terminó por suprimirlos en el campo jurídico.

En este transcurso histórico, el Estado dejó de interesarse en ellos y abandonó la técnica constitucional para castigarlos con la positivización expresa de la exclusión y de manera general, a pesar de que ya podían acceder formalmente a la calidad de ciudadanos, esa ciudadanía materialmente no equivalió a la de los demás, pues estos no dejaron de ser ciudadanos de menor valor, a quienes el Estado al mismo tiempo que les retiró los castigos expresos en la norma constitucional: por un lado, los eliminó como grupo, invisibilizó y excluyó del campo jurídico y les negó la protección expresa que reservó a otros sujetos y, por otro lado, empezó a perfeccionar sus técnicas de apariencia de un Estado protector y defensor de derechos humanos en el campo jurídico, pero en el campo social siguió ejerciendo su violencia oculta en el discurso estatal, en las normas formales y en otras estrategias más especializadas. En este caso, el Estado aplicó la sanción civil de la inexistencia para los vagos y bajo su nuevo papel protector los arropó individualmente con un discurso formal de defensa de los derechos humanos mientras en la práctica siguieron soportando un tratamiento menospreciado.

Durante el viejo orden como se desprende de los testimonios de Orfeo y Brenda, varios de ellos iniciaron sus vidas de calle, reconocidos socialmente como vagos y mendigos, sujetos de menor valor social e invisibilizados en el orden jurídico. Situación sociojurídica que dentro del régimen sucesivo se revive de forma encubierta bajo una nueva identidad estatal en la que han sido identificados como habitantes de la calle (Peláez, 2013-2016, Diarios de campo, nota de observación). En este contexto, dentro de la Constitución de 1886 y sus reformas como en sus constituciones anteriores no se promovió para los vagos un derecho a la igualdad o un derecho a la especial protección ni tampoco un derecho sobre el espacio público como personas históricamente discriminadas, marginalizadas y en estado de debilidad manifiesta. El Estado, persiguió mantener inalteradas las relaciones de desigualdad establecidas en el orden social bajo un discurso social protector de esos campos desiguales. El fin de este viejo régimen significó la muerte política, jurídica e histórica de los vagos y el inicio de uno nuevo en donde estos ya no aparecieron expresamente bajo esta categoría, con lo cual el Estado sepultó la deuda histórica de la materialización del reconocimiento y de la igualdad de los vagos en el campo social.

En el nuevo régimen jurídico, la Constitución Política de Colombia de 1991 en la cláusula 13 superior consagró un derecho a la especial protección, del cual aparentemente se deriva un reconocimiento implícito y formal de los habitantes de la calle” como sujetos y grupo especialmente protegidos, cuya situación jurídica y fáctica muestra una realidad contradictoria en el orden local entre la norma y los hechos, ya que mientras la norma ordena su igualdad material, los hechos revelan una desigualdad estructural donde sustancialmente el trato que reciben del municipio, la sociedad y las familias reproduce la lógica tradicional de la discriminación, marginalidad y debilidad manifiesta, que les niega cualquier reconocimiento como un sujeto colectivo titular de derechos y de una identidad merecedora de protección.

El Estado a través de sus entidades territoriales conforme con esta norma hace 27 años adquirió la obligación de garantizar la realización de este derecho, el cual ha estado sometido a las diferentes interpretaciones de la Corte constitucional colombiana y a la tardía ley 1641 de 2013 que recientemente reguló el marco general, que posteriormente fue adoptado por el acuerdo 24 de 2015 para el caso de los habitantes de la calle de Medellín.

En este sentido, si bien el Constituyente Primario a través de la norma constitucional “quiso” brindar una especial protección a “los habitantes de la calle”<sup>7</sup> para garantizar su igualdad material, el desarrollo y aplicación de este precepto ha tenido serios obstáculos en la práctica desde el principio: formalmente, porque no les confirió un reconocimiento constitucional expreso, que realmente los incluyera y debido a que la norma no fue desarrollada por el legislador sino solo después de 22 años cuando decidió expedir dicho marco legal, dejando a esta población por más de dos décadas sin ley especial que avanzara en la determinación del contenido de esa norma superior y que sirviera como instrumento de reivindicación de su reconocimiento y cambio de su situación de desventaja, un mayor empoderamiento y exigibilidad frente al Estado. Sin embargo, luego de la expedición de la Ley su situación tampoco cambió, puesto que nuevamente se presentaron dificultades formales relacionadas con la falta de reglamentación de la ley por parte del ejecutivo y de cada ente territorial para su posterior aplicación, lo cual abrió

<sup>7</sup> En igual sentido de lo anterior, los habitantes de la calle no fueron reconocidos expresamente en el artículo 13 superior como titulares del derecho a la especial protección, al menos, la norma no lo dice explícitamente; no obstante, la Corte Constitucional sobreinterpreta dicha norma para hacerle decir que en ella sí se reconoce implícitamente a estos individuos como sujetos y grupos de especial protección.

un nuevo momento de indeterminación para cumplir con dicho mandato constitucional hasta la expedición del acuerdo 24 de 2015, el cual no hizo más que reproducir la amplia Ley 1641.

Ahora bien, durante este vacío legal y reglamentario, la Corte Constitucional colombiana, de manera excepcional se ha pronunciado en ciertos casos sobre el reconocimiento del derecho a la especial protección de los habitantes de la calle, a través de la revisión de las acciones de tutela y de las demandas de inconstitucionalidad relacionadas con la materia. Sin embargo, este camino también ha constituido un obstáculo para la garantía de este derecho por diferentes razones asociadas a su aplicación, pues al estar soportado en una norma constitucional ha dependido solo de la fuerza normativa de la misma Constitución, cuyo contenido y tratamiento está impregnado de un alto grado de generalidad y abstracción, que no ha estado ajeno a la improvisación, la incertidumbre, las contradicciones y la ineficacia judicial.

En primer lugar, se destaca que si bien la Corporación en sus sentencias T533 de 1992, T376 de 1993, C1036 de 2003, T1035 de 2005 y T057 de 2011, entre otras, reconoció que los “habitantes de la calle” son sujetos de especial protección beneficiarios no especificados del artículo 13 superior, esto plantea una especie de omisión del constituyente primario, quien sin razón, no consideró como sí lo hizo en otros casos que estos sujetos fueran reconocidos expresamente dentro de la Constitución. Esto cuestiona en la realidad el tipo de “reconocimiento” y medidas de protección que se les otorgó por la Constitución, pues al carecer de esa claridad constitucional y normativa, se ha dejado un amplio arbitrio judicial para definir ese reconocimiento que ha debido venir explícitamente desde la misma Constitución. De ahí que ese reconocimiento que ha surgido de manos de la Corte, aunque es formalmente válido, materialmente es un reconocimiento que le falta afirmación social en el orden local y nacional y, esto se manifiesta en que en la práctica esta colectividad pese a estar reconocida formalmente no ha logrado el trato justo que requieren en el campo social e institucional para su igualdad material.

Por otro lado, en este caso no se trata solo de que los habitantes de la calle no hayan sido reconocidos expresamente dentro de la Constitución, sino que sus medidas especiales no están especificadas y tampoco fueron definidas por el legislador. En esta vía de la Corte, la determinación de estas medidas ha quedado también en la indefinición, por cuanto los contenidos especificados en dichas sentencias se refieren solo al caso individual y van dirigidos a atender cuestiones urgentes, sin que su alcance se extienda a resolver todos los contenidos que directa y generalmente se desprenden de su reconocimiento y ese derecho, porque sus efectos solo son aplicables al caso concreto sin que obliguen en otros casos y, por consiguiente, tampoco constituyen una fuente de exigibilidad para todos los beneficiarios de la norma sino solo para quien es parte en la sentencia. En el caso de Medellín y, en general, de las demás ciudades del país, es claro que esas medidas son contradictorias, pues los habitantes de la calle son reconocidos no propiamente por ser sujetos de derecho de un trato especial por habitar la calle sino más bien por ser sujetos invasores del espacio público merecedores de menosprecio social, cuya consecuencia jurídica los mantiene en un estado permanente de exclusión, sujetos a la discriminación, marginalidad y debilidad manifiesta, lo cual se constata con las condiciones de vida infrahumana en que estos se encuentran. Por lo tanto, su reconocimiento como sujetos de especial protección ha operado como un reconocimiento formal y precario que no ha implicado un cambio transcendental en sus condiciones materiales de existencia.

A estas contradicciones se suma que en la sentencia C385 de 2014, la Corte confiesa que su jurisprudencia adolece de errores o confusiones en la determinación de la identidad de los habitantes de la calle, debido a que ha sido asimilada con distintos términos, entre los cuales resalta el de los indigentes. En consecuencia, decidió delimitar la identidad de los habitantes de



la calle de la identidad de los indigentes, ya que esta ambigüedad se mantuvo hasta estos tiempos a pesar de los reparos suscitados. Luego, al verse viciado este reconocimiento de esa confusión, esta colectividad se ha visto desconocida a través de ese mismo derecho que la decía proteger. La Corporación, igualmente se contradice cuando en esta misma sentencia niega haber definido a los habitantes de la calle, cuando en realidad lo hizo desde la sentencia T533 de 1992 cuando sostuvo que los indigentes o habitantes de la calle “son personas que carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapacitados para trabajar, debido a su edad o estado de salud. [Y] Las más de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual”<sup>8</sup>.

De este modo, la Corte borró de tajo el valor de su jurisprudencia en el tratamiento de los habitantes de la calle ya que, primero, desconoce sus propios avances en el reconocimiento de su identidad colectiva y, sugiere más bien la idea de que en estos casos hubo un reconocimiento de la identidad individual de cada sujeto, sin atender a consideraciones especiales buscando proteger su identidad individual y sus derechos fundamentales y no su identidad colectiva y segundo, porque al reconocer que hacía falta una definición de los habitantes de la calle como condición de su reconocimiento y de su protección especial, advierte que durante todo este tiempo, por falta de esa definición, no hubo tal reconocimiento y fue imposible el suministro de dicha protección dado que no se había cumplido esta condición.

Al respecto, esta definición legal fue consagrada por el Legislador en la ley 1641 de 2013, la cual, según la Corte, es admisible ya que ante dicha ausencia de una definición constitucional y jurisprudencial de la expresión “habitante de la calle”, el Congreso tenía esa facultad de proporcionarla. De ahí que reconozca la constitucionalidad de esta norma, la cual define al habitante de la calle como “toda persona que, sin distinción de sexo, raza o edad, hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria”<sup>9</sup>.

Sin embargo, la Corporación guarda silencio al no señalar que esta definición legal se ha quedado corta en relación con la “noción” que ella misma expresó en sus sentencias anteriores, ya que si bien esta comprende el componente geográfico, desconoce el componente económico que los identifica como personas que “no cuentan con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano”, cuya omisión legal compromete nuevamente la identidad de este colectivo y los reconocimientos necesarios que debe contener su derecho a la especial protección para la garantía de su igualdad material.

Ahora bien, estas contradicciones y omisiones de la Corte, se hacen evidentes antes y después de la definición legal y se proyectan hacia otros lugares que son importantes de examinar. Entre ellos, la Corporación se refirió en la sentencia T032 de 2015 a la naturaleza jurídica de los derechos asociados a la especial protección y en particular, a los habitantes de la calle y a la procedencia de la acción de tutela para su protección. Bajo esta cuestión, los habitantes de la calle, entendidos para ese entonces como indigentes, si bien tenían la protección genérica o inespecífica del derecho a la igualdad en su modalidad de especial protección se interpretó que el contenido de este derecho por depender de contenidos prestacionales estaba en conexidad con los derechos económicos, sociales y culturales y cualquier demanda dependía del debido

<sup>8</sup> Esta definición de los indigentes y los habitantes de la calle es reiterada en toda la jurisprudencia de la Corte Constitucional entre 1992 y 2014.

<sup>9</sup> La Corte en la sentencia C385 de 2014 eliminó de esta definición la parte final que disponía que el habitante de la calle haya roto los vínculos con su entorno familiar, por considerarla contraria a la igualdad.

desarrollo legal de la medida prestacional establecida ciertamente a cargo del Estado o de las entidades territoriales para conceder su tutela, pero se dispuso el límite de que esta acción no era procedente para reclamar prestaciones económicas. En una lectura sistemática de esta jurisprudencia la Corte no ha dejado de cumplir la tesis que pronunció en la sentencia T533 de 1992, reiterada en la sentencia T436 de 2003, según la cual, en principio el legislador es la autoridad pública llamada a determinar la forma y la cobertura de prestación derivada de este derecho y solo en casos excepcionales puede haber lugar a la aplicación inmediata (CP art. 85) de la protección especial a la persona, en particular cuando la marginalidad social y económica la coloca en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13).

En suma, esta problemática del reconocimiento de los habitantes de la calle y la exigibilidad de este derecho ha estado principalmente relacionada con la falta de consagración constitucional expresa, el desarrollo legal y por tanto, con la indeterminación de los contenidos concretos que ese derecho a la especial protección envuelve en el caso de los habitantes de la calle, así como que los contenidos desarrollados hasta el momento son mínimos e impuestos de manera vertical.

Luego, a falta de esta regulación entre 1991 y 2013, la Corte sentó la tesis de que el contenido esencial de ese derecho a la especial protección en los habitantes de la calle obliga al Estado a asegurarles una vida digna, potencializando sus capacidades, mejorando su nivel de vida, y garantizándoles la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse con libertad en sociedad con el fin de superar el ser habitante de la calle que se han visto obligados a vivir (T426 de 1992 y T275 de 2015). En cuya línea jurisprudencial ha desarrollado un reconocimiento precario, que antes que proteger a los habitantes de la calle de la discriminación, la marginalidad y la debilidad manifiesta como lo establece su derecho a la igualdad material, reproduce su estado de desigualdad social a través de un discurso envuelto en la idea de la protección de la vida digna. Es decir, la Corte ha fundamentado la especial protección no desde un reconocimiento pleno a los habitantes de la calle como una colectividad con una identidad propia y autónoma con opción igualitaria dentro de la vida social sino desde las dificultades a considerar que el ser habitante de la calle pueda ser una alternativa voluntaria y viable de estos ciudadanos y por tanto su reconocimiento va dirigido a desconocer la opción de vida en la calle y a contribuir con las medidas de las entidades territoriales del Estado que van dirigidas a combatir con estos sujetos más que a crearles condiciones de inclusión real en el espacio público.

Todo lo anterior, cobra especial relevancia porque el hecho de que el constituyente no haya reconocido expresamente a los habitantes de calle en la Constitución, así como que el legislador tampoco los haya reconocido sino hasta después de 22 años y que la Corte constitucional les haya concedido solo un reconocimiento precario, permite afirmar que el sistema jurídico no ha podido garantizar formal y materialmente el reconocimiento de los habitantes de la calle como identidad colectiva con sus prestaciones concretas derivadas de un derecho a la especial protección favorable a su igualdad en el orden social. Esta situación de desajuste constitucional, legal y jurisprudencial se traslada a la realidad de los habitantes de calle de la ciudad de Medellín, quienes bajo sus condiciones de indeterminación e inseguridad jurídica no ostentan materialmente un reconocimiento jurídico con unos derechos especiales ciertos de protección.

En este mismo orden, la Ley 1641 de 2013 no constituyó un aporte real en materia de reconocimiento y concreción de derechos expresos y exigibles derivados del derecho a la especial protección para la materialización del derecho a la igualdad sino una habilitación legal amplia y

escueta para la intervención estatal en los órdenes locales a fin de disminuir la tasa de habitabilidad en calle por medio del disfraz de la protección de los derechos, como se deduce del artículo 11 de esta Ley. En otros términos, su intención no consistió en conceder un verdadero reconocimiento a los habitantes de la calle como personas iguales materialmente a todas las demás en el campo jurídico con medidas para protegerlos, sino, todo lo contrario, la Ley proyectó su eliminación, “legalizó” su desigualdad y reprodujo su situación de discriminación, haciendo de ellos unos sujetos de rehabilitación en materia de salud y no de igualdad social, es decir, sin garantizar verdaderas reivindicaciones de reconocimiento y redistribución, omitiendo sus elementos económicos en contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional en su jurisprudencia y por otro lado, sin reconocerles ningún derecho especial de habitación en calle, que les garantice una protección real mientras vivan en el espacio público.

De este mismo modo, conforme con el deber de reglamentación de las entidades territoriales el Concejo de Medellín reguló la política pública para sus habitantes de la calle por medio del Acuerdo 24 de 2015 en su artículo 2 literal b, mediante el cual reproduce formalmente el reconocimiento legal de los habitantes de la calle como “toda persona que, sin distinción de sexo, raza o edad, hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria”. No obstante, en la práctica del campo social el Municipio no aplica esta disposición para efectos del reconocimiento de los habitantes de la calle, en virtud de que el reconocimiento de estas personas no viene dado del encuadramiento de ellas al contenido de estas normas del derecho sino de la voluntad del gobierno basada en un concepto médico-sicológico no regulado en estas disposiciones y aplicado sobre ellos, que se concreta con el reconocimiento de “La Básica”, como lo dicen los habitantes de la calle del río Medellín. Así las cosas, no es cierto que el reconocimiento de los habitantes de la calle esté basado en el simple elemento geográfico, esto es, en la habitanza en calle como se pretende hacer creer en el campo del derecho y menos como lo afirman varios enunciados del Acuerdo que el reconocimiento es una cuestión de la autonomía de los habitantes de la calle, todo lo contrario, constituye un reconocimiento vertical discriminatorio que depende solo de la voluntad del Municipio a través de los Centros Día, entrando en contradicción con la jurisprudencia Constitucional, la Ley y el mismo Acuerdo municipal. No obstante, coincide con ellos en que dicho “reconocimiento” tampoco va dirigido a garantizar un derecho de habitación en calle sino su retiro del espacio público y su internamiento en los Centros Día, con el fin de desaparecer esa identidad como se hacía en el viejo orden, pero hoy bajo el discurso de la protección.

En suma, el caso de los habitantes de la calle del río Medellín y su situación jurídica contradictoria muestra que bajo la indeterminación de su reconocimiento y su posterior reconocimiento legal expreso, el Municipio de Medellín no ha dejado de asegurar sus condiciones de menosprecio y de representarlos como sujetos enfermos, drogadictos y delincuentes, invasores indeseados del espacio público, necesitados de medidas de rehabilitación y resocialización para su corrección y para su reconocimiento pleno en el “programa de los Centros Día”, mientras en el resto del campo social se reproduce el estigma social que los identifica como los indigentes, vagos, desechables y delincuentes que ponen en peligro la ciudad con su presencia.

La Corte, el Legislador y el Concejo de Medellín de forma ficticia en el campo jurídico identifican a estas personas con el término habitantes de la calle, dando a entender que disponen de una especie de derecho de habitación sobre las calles que no es cierto. En el campo jurídico y social no existe dicho reconocimiento expreso, pues como lo viven los habitantes de la calle del río Medellín, estos no gozan de una especie de derecho de tenencia y de la facultad de

disfrutar de una morada tranquila sobre las calles de la ciudad como comparativamente ocurre con los particulares que gozan de ese derecho de habitación pero sobre los bienes privados conforme con el artículo 870 del Código Civil<sup>10</sup>. En este caso, en contraste, los operativos del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), el control de la policía, la permanente visita de los funcionarios de los Centros Día y los operativos de Espacio Público, así como los líderes de las plazas del vicio, les recuerdan que son unos invasores que no tienen ese derecho y, por tanto, el uso del término hace la función de aparentar que son sujetos de derechos, pero en la práctica son castigados con la con la negación de ese mismo reconocimiento.

Esto significa que existe una contradicción entre el habitante de calle del campo del derecho y el del campo social, pues una interpretación constitucional sistemática del ordenamiento jurídico obliga a integrar el término de habitantes de calle de la Ley 1641 de 2013 con la noción del derecho de habitación del Código Civil, para comprender el sentido potencial de esa identidad en términos de una cierta titularidad de goce especial sobre habitar en lo público. Por consiguiente, el desconocimiento práctico de esta cuestión plantea una falsa identidad de los habitantes de la calle. En consecuencia, como norma general, viven dentro de este orden social sin capitales económicos, “en un espacio público” que no les pertenece y por tanto, por definición legal su reconocimiento dentro de ese espacio no resuelve su situación jurídica con la propiedad pública, la cual en el campo social y jurídico no alcanza a tener una destinación específica en términos habitacionales para los habitantes de calle y tampoco es susceptible de valoración en términos de subsidio como mejora a sus condiciones económicas, por lo cual están como invasores de lo público, en unas peores situaciones de desprotección.

De allí que su reconocimiento oficial constituya un instrumento que delimita un campo de batalla frente a los más débiles del espacio social a través de la persecución y sanción de este grupo como invasores de la calle, reproduciendo su estigma social de delincuentes, cuya identidad y trato los identifica como “ilegales del espacio público” obligados a fugarse todo el tiempo de la cacería estatal, como lo sostienen sus integrantes reiteradas veces:

“Aquí estoy corriéndole a la carrera”; estoy corriéndole a Espacio Público que se presentó en las horas de la mañana. Estoy recogiendo lo que se pudo y como se pudo, pero, más de un compañero perdió. A mí me tocó tirar todo al río. (...) “así somos de malos nosotros” (...). Vinieron con toda una cohorte, estaban los de Centro Día y los de la Ambulancia. Cómo sería el agite que me mandaron a tirar todo al río (...) (Figueroa-Zúñiga.56.48, entrevista personal, 14 de octubre de 2016, Diario 11, pp. 19-20).

De este modo, los habitantes de la calle del río Medellín, antes que sujetos de protección son presa del Municipio, quien a través de sus funcionarios se manifiesta para “molestarlos”, perseguirlos o violentarlos sin necesidad de mandamiento escrito de autoridad competente y sin formalidades y motivos previamente definidos en la ley. Simplemente sin que la habitanza en calle sea un delito expresamente, bajo las condiciones que les ha reservado el Municipio basta que estas personas sean habitantes de la calle para perder su libertad y verse reducidos a la cárcel de las calles, en donde no existe un derecho de domicilio ni de habitación como lo sugiere erróneamente su identidad de habitantes de calle, más bien, las calles son su lugar de castigo. En ellas, sus dueños, el Municipio y los jefes de las plazas del vicio orquestan los términos de su

10 Artículo 870. Concepto de los derechos de uso y habitación. El derecho de uso es derecho real que consiste, generalmente, en la facultad de gozar de una parte limitada de las utilidades y productos de una cosa.

Si se refiere a una casa, y a la utilidad de morar en ella, se llama derecho de habitación (Colombia, 1887, Código Civil).

libertad. Así, la ley que impera en sus vidas es la ley de cada gobierno de turno y la ley de la fuerza de las plazas del vicio, esto es, la ley de los hombres y no la ley del derecho.

Este caso permite destacar cinco momentos relevantes y no únicos que demuestran la aplicación de ese tratamiento policivo del Estado y su reiterado desplazamiento forzado en el espacio público en la actualidad, visto como una forma de limpieza o recuperación de las calles de la ciudad: en marzo de 2013 fueron lanzados de las denominadas casas del vicio a la calle, lo que generó un desplazamiento masivo hacia el río Medellín; en septiembre de 2015, en busca de recuperar el río nuevamente fueron intervenidos y dispersados por distintos puntos cercanos del sector y; en abril de 2016, después de ser reubicados en el campamento de la oreja del puente Horacio Toro intempestivamente fueron levantados del sector y conducidos a reasentarse en las calles de la Avenida de Greiff y Zea. En este círculo vicioso, en agosto de 2016 fueron eliminados del lugar y asentados nuevamente en la manga de la plaza Minorista; diez días después, resultaron sometidos a otro operativo que los llevó de regreso a la Avenida de Greiff y, así sucesivamente, el Municipio ha seguido aplicando su fuerza como una manera de representar a estos habitantes de la calle como invasores de la calle, sujetos a la exclusión social (Peláez, 26 de agosto de 2016, Diarios de campo, nota de observación).

### III. LA PRIVATIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO. HABITANTES DE LA CALLE ENTRE LA ARBITRARIEDAD ESTATAL, EL GOBIERNO PRIVADO DE LAS CALLES POR LOS PATRONES DEL VICIO Y LOS COMERCIANTES Y LA EXCLUSIÓN JURÍDICA Y SOCIAL

En este nuevo orden jurídico y social en el período comprendido entre 1991 y 2013 los habitantes de la calle de Medellín no vieron cambiadas sus circunstancias de desprotección y vivieron invisibilizados tanto en las normas como en las casas de vicio de la Avenida de Greiff y Zea hasta donde el Municipio en cumplimiento de una orden del Presidente de la República Juan Manuel Santos, en el 2013 por medio de un operativo policivo llegó a desplazarlos forzosamente de las casas a las calles sin ningún plan de reubicación y excluyéndolos del sector de un lugar a otro hasta convertirlos en habitantes de la calle del río Medellín. El gobierno de Aníbal Gaviria Correa<sup>11</sup> los determinó a entrar a la fuerza en la nueva noción de habitantes de calle de la Ley 1641 de 2013 como toda “persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria (...). Vale decir, su encuadramiento como habitantes de la calle en principio no obedeció a un reconocimiento legal sino a un operativo de fuerza que los tiró a la calle en masa, instrumentalizándolos como un golpe al narcotráfico que los determinó a vivir en la calle sometidos al teatro público del combate a las drogas mientras estas se comercializaban públicamente desde entonces y con mayor fuerza en las calles de la avenida Greiff y Zea, la manga minorista y el río Medellín bajo la dominación y la nueva estructura de la plaza del vicio de la Candelaria.

Los habitantes de la calle fueron lanzados de nuevo a manos de los patrones del vicio, quienes reestructuraron el negocio de las casas en plazas de vicio en calle, donde el espacio público se convirtió en una zona de uso privado de los dueños del microtráfico para la

<sup>11</sup> En adelante el Gobierno Hannibal es un término utilizado para hacer alusión a un gobierno que usa la fuerza, el terror y la persecución como instrumentos de mando del gobernante para obligar a los administrados a obedecer su voluntad de vivir en la calle bajo un estado de horror y zozobra. Hannibal constituye una estructura compleja de distintos órganos que la componen y, por tanto, no está referida directa y exclusivamente a la persona de Aníbal Gaviria-Correa como alcalde y cabeza de la misma, pero sí en todo caso, como parte de ella por ser su representante legal durante su período de gobierno entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2015.

comercialización de lo humano y los habitantes de la calle empezaron a representar máquinas de consumo y vitrinas del vicio. La plaza se constituyó en un lugar popular, céntrico, y dinámico, que funciona como un mercado público de venta de drogas en calle, ubicado estratégicamente en el espacio público con asiento principal sobre la acera de la avenida de Greiff y Zea y con enlace en la manga Minorista y el río Medellín, ocupado con personas habitantes de calle, carpas, cambuches, sombrillas, campaneros, jíbaros vendedores del vicio, armadores de droga al aire libre y correos humanos, que ambientan un submundo narcótico destinado para el comercio del vicio, las relaciones de consumo y el control del territorio por parte de los líderes del negocio con el amparo implícito del ente municipal (Peláez, nota de campo, 22 de agosto de 2016, Diario 10, p.9).

En este orden, fueron arrojados al río Medellín hacia un campo de batalla como peones de dominación de la estructura del vicio, llevándolos a estar simbólicamente expulsados del gobierno estatal y sometidos al gobierno privado de los dueños de la plaza del vicio. Este hecho mostró el principio de un sistema de prácticas estatales dirigidas fundamentalmente a relegarlos a la calle con el fin de instrumentalizarlos para mostrar su lucha aparente contra las drogas, implicando para el gobierno sacar el comercio de las drogas del mundo privado de las casas del vicio y exhibir su combate artificial desde el escenario público. Allí el gobierno los llevó a vivir una experiencia inhumana de cacería de habitantes de calle a manos de la fuerza pública y a estar rodando por el espacio público de un lado a otro, sin garantías y sometidos a la dominación de los patrones del vicio, quienes en cada operativo salieron incólumes y fortalecidos como los dueños del lugar, haciendo del comercio de las drogas una plaza de vicio rodante por la ciudad, bajo la mirada cómplice del gobierno.

Desde entonces, el espacio público del sector la Candelaria del centro de Medellín es de dominio privado de los patrones del vicio, su gobierno se extiende desde la Avenida Greiff y Zea hasta las sucursales de la Manga Minorista y el río Medellín. Allí opera una frontera invisible donde el Municipio aparenta tener el control de la ciudad mientras en la clandestinidad consiente el negocio del vicio, en cuyas calles los patrones no solo ejercen el monopolio del mercado de las drogas sino también la dominación de los habitantes de la calle, quienes, frente al abandono, la violencia y la exclusión estatal viven desplazados por el municipio y esclavizados bajo el poder de los dueños del lugar. De ahí que el Gobernador de Antioquia, Luis Pérez Gutiérrez afirme que:

No existe espacio en Medellín que no esté acosado por ilegales. (...), reinan los ilegales y se expande la ilegalidad. (...) En los barrios populares los ilegales tienen el control del territorio. Por allá, las autoridades son solo de papel. (...) Las fronteras invisibles se vuelven realidad y asesinan. El control territorial de los bandidos es tan evidente que se reparten el territorio. (...). El cáncer mayor, el microtráfico, carcome la ciudad. (...) No hay autoridad que haya podido contra la fuerza del microtráfico (...) (Pérez-Gutiérrez, 2014).

Ahora bien, la decisión del gobierno de cerrar las casas de vicio de la Avenida Greiff y Zea y su posterior complicidad en la tolerancia de las plazas de vicio en las mencionadas calles de la ciudad, ha provocado una disputa entre los comerciantes y vecinos del sector sobre el “derecho privado” al espacio público libre de habitantes de la calle, que en últimas significa estar libre de la plaza de vicio, cuya estructura los ha instrumentalizado en masa como una fortaleza humana o muro de contención de la fuerza estatal. En este sentido, ante las demandas de los comerciantes frente a los gobiernos de turno solicitando su eliminación de los lugares aledaños a sus negocios, el municipio ha hecho su labor de hacer el teatro público de aplicar la fuerza

oficial obligándolos a desplazarse de un lugar a otro en los límites donde ejercen poder los patrones de la plaza de vicio. Así, cuando los habitantes de la calle fueron lanzados a la Manga Minorista y al río Medellín, el gremio de los comerciantes de la Minorista exigió su exclusión de estos sectores de la ciudad con fundamento en que su presencia en “su espacio público” afecta su comercio y del mismo modo, expulsados de estos lugares y devueltos a la Avenida Greiff y Zea, los comerciantes y vecinos de esta comunidad también han defendido su derecho particular sobre sus calles, solicitando su retiro y haciendo que los habitantes de la calle vivan en un círculo vicioso de exclusión en exclusión, mientras los patrones de la plaza del vicio imponen su comercio de las drogas en estos lugares de relegación social donde los comerciantes juegan a ejercer su derecho privado sobre lo público.

En este sentido, en esa disputa privada por el dominio del espacio público entre comerciantes legales e ilegales Melina sostiene que los perjudicados son los habitantes de la calle, porque a través de los operativos policivos: (...) los tienen como pandequeso maluco de arriba para abajo y de acá para allá, los tienen sin saber qué hacer (...) La policía lo hace porque dicen que no se pueden quedar en el espacio público (Naranjo-Córdoba, el ángel de los habitantes de la calle, entrevista personal, 23 de abril de 2016, Diario 3, pp. 30-31). Con fundamento en esta experiencia, el habitante de la calle Ramón Fidel declara que: bajo este tratamiento oficial (...) los habitantes de la calle hemos sufrido desplazamiento forzado interurbano por la fuerza pública a punta de gases, bolas de goma y violencia (Moreno-Téllez.61.7, entrevista personal, 27 de septiembre de 2016, Diario 11, p. 3).

Por consiguiente, los hechos muestran que estos fueron obligados a ser habitantes de la calle sin derecho a habitar la calle, sometidos a la permanente exclusión en un estado de ilegalidad y de desposeídos, ocupando las calles solo con su presencia sin ninguna posibilidad de tener bienes ni cambuches en la calle, los cuales excepcionalmente se admiten de manera clandestina en las horas de la noche hasta el amanecer, en una especie de transgresión con el riesgo de que Espacio Público los encuentre y los arroje a la basura. De allí que no solo carecen del derecho a habitar las calles, sino que también están obligados a mantenerse de arriba para abajo privados de bienes y a reproducir su pobreza y sus condiciones de miseria, sujetos a la “limpieza social” del Estado.

En este orden, el período comprendido entre 2016 hasta la fecha marcó el inicio de un nuevo gobierno en cabeza de Federico Gutiérrez Zuluaga<sup>12</sup>, quien prometió desmontar la violencia estatal por medio de la implementación de un modelo permisivo que consistió en el establecimiento del “Campamento La Minorista” ubicado al interior de la oreja del puente Horacio Toro en cercanías de la Plaza Minorista, con la presencia institucional de los Centros Día, el cual significó un teatro simbólico de combate a las drogas, bajo un discurso público basado en un aparente trabajo de rehabilitación con los habitantes de la calle mientras en el fondo este sirvió de fachada para ocultar una narcoalianza con los patrones del vicio.

El campamento no fue más que una zona de tolerancia para la comercialización y consumo de las drogas bajo el gobierno los patrones, libre de la fuerza pública y autorizada con la bendición estatal, donde los líderes del negocio instalaron su plaza de vicio y continuaron ejerciendo el mando en el lugar, haciendo de este espacio público un bien de su uso privado para el mercado de los estupefacientes.

<sup>12</sup> En adelante el gobierno Fico, constituye una estructura compleja de distintos órganos que la componen y, por tanto, no está referida directa y exclusivamente a la persona de Federico Gutiérrez Zuluaga como alcalde de Medellín, pero, sí en lo que corresponda como su representante legal durante su período de gobierno entre 2016 a 2019.

Posteriormente el gobierno se vio obligado a resolver una nueva disputa con los comerciantes del sector, quienes exigieron el desmantelamiento del campamento y la salida de los habitantes de la calle de su espacio público, en razón de lo cual de manera oculta acordaron con los patrones del vicio su retiro pacífico del lugar y sin intervención de la fuerza pública, lo que significó para estos habitantes de la calle un nuevo desplazamiento forzado en un círculo vicioso hacia la Avenida Greiff y Zea, en donde siguen sometidos al “dominio privado” de los patrones del vicio.

Así las cosas, encaminados a luchar en contra de esa arbitrariedad del Municipio que de nuevo los arroja a la calle como ocurrió con el operativo de las casas de vicio, decidieron acudir a la vía de la acción de tutela a nombre propio con la coadyuvancia del investigador del caso, con el fin de demandar la materialización de su derecho a la especial protección, su reconocimiento como habitantes de la calle y su derecho de habitar las calles para permanecer en el campamento, evitar la ejecución de estas prácticas discriminatorias reproductoras de su marginalidad y maltrato estatal, conservar la garantía de la no violencia de la fuerza pública, recibir el acompañamiento del gobierno en el sitio y, en todo caso, apelar a la idea de la progresividad de los derechos, escogiendo un mal menor entre dos males irremediablemente ostensibles: vivir en el campamento o ser echados a la calle, en ambas circunstancias con la dominación de los patrones de la plaza de vicio y la complicidad estatal. (Demanda de tutela 2016-000XX, Rafael Sanmiguel y otros, Medellín, 18 de abril de 2016) Sin embargo, la juez del caso el 2 de mayo negó la tutela de su derecho a una especial protección a través del fallo número 2016-000XX en el que solo le da voz al gobierno reproduciendo su cartilla de servicios ineficaces con base en los cuales los accionantes se encuentran expulsados en la calle sometidos a la dominación de la plaza de vicio. Al respecto, sostuvo que habitar la calle por los accionantes en el campamento “estatal” constituía una vía de hecho en contravía del interés público y un derecho particular no consolidado, lo que reveló al mismo tiempo la negación de su identidad como habitantes de calle y su ficción legal, pues no se puede ser habitantes de calle sin un derecho a habitar la calle, lo que significó una contradicción en sus propios términos, insalvable y reproductora de su exclusión y discriminación en la ciudad bajo la autorización judicial y sin una alternativa más allá de vivir excluidos del sector de la minorista hacia la avenida de Greiff y Zea, en donde posteriormente se establecieron sin más remedio que estar obligados a soportar esta nueva discriminación. (Juzgado XX Penal Municipal de Medellín, Fallo de tutela 2016-0XX, 2 de mayo de 2016)

En estos términos, su exclusión administrativa y judicial se vio envuelta en una supuesta defensa de lo público, cuya fachada sirvió para desproteger a estas personas y continuar salvaguardando la dominación de los intereses privados de los particulares por el control del espacio público en el sector. En consecuencia, el caso mostró que estos habitantes de calle no tienen ese derecho de habitar la calle puesto que están sometidos a las presiones políticas y al control de las calles de la ciudad en manos de los grupos particulares dentro de una disputa oculta entre los comerciantes del sector y los patrones de la plaza de vicio en calle, en donde el gobierno aparenta proteger el espacio público y los intereses de los comerciantes simulando perseguir a los responsables del microtráfico a través de la exclusión y persecución de estos habitantes de calle mientras mantiene ambos poderes intactos.

En este orden, el gobierno reasumió su viejo papel y sus prácticas teatrales muy propias de Hannibal, según las cuales aparentemente se desvinculó del negocio del vicio combatiendo esporádicamente a los habitantes de calle mientras sigue permitiendo la venta pública de las



drogas en la plaza de vicio de la avenida de Greiff y Zea, en un círculo vicioso que los excluye del espacio público y los conduce hacia su encerramiento en los Centros Día.

#### IV. LA “CÁRCEL” DE LOS CENTROS DÍA UNA FORMA DE GOBIERNO DE LOS HABITANTES DE LA CALLE PARA ELIMINARLOS “VOLUNTARIAMENTE” DEL ESPACIO PÚBLICO

En este campo sociojurídico los habitantes de la calle del río Medellín están excluidos del derecho, sometidos a un reconocimiento meramente formal como habitantes de la calle y sujetos de especial protección, contradictoriamente reconocidos por las mismas normas que proyectan su eliminación de las calles a través del objetivo de la disminución de la tasa de habitabilidad en el espacio público, sin más derechos que estar obligados a pasar por un proceso de reconocimiento vertical de los Centros Día para alcanzar la ayuda estatal, la cual viene condicionada a su encerramiento semi-abierto en los establecimientos que aparentemente buscan su protección pero materialmente las sanciones del lugar los excluyen hacia la calle en un estado continuado de desprotección.

Desde el discurso oficial

Los Centros Día, son [3] instituciones (Centro Día 1, Centro Día 2, [Centro Día 3, Somos Gente]) que sumadas a otras (intervención en calle, modelo intermedio, resocialización, egreso productivo, albergue temporal) constituyen un sistema de atención del habitante de calle adulto, cuyo ingreso es voluntario. En particular, están dedicados a brindar atención básica y psicosocial a los habitantes de calle entre los 18 y 59 años de edad, en un medio semi-abierto, bajo un enfoque de prevención de riesgos y reducción del daño, se ofrece aseo personal, lavado de ropa, complemento alimentario, atención básica en salud, atención psicosocial, actividades educativas y recreativas y acompañamiento mediante procesos pedagógicos para la inclusión (...) (Municipio de Medellín, Respuesta a la acción de tutela 2016-000XX, 22 de abril de 2016).

Sin embargo, desde el discurso de los habitantes de calle no existe tal sistema, solo existen los Centros Día, que para ellos únicamente representan pura terapia, son patios donde tienen baño, alimentación y dormida a cambio de su encierro y al mismo tiempo es un lugar de expulsión. En sus palabras:

Antonia dice: Centro Día representa (...) solo comida y baño, nada más. (...) allá en esos programas dan la terapia más dura del mundo, que es la terapia de la humillación. Ellos aparentemente ayudan pero la terapia más dura es que te hacen sentir inferior, (...). Esos lugarcitos lo hacen sentir a uno inferior, humillado para el gobierno. El problema de uno es estar en la calle. Aparentemente esos lugares ayudan pero son autodestructores (...) Esos programas son manipuladores del gobierno (Cárdenas-Ceballos.26.14, entrevista personal, 15 de julio de 2016, Diario 8, p. 14). Así mismo, Luján añade: (...) Para mí eso es un encierro (...) (Escalante-Roldán.40.6, entrevista personal, 5 de abril de 2016, Diario 2, p. 30). Finalmente, Abelardo adiciona que: (...) es una alcahuetería: Es para uno ir a bañarse, comer y salir a fumar [a la plaza de vicio] (Jiménez-Pulgarín.27.1, entrevista personal, 9 de abril de 2016, Diario 2, p. 40).

Vale decir, desde la voz colectiva de los habitantes de la calle estos Centros Día son interpretados por sus destinatarios como estructuras equivalentes a cárceles escondidas detrás de sus programas ineficaces de rehabilitación y resocialización, supuestamente de ingreso voluntario pero promovidos con base en el constreñimiento del gobierno a través de los

operativos policivos dirigidos a doblegar su voluntad, arruinarlos, debilitarlos y hacerlos cada vez más dependientes del Estado para obligarlos a salir de las calles, recuperar el espacio público, internarlos transitoriamente en los Centros y aparentar ante la tribuna pública su tarea de protección mientras adentro de sus instalaciones, en el fondo de sus prácticas y sanciones internas<sup>13</sup>, esconde una tarea real de dominación estatal.

De ahí que sostengan que bajo este tratamiento están rezagados por el gobierno a estos Centros no con la idea aparente de ser parte de un sistema que los conduce hacia su protección real sino como un aparato del gobierno, cuyo sistema se queda en un mero lugar para su relegación social vacío de contenidos reivindicativos para su igualdad material, pues en su interior solo son patios de encierro de los “locos de la calle”, con una infraestructura similar a las cárceles, ambientada bajo un estricto control, vigilancia, registro, requisa, lockers, vallas, baños, sin condiciones clínicas ni habitacionales, reducidos a ser meramente espacios lúgubres y de hacinamiento, reguladores disciplinarios de su conducta para el baño, la comida y la dormida. Sin representar nada más que espacios para su dominación. De allí que Orfeo sostenga:

En Centro Día, dicen que brindan apoyo, pero yo no creo eso, a mí para creer que hay apoyo adentro, tiene que cambiar Centro Día (...). Eso así no sirve, porque uno para irse a encerrar allá, como en una cárcel sin poder salir sino hasta que haya salida y, (...) a que esa gente aprenda con uno (...). Uno va allá es solo a oír cantaleta; [y] es como llegar a una casa forastera (Figueroa-Zúñiga.56.48, entrevista personal, 28 de octubre de 2016, Diario 11, pp. 35-36).

En este sentido, ven en esa protección una pirámide por cuanto pese a la inversión social en su nombre, este programa de “Atención Sicosocial” no les sirve porque no funciona para la reivindicación de sus derechos, dado que contrario a lo que afirma el gobierno, este no constituye un sistema o simplemente es un sistema fallido que se queda en la mera recogida en masa en los Centros Día bajo el disfraz de una terapia sicosocial para la rehabilitación y la resocialización que aparentemente los trata como pacientes en condiciones no clínicas, por lo que en el fondo encubre más bien un tratamiento carcelario que se intenta desvirtuar a través de la premisa del ingreso “voluntario”, pero que pierde sentido frente a la otra premisa de la prohibición de habitar el espacio público, en virtud de lo cual el gobierno periódicamente los constriñe a la fuerza, desplazándolos de un lado al otro hasta conducirlos a estos Centros y lograr doblegarlos a su supuesta “protección”, cuyo costo-beneficio por la ayuda estatal no ven representado más que en el precio de una cárcel.

Por consiguiente, la política pública de Medellín enfocada en los Centros Día como medio para la administración del reconocimiento de estos habitantes de la calle sin derecho a habitar la calle, termina constituyendo una manera del gobierno de promover su internamiento como medida de interés general y no como una forma de reivindicar su igualdad o de reconocer su diferencia en una perspectiva del pluralismo jurídico, al contrario, su reconocimiento encubre la reproducción una identidad menospreciada bajo una perspectiva racial que los determina a vivir en condiciones de opresión.

<sup>13</sup>Así como lo ha sostenido Pierre Bourdieu, se parte de la idea colectiva de estos habitantes de calle del río Medellín que, al igual como ocurre en las escuelas, los Centros Día también excluyen. En palabras de Bourdieu: “[estos] (...) excluidos del interior están condenados a moverse, sin duda en función de las fluctuaciones y oscilaciones de sus sanciones. (...) obligados por las sanciones negativas de la escuela a renunciar a las aspiraciones (...)”. En este caso, a renunciar a sus aspiraciones de una protección especial que garantice materialmente su igualdad y modifique sus condiciones de opresión estatal y el círculo vicioso de su dominación por la plaza del vicio (2013, pp. 366-367).

En suma, el habitante de la calle de la ley termina siendo una identidad meramente formal, en el fondo no reconocida por el ordenamiento social y jurídico, dado que en el orden local lo reconocido es una tergiversación del sujeto de la ley, cuya noción como diría Judith Butler se encuentra en disputa<sup>14</sup>. La noción legal de “Habitante de la Calle” es clara en reconocer como tal a toda “Persona sin distinción (...) que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria”. La ley no exige ningún otro requisito más allá de que la persona habite la calle. No obstante, existe una contradicción evidente entre el orden jurídico y social: en el campo del derecho, ficticiamente se vende la idea de que los habitantes de calle pueden habitar la calle y obtener su reconocimiento como tales por el mero hecho de habitar la calle y ser protegidos por el Gobierno. En el orden social, pasa todo lo contrario: no les está permitido habitar la calle, no son reconocidos como tales por su mera habitanza en calle ni tampoco son protegidos sino invasores del espacio público y por tanto, son sujetos de la opresión estatal perseguidos y representados dentro de la figura del delincuente cuyo delito es ser habitantes de la calle, sometidos a la pena del desplazamiento forzado, en un contexto en el cual la única vía posible para obtener el reconocimiento y "la protección" del gobierno: es ser habitantes de calle de los Centros Día, cuyo reconocimiento supone dejar de ser habitantes de la calle, en un modelo de atención cuyo encierro les representa una Cárcel.

## V. CONCLUSIONES

El caso de los habitantes de la calle del Río Medellín muestra una realidad muy distinta y contradictoria a la formal de la norma del Derecho: que este grupo ha sido obligado a ser habitantes de la calle de la ley, pero sin la protección de la ley y bajo la dominación de la plaza del vicio. En el campo del derecho formalmente pueden ser vistos bajo la identidad de habitantes de la calle dotados de derechos, pero esta no es más que una ficción ineficaz, porque materialmente en el campo social: por un lado, no tienen el derecho de habitar las calles por las prácticas de persecución estatal y por otro lado, porque paraestatalmente los dueños del negocio del vicio son dueños de las calles de la ciudad donde están lanzados a vivir como esclavos de la plaza del vicio, sin derechos.

En este orden, el estudio descubre que hay una contradicción entre el habitante de calle del campo del derecho y el del campo social, pues una interpretación armónica del ordenamiento jurídico obliga a integrar el término de habitantes de la calle con la noción del derecho de habitación del Código Civil. Pero el desconocimiento oficial de esta cuestión, plantea una falsa identidad de los habitantes de la calle que les niega ese derecho de habitar la calle y los determina a vivir en calidad de invasores del espacio público.

Este reconocimiento como habitantes de la calle sin derecho a habitar la calle se construye bajo la opresión de los gobiernos de turno y de los patrones de la plaza del vicio de la avenida de Greiff y Zea, con base en los cuales los habitantes de calle del río Medellín están estructurados a ser los habitantes de calle de la ley, lanzados a vivir en la calle excluidos del orden institucional en el espacio de relegación social de los apátridas bajo la dominación de los dueños de las calles de la ciudad dentro del mercado público de las drogas, en donde el municipio no ha hecho más que reproducir sus condiciones de opresión en un estado aparente de guerra en contra de las drogas y de la recuperación del espacio público mercantilizado por la plaza de vicio y los

14 Al respecto, sobre el reconocimiento oculto del derecho a la especial protección de los habitantes de la calle puede consultarse el artículo de investigación: El significado ambivalente del reconocimiento del derecho a la especial protección en Colombia. (Peláez-Grisales, Holmedo, enero-junio, 2017).

comerciantes del lugar, que los ha determinado a vivir como invasores ilegales y criminales: corriendo, escondiéndose y desplazándose forzosamente de un lugar a otro en el espacio público, sin más remedio que doblarse a la “protección” de sus patrones del vicio, quienes ante la complicidad estatal gobiernan la “ley y el orden” de las calles en el centro de la ciudad dentro de las fronteras invisibles de la Candelaria.

En este contexto, ese reconocimiento como habitantes de la calle de Medellín y su supuesta protección no constituye más que una forma vedada de sacarlos del espacio público sin reivindicaciones serias de reconocimiento y redistribución de capitales económicos, culturales, políticos, simbólicos y sociales, pues bajo este sistema, incluso sus necesidades más básicas, como el acceso al agua, al baño, la alimentación y la dormida, en circunstancias de precariedad y hacinamiento, están condicionadas uniformemente a su sometimiento “voluntario” al modelo “semiabierto” de los Centros Día, en donde están obligados a someterse a un régimen disciplinario que en su imaginario colectivo lo representan como en una especie de cárcel, a partir de la cual, se sigue ejercitando su reconocimiento bajo prácticas comunes a las carcelarias que los asimilan con los delincuentes y que por consiguiente constituye una fuente de su estigmatización social.

Existe una realidad de fondo detrás de esa protección simbólica de los habitantes de la calle del río Medellín<sup>15</sup> que revela un estado de dominación enmarañado, dado que su estructuración no constituyó una decisión propia de estas personas sino del mismo gobierno, quien los determinó a vivir en la calle en condiciones de opresión, encuadrándolos en la ley como personas que viven literalmente en la calle como sujetos adversariales del régimen, cuyo reconocimiento los hace sujetos de su violencia, por medio de la cual termina negándoles todo reconocimiento como habitantes de calle y como sujetos protegidos. Ser habitante de la calle hoy significa ser sujeto de la arbitrariedad estatal y no de su protección, lo cual muestra el sentido real del reconocimiento a esa identidad de las personas de la calle y su situación jurídica en relación con su condición de ser sujetos de especial protección, esto es, que nada es lo que parece en la ley.

Por tanto, el caso concluye que un reconocimiento serio de los habitantes de la calle debe comenzar por garantizar la regulación expresa de un derecho de habitación en calle libre de la opresión del gobierno y de la dominación de los patrones de la plaza del vicio de la candelaria, que armonice el derecho colectivo al espacio público y la protección especial de las personas que viven en la calle. Lo que implica al mismo tiempo transformar el modelo de protección oficial de los Centros Día que hoy es visto como una cárcel por verdaderos espacios de inclusión y reivindicación de capitales económicos, culturales, políticos y simbólicos para su igualdad social.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Becker, Howard S. (1967): *Whose Side Are We On?* En: *Social Problems*, 14 (3) 239-247.

<sup>15</sup> Al respecto, sobre el significado simbólico del derecho a la especial protección puede consultarse el artículo de investigación: *Una mirada al problema del derecho de los sujetos y grupos desaventajados de especial protección en Colombia y la apuesta por una necesaria fundamentación teórica desde las teorías contemporáneas de la justicia.* (Peláez-Grisales, Holmedo, enero-junio, 2015).

Bourdieu, Pierre (2013): *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, FCE.

Butler, Judith (1990). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Centro de Estudios de Opinión, CEO, Universidad de Antioquia (2009). *Censo de habitantes de calle y en calle de la ciudad de Medellín y sus corregimientos*. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Bienestar Social, Universidad de Antioquia, Convenio Interadministrativo 4600020288 de 2009. Disponible en: <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/download/7073/6486>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE & Alcaldía Metropolitana de Medellín, Secretaría de Solidaridad (2002). *Censo sectorial habitantes de y en la calle. Informe final*. Disponible en: [ftp://ftp.colombiastad.gov.co/books/LD\\_10757\\_EJ\\_4.PDF](ftp://ftp.colombiastad.gov.co/books/LD_10757_EJ_4.PDF)

Gouldner, Alvin W. (1968): The Sociologist as Partisan: Sociology and the Welfare State. En: *The American Sociologist*, 3 (2), 103-116.

Peláez-Grisales, Holmedo (2013-2016). *Diarios de campo de la investigación Estudio de caso sobre el “derecho a la especial protección” de los habitantes de calle del río Medellín*, adelantado en el doctorado en derecho de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Bogotá.

Peláez-Grisales, Holmedo (2015): Una mirada al problema del derecho de los sujetos y grupos desaventajados de especial protección en Colombia y la apuesta por una necesaria fundamentación teórica desde las teorías contemporáneas de la justicia. En: *Estudios Socio-Jurídicos*, 17 (1), 125-168. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/3289/2631>

Peláez-Grisales, Holmedo (2017): El significado ambivalente del reconocimiento del derecho a la especial protección en Colombia. En: *Vniversitas*, 134, 249-290. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj134.sard>. Disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/18334/14965>

Pérez-Gutiérrez, Luis (25 de marzo de 2014): *Medellín: ¿hacia una ciudad ilegal?* Disponible en: <https://www.minuto30.com/medellin-hacia-una-ciudad-ilegal-por-luis-perez-gutierrez/225291/>

## VI.1 Normativa y jurisprudencia

Colombia (1991): Constitución Política, 7 de julio de 1991. Versión corregida, *Gaceta Constitucional*, 116, 20 de julio de 1991. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Colombia (2010): Proyecto de ley 006 de 2010, por medio de la cual se establecen mecanismos de prevención, protección y restitución de derechos a personas habitantes de la calle y se adoptan otras disposiciones. En: *Gaceta del Congreso*, 448, 23 de julio de 2010. Disponible en: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=006&p\\_consec=26210](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=006&p_consec=26210)

Colombia (2013): Ley 1641 de 2013, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones.

En: *Diario Oficial*, 48.849, 12 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1641\\_2013.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1641_2013.html)

Medellín (2015): Acuerdo 24 de 2015, por medio del cual se establece la Política Pública Social para los Habitantes de la Calle del Municipio de Medellín, 17 de octubre de 2015. En: *Gaceta Oficial*, 4338, 9 de diciembre de 2015. Disponible en: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204338/ACUERDO%200024%20DE%202015.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204338/ACUERDO%200024%20DE%202015.pdf)

# **FUENTES DE ALIENACIÓN PROFESIONAL EN CLAVE POSTMODERNA**

KRMPOTIC, CLAUDIA SANDRA

## FUENTES DE ALIENACIÓN PROFESIONAL EN CLAVE POSTMODERNA

La hipótesis que ponemos en discusión remite a la alienación como factor de disociación de la identidad profesional en Trabajo Social (en adelante TS), y -en el sentido inverso- al desenvolvimiento de la identidad como coadyuvante de dicho estado. A partir de algunas expresiones ilustrativas de profesionales que funcionan como disparadores del análisis -obtenidas en entrevistas semi-estructuradas realizadas en 2017 en los lugares de trabajo, con colegas de más de 15 años de ejercicio profesional- procuramos distinguir algunas manifestaciones de la alienación, y la forma en que se expresa el malestar identitario.

Sostenemos que la identidad es un proceso por el cual se internalizan un conjunto de saberes, habilidades y principios, los que se objetivan en las experiencias profesionales. Los mismos deberán ser consistentes con el *ethos* profesional, a fin de evitar la alienación profesional.

En Sudamérica el abordaje del problema de la identidad se ha planteado en términos reduccionistas y excluyentes como se pone de manifiesto en la literatura que ha llevado a debate la cuestión. Podemos advertir posiciones de cuño subjetivistas junto a otras de carácter macrosocial y estructural. Solo para señalar dos posiciones que marcan extremos, para unos el TS surge históricamente con una identidad atribuida, la cual expresa una síntesis de las prácticas sociales burguesas y de los mecanismos producidos por la clase dominante para garantizar la consolidación del sistema capitalista. Esa identidad está ‘condenada’ a producir prácticas alienadas y alienantes (Martinelli 1997). Por otro lado, en lugar de la unidad y la hegemonía, algunos advierten la diversidad y la pluralidad, considerando que el TS es mucho más complejo y diversificado de lo que piensa la literatura profesional, sobre todo al observar las mediaciones sociales y organizacionales que acontecen en el plano de las relaciones de trabajo, como la pluralidad de las representaciones que tienen de sí los profesionales.

Para el caso del TS local, la identidad es resultante de una autoimagen profesional que no solo refleja el carácter femenino y su subalternidad, sino un vínculo esencial con el Estado, en espacial en el régimen bienestarista. También de una trayectoria con problemas para integrar a los predecesores y los sucesores, como para resolver los conflictos de legitimidad, control de las divergencias y procesos de renovación, a partir de criterios claros de competencia profesional anclados en la base de conocimiento (no solo en la experiencia) como criterio básico de distinción en el conjunto de prácticas sociales.

Asimismo, pensar la identidad en clave posmoderna implica aceptar que la crisis de la modernidad también ha impactado en la correlación entre alienación e identidad (Krmpotic y Ponce de León 2017): a) en la actualidad la profesión no ofrece guías firmes de anclaje al que se introduce en ella. Por el contrario Trabajo Social conforma un universo policéntrico, más bien disperso entre diversos empleadores, asociaciones, universidades, como entre especialidades técnicas y de los procesos administrativos en función de los problemas y públicos a los que se dirige (Dubet 2006); b) la diversidad que presentan las demandas tanto locales como globales, pone en jaque las pretensiones de homogeneidad, normalidad y estandarización del bienestar, como de algunos conceptos norteadores como han sido -entre otros- el de dependencia (Fraser 1997) y lo atinente al complejo ‘penal-welfare’ (expectativa correccionalista y la inclusión laboral como pivot de los problemas psico-socio-espirituales, Garland 2005).



Nuestra mirada se nutre de la investigación propia sobre la identidad y el espacio profesional, en un recorrido inicialmente motivado por el contexto de reformas estatales que la Argentina protagonizó a inicios de 1990 (como resultado del llamado Consenso de Washington). En sus resultados pudo apreciarse, que más que una reducción del espacio profesional y puestos de trabajo, se asistía a una reconversión institucional orientada hacia un fortalecimiento de la capacidad estatal como de las organizaciones de la sociedad civil. Aspectos como la selectividad y competitividad no formaban parte del horizonte de comprensión de aquellos colegas consultados (Krmpotic, et. al. 1997). Los inicios del siglo XXI mostraron continuidad, como la firme la creencia que TS ostenta en el monopolio sobre 'lo social'. Se introduce la selectividad en algunos campos de especialidad, como ostensiblemente ha sido el caso del Trabajo Social Forense (Ponce de León y Krmpotic 2017). En una investigación posterior no publicada (2000)<sup>1</sup> y siempre circunscripta a contextos locales de practica situados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires (Argentina), profundizamos la noción de práctica profesional a partir de tres dimensiones de análisis: finalidad, proceso de trabajo y productos, para dar cuenta de la cultura profesional dominante en el nuevo siglo.

Luego la interpretación se enriqueció con la incorporación de los conceptos de proletarización y desprofesionalización (Krmpotic 2009).

Quienes sostienen la 'tesis de la desprofesionalización' (Haug 1975) aún en una sociedad caracterizada por una clase técnica profesional preminente, en la que el conocimiento es la fuente principal de poder, se sugiere una contra-hipótesis que proyecta un futuro desprofesionalizado. Los efectos combinados de la acción de los usuarios y de la tecnología generarían un contra-proceso que envuelve, en primer lugar, una erosión del monopolio del conocimiento profesional. Las profesiones estarían perdiendo el control sobre su dominio de conocimiento con una disminución en su autonomía y autoridad profesional debido a tres factores fundamentales: un aumento de los niveles educacionales y de la sofisticación de un público exigente; la 'computadorización'; y las nuevas divisiones del trabajo en campos profesionales. Una desprofesionalización que también incluye la pérdida de confianza en la imagen humanitaria de los profesionales con un giro significativo: los profesionales serían responsables por sus acciones ante el público usuario no ya ante sus pares, a través del emergente concepto de 'responsabilidad pública'

Quienes argumentan en favor de la 'tesis da la proletarización' analizan las circunstancias del trabajo profesional con base en la teoría marxista, desde la cual se interpreta que el capitalismo reducirá, virtualmente, a todos los trabajadores al status de proletariado, dependiendo de la venta de su trabajo para sobrevivir y sin control sobre el proceso de trabajo. De esta manera el trabajo alienado se halla también en el propio sistema gerencial en la medida que las distinciones entre trabajo intelectual y manual se tornan difusas. En un comienzo la oficina era el lugar del trabajo intelectual (la concepción) y la fábrica el lugar del trabajo manual (la ejecución). Sobre el mismo ejemplo, hoy día una computadora actúa como instrumento de mecanización, y el sistema automático de procesamiento de datos se asemeja a los sistemas automáticos de producción (Braverman 1987). Desde esta interpretación se sostiene la idea que los profesionales se tornan en un nuevo proletariado, pues la salarización implicaría la pérdida de ciertos privilegios y su aproximación -en términos de actitudes, valores y comportamientos-

<sup>1</sup> "Cualificación y articulación de saberes en Trabajo Social" 55/A036 - SPU y Universidad Nacional de La Matanza. (1998-1999)

al mundo de los operarios. Así, un aumento en la relación de dependencia (y disminución de la actividad liberal) daría como resultado una proletarización técnica, con la pérdida del control sobre el proceso de trabajo, e ideológica en la expropiación de valor sobre el producto del trabajo (Rodrigues 2002).

Por su parte, otros estudios que analizan las transformaciones organizacionales a partir de la lógica de los cuasi-mercados en los servicios sociales, advierten una consolidación del dominio del Estado sobre la profesión. Con la expresión *bureau-professionals* se definen a los trabajadores sociales del nuevo modelo gerencial del Estado (*management* asistencial).

## I. ACERCA DE LA ALIENACIÓN PROFESIONAL

Sostenemos que pensar la alienación en Trabajo Social tiene un alto potencial explicativo para dar cuenta de aquellas situaciones que solemos describir como de insatisfacción laboral, dudosa autonomía profesional o de baja seguridad frente a la tarea que el profesional emprende, respecto tanto de sus resultados como del devenir del propio proceso.

La alienación encuentra estrechos vínculos con la identidad. Si la identidad se construye a partir del trabajo, entonces la conciencia que se tenga sobre el quehacer profesional es fundamental. El profesional participa desde su función particular contribuyendo al objeto general del proceso en que haya inserto. Ahora bien, si no se identifica con esa particular intervención con unas cualidades específicas, entonces le será difícil encontrar un sentido a la acción.

Por otra parte, no todo trabajo resulta en creación de valor, en transformación. En la medida que esto sea un rasgo recurrente del quehacer, mantendrá un sentido alienante para el profesional que lo realiza.

Asimismo, los problemas de identidad pueden resultar en fuente de alienación. En una perspectiva más esencialista, así lo expone Martinelli (1997) quien describe la trayectoria de la profesión que debe construir su identidad –partiendo de una ausencia– lo que incide negativamente en la formación de una conciencia social del colectivo profesional, y conduce a una práctica alienada y alienante.

La falta de reconocimiento de los productos de la intervención, es decir, del valor de uso creado a partir del trabajo profesional, también llama la atención. La imposibilidad de objetivar la relación entre la finalidad y los resultados alcanzados, redundando en la extrañeza y pérdida de sentido de la acción. Como bien señala una colega

“En el caso del Trabajo Social los resultados no se reducen a indicadores objetivos, la intervención obedece a una mirada integral, la salud es parte de un eco-sistema que integra al paciente y su entorno, y cuyos logros no dependen ni pueden atribuirse exclusivamente al profesional actuante, sino que derivan de la co-gestión, es decir de cambios y ajustes en los comportamientos y actitudes del paciente y su entorno” (Daniela).

“Es problemático cuando no pueden visualizarse los resultados de la intervención y como impactan en la vida de los niños/as o jóvenes” (Ana).

La escala de bienestar varía en el tiempo y el seguimiento constituye una dimensión clave en la valoración de los resultados.

Ahora bien, ¿cómo visualizar un trabajo no alienado? Quizás un trabajo en el que podamos implicarnos afectivamente, sin disociaciones; definido a partir de la identificación con un tipo de profesión y profesional; consustanciado con el respeto por uno mismo en su rol, para que desde allí pueda constituirse en objeto de reconocimiento social.

*I.1 1º manifestación: puede distinguirse un gradiente de malestar que va de la impotencia, a la pérdida de significado, al aislamiento y la alienación*

Según Blauner (1964), una sensación de creciente impotencia se traduce luego en pérdida de la capacidad para entender el sentido de la intervención en una situación dada, lo que deriva en una confusión de significados. El aislamiento posterior caracteriza un repliegue hacia una actitud extremadamente individualista. Finalmente, la alienación expresa la pérdida de significado general del acto de trabajo profesional, así como la posibilidad de encontrar en éste un motivo de orgullo e identificación.

“En el primer tramo de mi experiencia en el Patronato viví una profunda alienación profesional, que empecé a superar cuando me pude replantear el rol y sentí la necesidad de buscar o construir un tercer camino que me permita ejercer mi vocación”

“Las limitaciones cotidianas me impulsaron a buscar espacios de formación. El encuentro con colegas de otras instituciones y los aportes especializados me permitieron replantear los alcances del accionar profesional” (Andrea)

El aislamiento y el repliegue de los profesionales, halla su contracara en las experiencias más positivas, las que en nuestros entrevistados se han concentrado en las situaciones de encuentro cara a cara con el otro:

“El encuentro con el otro” (Andrés)

“Ayudar a dar solución” (Melina)

“La instancia de entrevista” (Guillermo)

“Interactuar con los niños/as y brindar orientación para satisfacer sus necesidades (sociales)” (Beatriz)

“La escucha. El encuentro con el otro” (Ana)

*I.2 2º manifestación: como una falta de percepción del sentido*

El reconocer estructuras de sentido nos remite al papel de la conciencia (Nozick 1993; Luckmann 1992; Schutz 1974). Como la conciencia no es nada en sí, sino que siempre es conciencia de algo, ese ‘algo’ se conforma de vivencias y experiencias, por eso es también conciencia de los otros. Estas se encargan de la atribución de significados que luego nos ayudan a explicar el límite de lo posible para cada hombre singular, como el círculo de posibilidades reales compartidas por todos los hombres o por un determinado grupo. Lo importante es que desde esa conciencia individual se “padece lo impuesto” y se decide “hacer lo disponible” (Schütz 1974).

“Uno de los principales desafíos es encontrar el equilibrio entre los requerimientos institucionales y el pleno ejercicio de la profesión... que promuevan la interpelación individual como colectiva” (Andrea)

En la medida que percibimos un sentido a nuestra acción (vivencias), construimos experiencias significativas -subjetiva e intersubjetivamente cuando se integran a un universo más amplio de experiencias-. Además, la conciencia sobre determinadas experiencias, implica un proceso de selección de unas vivencias en lugar de otras. Dichas vivencias, producto de acciones, se agrupan alrededor de determinados principios que las ubican bajo rótulos generales; dicha generalización es la que permite un tratamiento similar a las acciones pertenecientes a un mismo grupo, y sirve a tres funciones:

-función intelectual: ordena la justificación ante los otros de manera convincente, y permite testear su validez y robustecerlo.

-función interpersonal: los principios de otras personas permiten predecir algunos aspectos de su conducta, lo que facilita las interacciones y el trámite social.

-función personal: los principios colaboran dotando de seguridad ontológica, sentimientos de integridad y coherencia interna a las acciones que realicemos, lo que me permite contar con cierta previsión de mi yo futuro.

Asimismo, alienación es el proceso social por el cual la humanidad en su reproducción, produce su propia deshumanidad, su propia negación en cuanto ser humano. Es la construcción social de la deshumanidad por los propios hombres, indicando el hecho que los hombres no pueden reconocerse o apropiarse de los objetos o de las relaciones que ellos mismos crean. Deshumanidad que una colega encuentra en,

“La poca contratransferencia e interacción con las demás instancias institucionales. La deshumanización. La lentitud en la mayoría de casos urgentes” (Estela)

Por su parte, la falta de sentido y el disgusto se ha expresado ante:

“El dolor, el sufrimiento y la falta de soluciones a los mismos” (Andrés)

“la presión y la exigencia de plazos que inciden en un producto de escasa elaboración” (Guillermo)

“La elaboración del informe escrito” (Ana)

“Las urgencias y la falta de programación” (Beatriz)

“Las tareas administrativas que obstaculizan la concreción de medidas” (Daniela)

Una función intelectual de la conciencia que se ve afectada,

“Imaginaría una justicia justa, noble, donde se apliquen las leyes a todos por iguales. Donde el pobre y el rico sean iguales ante la ley” (Ester)

Nótese que en el fondo se trata de no aceptar que, como parte de las ciencias sociales y por tanto del *modus operandi* de la modernidad, somos pieza fundamental para aquel proyecto de organización y control sobre la vida humana bajo la guía segura del conocimiento y de un Estado garante de su organización racional (Santos, 2001). Los colegas no hallan sentido en lo referente al plano administrativo (burocracia), al valor de la intervención escritural (informes sociales) fundante de la profesión, a las urgencias en tanto aspecto insalvable de la vida cotidiana, respecto del control a través de la programación o de medidas de acción directa propias de los mecanismos que regulan la vida en la sociedad moderna:

“Me revelé a tutelar, a hacer domicilios, visitas y constataciones domiciliarias, a elevar informes, al seguimiento de los arrestos domiciliarios, tareas básicas que pueden realizarse con baja o nula calificación profesional” (Andrea)

Qué es profesional y qué no lo es, el significado de la función institución y el rol profesional, como del concepto de control social, continúan siendo conflictivos y alienantes.

### *1.3 3º manifestación: la alienación también puede ser entendida como falta de autonomía*

Dado que somos una profesión definida por el usuario, ello significa que la autonomía no puede sólo valorarse en función de nuestras decisiones, sino en relación con aquellas asumidas por nuestros destinatarios. También nos desenvolvemos en un marco institucional que impone sus requerimientos y decide en consecuencia. ¿Cómo describir entonces el espacio de autonomía profesional?

En primer lugar, la autonomía supone un rango de competencias determinadas; si una profesión pretende obtener la confianza de la sociedad, tiene que acreditar algún tipo de competencia para resolver eficazmente algún tipo de problemas. Un profesional es aquel que de una forma fiable ofrece a sus usuarios (tanto empleadores como clientes) una determinada expertez. Su compromiso es por lo tanto hacer lo mejor que pueda por sus usuarios y sus empleadores a fin de mantener de ese modo su utilidad social. Pero, asimismo, se trata de una actividad dirigida a prestar una ayuda que es valorada en la medida que no se impone, pues está fundamentalmente dirigida a resolver los problemas que sus clientes le plantean y de la forma en que ellos lo plantean. El deber de respetarlos es la garantía que la profesión ofrece: sin esa garantía pocas personas estarían dispuestas a solicitar los servicios profesionales. Este incipiente conflicto puede agravarse en razón del medio institucional, por cuanto la profesión se enmarca en un proceso de trabajo que extrae de allí recursos para su desenvolvimiento.

“sufrí lo que entendía como restricciones a las intervenciones desde los funcionarios, despojando de valor la profesión....sin embargo, desde que inicié este camino en pos de intervenciones situadas y diagnósticos fundados no recibí cuestionamientos ni restricciones por parte de la institución” (Andrea)

La colega aun a pesar de las restricciones, pudo reorientar su accionar, e incluso advertir que no hubo limitaciones a su actual posicionamiento. Conceptos arraigados en torno al poder, concebido como poder jerárquico conduce a mitos como ‘el poder el juez, o del biomédico’, o el mito ‘del profesional poderoso frente al usuario impotente’, en la típica relación de ayuda.

### *1.4 4º manifestación: alienación concebida como externalidad*

Si enfatizamos el carácter de asalariado del profesional, ello implica la venta de nuestra fuerza de trabajo y aceptar las definiciones institucionales que se espera para el puesto de trabajo. Son estas prescripciones las que el profesional transforma en acto durante su jornada laboral (Iamamoto, 1998). Ello significa que su actividad se halla condicionada por la dinámica institucional, por las políticas sociales y por las expresiones concretas de la cuestión social. Estas se convierten en parte de su quehacer, aunque si son percibidas como externalidades en lugar de elementos constitutivos de la experiencia profesional, mayores probabilidades de convertir esa práctica en una práctica alienada.

Así planteado, hay una responsabilidad que se asume o por el contrario, se externaliza, al igual que los recursos del proceso de trabajo: si las limitaciones son propias o bien externas al servicio social, también lo son las posibilidades de trabajo. Así lo han expresado algunos de los colegas entrevistados, remitiendo a observaciones ya reiteradas en el discurso profesional y aún vigente:

“La ausencia de recursos en todo sentido” (Ana)

“La inoperancia del sistema” (Beatriz)

“Falta de respuesta institucional” (Héctor)

“El trabajo administrativo” (Estela)

Cuando el malestar se concibe como externalidad, nótese que también su contracara -el logro profesional- también. Práctica que aliena pues queda el profesional fuera del ‘cuadro’.

## II. A MODO DE CIERRE

La temática de la alienación y el malestar profesional debe ser profundizada y sostenidos los relevamientos en torno de la realidad profesional. Afortunadamente, las organizaciones profesionales terminaron por hacerse eco del problema y más recientemente encararon diagnósticos sistemáticos, algunos de los cuales han sido publicados (citar...)

No parece haber indicios de cambios significativos en la práctica profesional en los últimos 30 años en la Argentina. Ello contrasta con ostensibles avances normativos y en menor medida teóricos.

Al igual que en el mercado de trabajo en general, se observan trayectorias divergentes, en lugar de tendencias homogéneas hacia una mayor o menor jerarquización, reconocimiento, nivel de salarios, etc., acompañando la creciente heterogeneidad dentro de la categoría profesional. Pueden observarse fenómenos como la especialización y jerarquización de algunas funciones o áreas profesionales, en simultáneo con la precarización y desprofesionalización en otras.

La base de conocimiento no resulta interpelada, salvo en el reconocimiento de la necesidad de capacitación y actualización; tampoco se registró la demanda en torno de sistematizar las prácticas y evaluar sus resultados como primer nivel en la generación de conocimientos. No hay mención a los aspectos de fondo que hacen al proceso de acumulación y transmisión del conocimiento.

Inesperadamente, la siguiente afirmación no parece quedar desactualizada: “El nuevo perfil del trabajador social implica ruptura frente al pensamiento tradicional, para dar paso a la creatividad, la prospectiva, a la audacia, pero también a la rigurosidad académica y técnica como elementos básicos para una práctica profesional actualizada” (CELATS, 1985).

## III. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Blauner, Robert (1964): *Alienation and freedom: the factory worker and his industry* Chicago: The University of Chicago Press.

Braverman, Harry (1987): *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: LTC, Rio de Janeiro.

Dubet, Francois (2006): El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad. Barcelona: Gedisa.

Fraser, Nancy (1997): *Iustitia Interrupta*. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.

Garland, David (2005): La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa.

Gentilli, Raquel (1998): Representacoes e praticas. Identidade e processo de trábaho no servicio social. Sao Paulo: Veras.

Haug, Marie R. (1975): "The deprofessionalization of everyone?". En: *Sociological Focus*, Cincinnati, 8, (3). Disponible en <http://www.periodicos.capes.gov.br>

Iamamoto, Marilda (1998): O Servicio Social na contemporaneidade: trabalho e formacao profissional. Sao Paulo: Cortez.

Krmpotic, C. y A. Ponce de León (2017): "Diez enunciados para pensar la identidad profesional en Trabajo Social. Una invitación al debate internacional en los albores del siglo XXI". En: *Cuadernos de Trabajo Social*, V. 30 (1), pp. 135-147. En <http://dx.doi.org/10.5209/CUTS.50350>

Krmpotic, Claudia (2009): "Identidad y alienación en Trabajo Social en un contexto de reformas sociales, desprofesionalización y proletarización". En: *Revista Margen* 56. En <http://www.margen.org/suscri/margen56/krmpotic.pdf>

Krmpotic, Claudia; Tonon, Graciela; de La Fare, Mónica y Allen, Ivonne (1997): La inserción actual de los Trabajadores Sociales en el mercado de trabajo. Bs. Aires: Mimeográfica.

Luckmann, Thomas (1992): Modernidad, pluralismo y crisis de sentido. Barcelona: Paidós.

Martinelli, Maria Lucia (1997): Servicio social: identidad y alienación. Sao Paulo, Cortez.

Nozick, Robert (1995): La naturaleza de la racionalidad. Barcelona: Paidós.

Ponce de León, Andres y Krmpotic, Claudia (coords.) (2012): Trabajo Social Forense. Balance y perspectivas. Vol. I. Buenos Aires: Espacio Ed.

Rodrigues, Maria (2002): Sociologia das profissões. Portugal: Celta Editora.

Santos, Boaventura de S. (2001): A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência. Vol. 1. Sao Paulo: Cortez.

Schutz, Alfred (1974): Estudios sobre teoría social. Bs. Aires: Amorrortu.

# UNIVERSIDADE ESTÁ NO QUILOMBO? DESAFIOS E LUTAS PELO DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO

CARLOS ALBERTO DE SOUZA MASCARENHAS  
MASCARENHAS, MAYRE  
LOPES, CARLA



# A UNIVERSIDADE ESTÁ NO QUILOMBO? DESAFIOS E LUTAS PELO DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO

## I. SABER ERUDITO E SABER TRADICIONAL: DIÁLOGOS E DISPUTAS INSCRITAS NO TERRITÓRIO

Os Diálogos e as disputas entre o tradicional e o erudito no Brasil não são recentes, são seculares. Não são apenas sociais e econômicas, eles residem também no campo epistemológico e estão inscritas no território porque as formas espaciais escolares são preenchidas pela prevalência de conteúdo colonial e hegemônico. Concordando com Althusser (1970, p. 64) “há um Aparelho Ideológico de Estado que desempenha incontestavelmente o papel dominante, embora nem sempre se preste muita atenção à sua música: ela é de tal maneira silenciosa! Trata-se da Escola”. Na realidade, impõe-se a aos detentores dos diplomas universitários a tarefa de distinguir o saber científico dos saberes tradicionais, estes últimos entendidos como crenças populares supersticiosas.

A dominação eurocêntrica marca amplamente o saber e as instituições de ensino básico e superior, levando a que tal dominação colonial se instale na própria constituição do território. Em subespaços como o campo brasileiro, Fernandes (2006, p. 28) destaca que “O campo pode ser pensado como território ou como setor da economia”. Para os entrevistados na comunidade quilombola de África e Laranjituba, o campo é pensado como território, sobretudo num contexto de indefinição de limites entre Moju (PA) e Abaetetuba (PA), conforme afirma o entrevistado 1:

A educação das nossas comunidades quilombolas foi a que mais sofreu com essa transferência, por que? Porque nossos alunos não tiveram acesso à educação como deve ser, tiveram que sair daqui pra sede da cidade. A gente sabe que é uma educação totalmente diferente que a gente tem na comunidade. Os professores que vieram pra cá se sentiam mal porque não tinham local pra ficar, pra gente foi uma luta muito dura, mas não vou dizer que a gente parou, a gente tá por aqui (Entrevistado 1 – entrevista realizada em 12/06/2017).

Dito de outra forma, o campo é a vida coletiva que cria ânimo e imprime movimento à existência quilombola, por isso que:

O significado territorial é mais amplo que o significado setorial que entende o campo simplesmente como espaço de produção de mercadorias. Pensar o campo como território significa compreendê-lo como espaço de vida, ou como um tipo de espaço geográfico onde se realizam todas as dimensões da existência humana (FERNANDES, 2006, p. 28-29).

A formação dos professores e gestores é marcada pelo pensamento erudito colonial, distanciados dos saberes tradicionais do lugar, o que, na compreensão de Souza Santos (2007), é chamado de “pensamento abissal”. Eles ministram nas formas espaciais escolares um saber oficial, um poderoso instrumento de afirmação do poder centralizador do Estado. Com seus saberes legitimados e reinterpretados à luz de noções acadêmicas, o saber tradicional não encontra nenhuma receptividade, senão como folclore, uma banalização que despolitiza a luta pelo diálogo com outros saberes na conformação do território como espaço de vida, conforme o enunciado do entrevistado 2:

Além dessa comunidade quilombola, já trabalhei na Ribeira que fica no Moju, pela estrada do Acará, em Virateua. Trabalhei em Pau da Isca e agora aqui na África. Dou aula de sociologia. Quanto ao planejamento, nós tamos assim à solta, porque como a escola ficou

desestruturada, nós não temos o representante do Estado aqui, por exemplo, da Ribeira você tem a escola do município e você se reporta à diretora do município. Na verdade, o módulo dificilmente ele tem essas escolas só do Estado. O professor planeja as suas próprias atividades e não há uma reunião pra definir conteúdos específicos (Entrevistado 2 – entrevista realizada em 12/06/2017).

Tal postura leva o aluno a sofrer por não conseguir encontrar diálogo com temas referentes ao dia a dia da comunidade no lugar e o faz sentir-se a parte ao perseguir o saber erudito como índice de superioridade epistêmica. Esse distanciamento vem da maneira como eles se inserem desigualmente no território, isto é, o conteúdo do cotidiano produtivo e cultural dos quilombolas não é contemplado a contento nas formas espaciais escolares, o que leva a concordar com Freire (2011) quando fala da importância do ato de ler:

[...] processo que envolvia uma compreensão crítica do ato de ler, que não se esgota na decodificação pura da palavra escrita ou da linguagem escrita, mas que se antecipa e se alonga na inteligência do mundo. A leitura do mundo precede a leitura da palavra, daí que a posterior leitura desta não possa prescindir da continuidade da leitura daquele (FREIRE, 2011, p. 19-20).

A leitura do mundo em que o cotidiano quilombola está envolvido não é reconhecida como parte ativa nos conteúdos das formas espaciais escolares. Essa formação proporcionada pela cultural acadêmica brasileira passa pelas disputas, inscritas no território, entre o conhecimento erudito e o tradicional, conforme se pode perceber em Souza Santos (2007, p. 71), “a característica fundamental do pensamento abissal é a impossibilidade da co-presença dos dois lados da linha”.

A cultura acadêmica representada pelo saber erudito conservador fixar-se como ponto de referência nas formas espaciais escolares, em detrimento do saber tradicional, conforme ressaltado no discurso do entrevistado 3, ao indicar a importância das legislações que contemplam o saber tradicional afro-brasileiro e indígena, “as legislações 10.639/03 e 11.645/08 são pertinentes e é sempre bom tocar em sala de aula, porque a questão aqui do quilombola, você ter uma lei específica, saber qual é o seu direito. A fundo eu não conheço essas duas leis, mas já ouvi falar (Entrevistado 3 – entrevista realizada em 12/06/2017).

O cruzamento nada amistoso entre o erudito e o tradicional faz o professor do lugar atuar como negociador entre os dois saberes nas formas espaciais escolares, no entanto a dificuldade impõe obstáculos, conforme o relato do entrevistado 4:

Sou professor, sou graduado em Pedagogia, tenho uma pós-graduação em Educação Afro-brasileira, trabalho há 27 anos no município de Moju. Fui remanejado para uma escola na beira do rio Moju, pela forma que aqui estava acabado o ensino pelo Moju, mas a minha luta foi muito grande, se hoje a gente tá tendo esses frutos, dependeu muito da minha luta, eu sou nascido, criado e morado aqui na África e aí me remanejaram pra lá pela coisa de tá o fechamento aqui. Aqui nós atendíamos alunos do 6º ao 9º ano e ensino médio (Entrevistado 4 – entrevista realizada em 12/06/2017).

Essas formas de utilização do território pelos diferentes agentes demonstra que o conteúdo das formas espaciais escolares passa pelo lugar que o erudito saber acadêmico reserva ao saber tradicional, ressaltado pela linha crítica de Souza Santos (2007, p. 73), para quem, “do outro lado não há conhecimento real; existem crenças, opiniões, magia, idolatria, entendimentos intuitivos ou subjetivos, que na melhor das hipóteses podem se tornar objeto ou matéria-prima de investigações científicas”. O saber erudito é manejado nas formas

esaciais escolares que estruturam o lugar e ocorre sobre o território e é feito submetendo a um feroz exame elitista o saber tradicional. O conhecimento acadêmico das formas esaciais escolares se fecha para manifestações de saber não eruditos, pois, concordando com Althusser (1970),

Desde a pré-primária, a Escola toma a seu cargo todas as crianças de todas as classes sociais, e a partir da Pré-Primária, inculca-lhes durante anos, os anos em que a criança está mais “vulnerável”, entalada entre o aparelho de Estado familiar e o aparelho de Estado Escola, “saberes práticos” (des “savoir faire”) envolvidos na ideologia dominante (o francês, o cálculo, a história, as ciências, a literatura), ou simplesmente, a ideologia dominante no estado puro (moral, instrução cívica, filosofia) (ALTHUSSER, 1970, p. 64).

Fato é que o “aparelho de Estado Escola” de que fala Althusser (1970) revela a intencionalidade da carga de ciência, de erudição presentes no território. Isso não dialoga com os saberes tradicionais, uma vez que os professores capacitados para lidar com esse fato foram remanejados para outras áreas, de acordo com o relato do entrevistado 5, “eu hoje não posso fazer o meu trabalho, projeto pra comunidades tradicionais porque não trabalho numa comunidade tradicional, mas quando eu tava aqui, a gente trabalhava.”.

Vale lembrar que não está se defendendo a ideia de fechamento do conhecimento tradicional diante do erudito acadêmico, mas sim, concordando com Gonçalves (2006, p.42), “o que se critica aqui não é a ideia de pensamento universal mas, sim, a ideia de que há *Um* e somente *Um* pensamento universal, aquele produzido *a partir* de uma província específica do mundo, a Europa [...]”. Esse único pensamento universal que aponta Gonçalves (2006) é um conhecimento erudito que invisibiliza as outras formas de conhecimento não-escolares sobre o território, como se observa no relato do entrevistado 6:

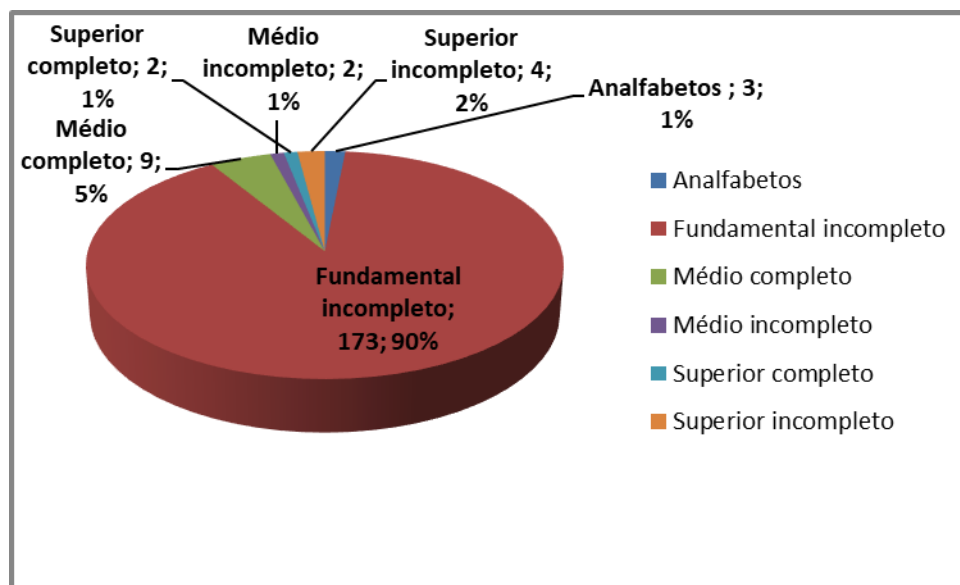
Os professores terminam os conteúdos que trabalham, mas eu acho que o que eles trabalham na sala não tem nada a ver com a comunidade, a maioria não tem nada a ver com a comunidade, tipo assim, essa coisa de espanhol, tudo bem que é uma coisa importante, mas eu acho desnecessário, porque não botam uma aula de cultura aqui na escola, porque aqui é uma comunidade afro-brasileira, então tem que estudar a cultura daqui, muitos são nascido e criado, mas não sabem, então uma aula assim cultural seria muito bom (Entrevistado 6 – entrevista realizada em 12/06/2017).

O conhecimento científico se afirma como uma forma universal de compreensão e ação sobre o mundo e isto é trabalhado nas escolas do quilombo, entendendo assim como Souza Santos (2007, p. 76) que “hoje, como então, a criação e a negação do outro lado da linha fazem parte de princípios e práticas hegemônicos”. Não há um reconhecimento dos valores tradicionais nas escolas, entretanto há por parte das comunidades do quilombo um reconhecimento da importância do conhecimento científico na formação dos quilombolas para o ingresso nas instituições de ensino superior, como afirma o entrevistado 7:

Nós tamo brigando pelo interesse do nosso território, nós tamo brigando pelo interesse daquilo que nós temos, eu já pensava na escola nesse ano. Já tem uma o pessoal que já pensava isso e aí o pessoal que já tirou do ensino médio já poder disputar uma vaga na universidade (Entrevistado 7 - entrevista realizada em 12/06/2017).

Isso tem efeitos danosos para o quilombo, uma vez que resulta na redução da escolaridade e dificulta ainda mais o ingresso na universidade, conforme indicado na figura 1.

FIGURA 1 – GRÁFICO DE ESCOLARIDADE EM ÁFRICA E LARANJITUBA (2016)



Fonte: MASCARENHAS, 2016. Pesquisa de campo

Pode-se dizer que os dados presentes na figura expõem as dificuldades de concluir a educação básica e seguir rumo à universidade. Um grande volume de quilombolas aparece com nível fundamental incompleto, o que corresponde a 90% do total em números relativos e 173 em números absolutos. A taxa de ingresso numa instituição de nível superior corresponde apenas 1% ou 2 moradores em números absolutos, o que revela a presença da universidade na figura de professores e técnicos formados por essa instituição reproduzindo o pensamento dominantes e contribuindo para dificultar o acesso quilombola ao nível superior da educação, o que dialoga com Althusser (1970, p. 65), ao enfatiza que “algures, por volta dos dezesseis anos, uma enorme massa de crianças cai ‘na produção’: são os operários ou os pequenos camponeses”.

Se fisicamente, em termos de campus, a universidade não está no quilombo, sua presença se faz notar nos profissionais da educação e burocratas das secretarias do Estado e da prefeitura responsáveis em definir conteúdos e definir a política educacional para as escolas. Para o bem do quilombo, as lutas empreendidas pelos moradores com a contribuição de profissionais das universidades, que atuam numa concepção “pós-abissal” (SOUZA SANTOS, 2007), ajuda a valorizar o conhecimento tradicional, um acervo transmitido por antepassados e a que tem papel decisivo na elevação da escolaridade dos quilombolas. São essas lutas que serão objeto de preocupação do próximo tópico.

## II. AS NOVAS LUTAS PELO DIREITO À EDUCAÇÃO INSCRITAS NO TERRITÓRIO

É lícito começar afirmado que os conhecimentos tradicionais são locais e universais, muito embora o conhecimento científico conservador não compartilhe dessa ideia. Saber tradicional como universo de conhecimento consiste em um saber regulado por normas tradicionais de organização do território e uso dos recursos. Esse uso diário dos recursos integram os processos de transmissão e circulação do saber tradicional no quilombo, conforme Fernandes (2006, p, 29), “as relações sociais e os territórios devem ser analisados

em suas completividades. Neste sentido, os territórios são espaços geográficos e políticos, onde os sujeitos sociais executam seus projetos de vida para o desenvolvimento”.

Esse conhecimento deve-se ao contato permanente com as virtualidades da natureza, a biodiversidade. Os quilombolas, ao longo da história da humanidade, têm acumulado grande saber a respeito do aperfeiçoamento e preservação de florestas, rios, flora e fauna, assim como rituais, gravuras, danças, lendas e outras manifestações a partir da biodiversidade dos sistemas naturais,

O que incomoda é que afirmam que há outros espaços pedagógicos, outros saberes e processos de produção de conhecimento, de humanização fora das instituições que se autoapropriam da exclusividade do conhecimento e das concepções e práticas pedagógicas legítimas (ARROYO, 2014, p. 34).

Como contraponto ao conhecimento científico conservador, pode-se usar o saber tradicional nos espaços escolares. É um saber que se aprende no cotidiano da vida, experiências compartilhadas entre os quilombolas e destes com o uso dos recursos da natureza, sobretudo em espaços e ações coletivos cotidianas como barracão onde se confecciona o artesanato, conforme relato do entrevistado 8:

Aprende tudo quando tamo fazendo panela de barro Começa o ano de 2017 e a gente aprende tudo, desde quando saimo pra tirar barro, indo pelo rio pra aprender que o barro é o que vira panela. Olha a cabecinha das criança quando olham a gente fazendo. Eu digo assim, é desse jeito que eu ensino e tem que aprender só olhando mesmo, uma identidade, uma realidade, é assim que a gente interfere no conhecimento das crianças (Entrevistado 8 - entrevista realizada em 12/06/2017).

Essa concepção de educação remete às lutas das populações tradicionais pelo direito à educação que contemple esse conhecimento tradicional, pressupõe a democratização da gestão e do acesso à escola, assim como a democratização do conhecimento, por isso:

Eis as vantagens de falarmos a partir desse outro lugar de enunciação que é a América, particularmente, desde a América Latina e desde uma perspectiva emancipatória nesse momento histórico em que velhos protagonistas, como os indígenas e os afrodescendentes, entram em cena reinventando-se agora com mais visibilidade (GONÇALVES, 2006, p. 44).

A educação não escolar está muito presente em espaços como barracão de artesanato, segundo afirma o entrevistado 9:

Todo o barro da região norte se você fizer panela de barro sem nenhum preparo, queimar e dizer que dá pra ir pro fogo, ela quebra quando você aquece. É preciso desenvolver outra técnica. Então eles utilizavam o caripé porque ele tinha duas funções: a primeira era pra fazer com que a panela ficasse mais resistente. A segunda era impermeabilizar pra quando você vier a colocar água, ela não infiltrar. Isso todos aprendem na comunidade e se preparam pra fazer panela de barro crianças (Entrevistado 9 - entrevista realizada em 12/06/2017).

Esse é um exemplo de processo de aprendizagem via a educação não escolar. Muitas panelas foram confeccionadas e foram voltadas para o desenvolvimento do aprendizado das crianças e jovens no quilombo. A educação não escolar edifica no plano simbólico uma solidariedade em espaços e tempos educativos diferenciados, desenvolvendo a aprendizagem da família e da comunidade. Deste modo,

Há conhecimentos e pedagogias fora, nas lutas sociais, no trabalho, nos movimentos e ações coletivas daqueles pensados como inferiores é o embate mais radical trazido para o embate pedagógico e epistemológico. Essas presenças afirmativas dos inferiorizados e esses reconhecimentos de que há conhecimentos lá fora torna difícil a função de ocultamento desses outros espaços, dessas outras experiências sociais e de Outros Sujeitos como produtores de conhecimentos e de pedagogias (ARROYO, 2014, p. 34).

A educação não escolar é fundamental para as populações afrodescendentes, ela ajuda na preparação para processos seletivos de ingresso em instituições de nível superior, ao facilitar o entendimento de conteúdos como cálculo a partir da quantidade de panelas de barros produzidas ou latas de açaí colhidas, é uma forma de garantir a existência territorial, uma vez que o “território é espaço apropriado, espaço feito coisa própria, enfim, o território é instituído por sujeitos e grupos sociais que se afirmam por meio dele. Assim, há, sempre, território e territorialidade, ou seja, processos sociais de territorialização” (GONÇALVES, 2006, p. 46).

É uma estratégia de luta pela inclusão desses conteúdos nos currículos escolares. Sem esses conteúdos, a sobrevivência dos quilombolas nos espaços fica comprometido. Acredita-se que eles possam dar uma retorno significativo, uma compreensão maior das relações e processos apresentados pelas disciplinas escolares, de acordo com o entrevistado 10:

Como hoje nós fazemos uma produção bem maior, então nós vamos destruir toda essa floresta pra tirar caripé. Então, a partir de 2003 começamos uma série de pesquisas para que nós chegássemos a um produto que substituísse o caripé, mantivesse a panela com a mesma qualidade e com a mesma beleza. Então, nós utilizamos o chamote, que é um produto muito conhecido (Entrevistado 10 - entrevista realizada em 12/06/2017).

Para os quilombolas crianças, jovens, adultos e idosos, não basta transmitir conteúdos densos, é preciso vivenciá-los. E para isso precisa-se de planos e estratégias de aprendizagem que contemplem os conhecimentos tradicionais. Não de haver o exclusivismo de saberes modernos, escolas no quilombo centradas exclusivamente nesses valores. É preciso que outros valores sejam adotados nas escolas do quilombo. Não é suficiente explicar horas sobre a Europa, é preciso valorizar a aprendizagem sociocultural tradicional para compreender experiências renovadas, o quer dizer que:

Coletivos de docentes/educadores (as) sabem que muitos desses adultos jovens, adolescentes e até crianças participam em ações coletivas em suas comunidades, em lutas por teto, trabalho, sobrevivência, terra, transporte, escola, posto médico. Participam em movimentos culturais juvenis e se perguntam por seus aprendizados e em que processos pedagógicos aprendem e se formam (ARROYO, 2014, p. 35).

Isso tudo leva a pensar no paradigma emancipatório e as reais possibilidades da participação do conhecimento tradicional na construção de novos horizontes, que se afastem das perspectivas educativas conservadoras. A concepção de educação não escolar deve se articular à educação escolar, aquela trabalhada na escola e vinculada às matérias e disciplinas escolares. Essa articulação significa que:

Se as lutas por ocupar o latifúndio do saber são uma das estratégias mais desestabilizadoras da exclusividade institucional do conhecimento, será necessário conhecer que a afirmação que os movimentos sociais, os Outros Sujeitos fazem, de que há outros territórios e outros atores na produção de conhecimento e de pedagogias, é a estratégia mais desestruturante (ARROYO, 2014, p. 35).

Assimilar o saber tradicional pelo quilombo, aprendizados construídos ao longo da experiência vivida, principalmente em experiências de participação social, cultural ou política em determinados processos de aprendizagens, como em movimentos sociais contribuem para a produção do saber na medida em que ela atua no campo que os indivíduos atuam como sujeitos coletivos.

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a educação não escolar é uma ferramenta importante no processo de formação e construção dos sujeitos coletivos, em qualquer nível de escolaridade. Essa forma de organização é mais flexível e consegue ajudar os quilombolas a ingressar nas instituições de ensino superior. Quando é acionada em processos sociais desenvolvidos em comunidades quilombolas, ela possibilita processos de inclusão por meio de pedagogias próprias, expressas na diversidade de experiências. Ela impulsiona o processo de aprendizagem com outras pedagogias, com outras dimensões que não são contempladas nas estruturas curriculares. Ela subverte a escola, instiga e desafia os alunos na escola. Ela articula cultura e política, produzindo uma outra pedagogia e uma nova cultura política.

### IV. REFERÊNCIAS

ARROYO, M. G. Outros Sujeitos, Outras Pedagogias. 2. Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2014.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Os Campos da Pesquisa em Educação do Campo: espaços e territórios como categorias essenciais. In: MOLINA, Mônica Castagna. Educação do Campo e Pesquisa: questões para reflexão. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Educacao.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017.

FREIRE, P. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. 14ª ed. São Paulo, Paz e Terra, 1996 (Coleção Leitura).

FREIRE, P. A importância do ato de ler: em três artigos que se completam. 51ª ed. São Paulo, Cortez, 2011 (Coleção Questões da Nossa época).

GONÇALVES, C. W. P. De saberes e de territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência latino-americana. GEOgrafia-AnoVIII -N. 16-2006. Disponível em: <http://mstemdados.org/sites/default/files/Carlos%20Walter%20Porto-Gon%C3%A7alves%20-%20De%20saberes%20e%20de%20territ%C3%B3rios.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Data Escola Brasil. Brasília: INEP, 2014. Disponível em: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/>. Acesso em: 14 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Censo Escolar da Educação Básica 2016: Notas Estatísticas. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2017/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_da\\_educacao\\_basica\\_2016.pdf](http://www.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf). Acesso em: 14 out. 2017.

SOUSA SANTOS, B. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. Novos estudos, nº 79, novembro 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/04.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2018.

**PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO VIA POLÍTICA  
HABITACIONAL E FORMAS DE OCUPAÇÃO DO  
TERRITÓRIO EM PONTA GROSSA - PARANÁ - BRASIL**

SCHEFFER, SANDRA MARIA



# PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO VIA POLÍTICA HABITACIONAL E FORMAS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO EM PONTA GROSSA - PARANÁ - BRASIL\*

## I. INTRODUÇÃO

Para a concretização da vida o espaço se faz necessário, ou seja, o ser humano desde seu nascimento insere-se em um espaço e mantém suas condições de existência em sociedade numa diversidade de espaços. Nestas localizações espaciais se efetivam as relações sociais que se concretizam diante das necessidades humanas.

As políticas públicas fomentam esta lógica ao moldarem e modificarem as formas espaciais conforme as necessidades de produção, circulação e consumo de cada momento histórico. Em especial, a política pública de habitação promove uma reconfiguração espacial, envolvendo vários agentes que participam desta produção espacial e reprodução da vida em um processo contínuo configurando o espaço como um elemento social.

Os elementos transformadores do espaço urbano e protagonistas da produção do espaço são engendrados por agentes que produzem e consomem espaço. Neste contexto, se manifestam as diferentes formas de apropriação da terra, as quais trazem em seu cerne a constante contradição: a produção espacial ocorre socialmente, porém a apropriação é privada (CARLOS, 2014). No modelo de sociedade capitalista, a lógica do valor de troca transforma o espaço em uma mercadoria e define os limites e as condições de sua utilização e apropriação

Neste sentido, a habitação se caracteriza por ser objeto de interesse generalizado e envolve diversos agentes sociais concretos (CORRÊA, 2014; 2000). O estudo do como o espaço se produz e se reproduz pelo viés habitacional distingue o como os diversos determinantes definem a ordenação espacial como também explicita uma atividade social que está ligada a uma prática que envolve os diversos agentes que produzem e reproduzem o espaço.

O Programa Minha Casa Minha Vida, programa habitacional instituído federalmente em 2009, apresenta características próprias na distribuição de competências. É um programa que envolve relações entre o público e o privado, através das construtoras e agentes imobiliários.

Este artigo sintetiza parte da pesquisa de doutorado e para este Congresso objetiva propiciar a discussão sobre o como a definição do espaço local em município de porte médio foi tecida pela relação intergovernamental e privada por meio do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida para fins de atendimento da demanda habitacional.

Desse modo, a metodologia adotada voltou-se para a abordagem qualitativa com o apoio da pesquisa bibliográfica e levantamento documental. Também ampara-se no suporte quantitativo para sistematização de dados e para demonstrar a espacialização utilizou o SIG – Sistema de Gerenciamento de Dados Georeferenciados.

A base territorial da pesquisa foi o município de Ponta Grossa através dos Conjuntos Habitacionais implementados a partir de 2010 com recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial do Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade faixa 1, ou seja, para famílias

---

\* A apresentação do referido artigo recebeu apoio da UEPG com recursos da Fundação Araucária por meio do Programa de apoio para participação em eventos técnico-científicos.

com renda salarial familiar até R\$ 1.600,00. Este município está entre os municípios que mais receberam recursos federais para a implantação do programa (SCHEFFER, 2017).

Este trabalho está estruturado em dois momentos. Primeiramente apresenta uma discussão sobre as características definidas nas normativas do Programa Minha Casa Minha Vida para num segundo momento caracterizar o município de Ponta Grossa e os rebatimentos da implementação na produção do espaço local. Para encerrar, discute-se nas considerações finais os resultados evidenciados conforme o propósito deste trabalho.

## II. CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foi instituído pela Lei nº 11.977 de 2009, que teve por objetivo incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais. Foi gestado num contexto de enfrentamento da crise internacional de 2008 e teve também por objetivo fomentar a economia por meio da geração de emprego e renda, de modo a complementar o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que destinou parte significativa de seus investimentos para a área habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Foi gestado temporalmente paralelo e posterior a um desenho participativo de política, visto que o governo federal, após a definição da moradia como um direito social constitucional em 2000, propôs uma sequência de alterações nas estruturas institucionais e marcos regulatórios, como: a instituição do Estatuto da Cidade em 2001; a implantação do Ministério das Cidades em 2003, órgão responsável pela Secretaria de Habitação; a aprovação da Política Nacional de Habitação em 2004; a Lei da Habitação de Interesse Social em 2005 e, em 2009 houve a elaboração e divulgação do Plano Nacional de Habitação - PlanHab.

Com relação aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do FAR, vários agentes sociais foram envolvidos, entre os quais o Estado em âmbito federal e municipal, as construtoras, os agentes imobiliários e os receptores do programa, cujas ações podem se sobrepor ou se justapor sendo marcadas por complementariedade e antagonismos.

A produção dos conjuntos habitacionais no espaço local foi conduzida por uma política concebida federalmente que propiciou como agente protagonista as construtoras, as quais tinham a possibilidade de escolher as áreas para a construção dos conjuntos conforme a melhor possibilidade mercantil.

O governo subnacional através dos municípios desempenhou uma posição subsidiária na implementação do PMCMV para a gestão do espaço local. Przeworsky (1995) coloca que a autonomia estatal pode ser verificada quando o Estado tem capacidade institucional de escolher seus próprios objetivos e de concretizá-los mesmo diante de interesses conflitantes. No caso do MCMV, os municípios possuíam autonomia diante da possibilidade de aprovação ou não dos empreendimentos o que impactava sobre a produção espacial, porém também sofriam pressão dos outros agentes envolvidos para a concretização das ações que possibilitavam a implantação dos conjuntos habitacionais.

Desse modo, os governantes municipais possuíam uma autonomia relativa visto ter capacidade institucional para escolher a forma da produção espacial, porém passam por constrangimentos. Segundo Przeworsky (1995) os constrangimentos podem ocorrer por decorrência da oferta, institucionais e econômicos afetando a autonomia estatal visto que o estado não é coeso numa racionalidade universalista, ao contrário, é permeado por interesses particularistas de atores particulares. Isto se reflete diretamente sobre a expansão da cidade que vai adquirindo formas conforme os condicionantes mercadológicos.

As políticas públicas da habitação sustentam uma direção concebida sobre a produção e reprodução do espaço urbano como também demonstram ambiguidade diante do concebido nas normativas e legislações. O PMCMV, instalado numa conjuntura federativa apresenta esta discrepância concebida, pois por um lado a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e o Plano de Habitação Nacional - PlanHab 2009 delegaram aos municípios a competência de implementar os instrumentos de política urbana referente a função social da cidade e ao uso e controle do solo. Por outro lado, o MCMV institui entre as competências a definição espacial dos empreendimentos para as construtoras estimulando o setor empresarial construtivo e imobiliário. Os municípios dentro de sua função executiva se adaptam para receber os recursos e legitimar-se perante a população.

O PMCMV injetou elevados recursos para a produção habitacional nos espaços locais, porém não ocorreu vinculação com os Planos Locais de Habitação de Interesse Social como instrumento de planejamento municipal previsto pelo Plano Nacional de Habitação de 2009. Também não adveio nas normativas uma relação com a políticas de solo redistributivas previstas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo. Isto colaborou com a problemática fundiária aprofundando o quadro de segregação socioespacial nas cidades.

O MCMV configurou um regresso a forma do federalismo centralizado num arranjo cooperativo e complexo entre o público e privado. Isto favoreceu o que Shimbo (2016) coloca como um alinhamento entre instituições públicas, legislação, disponibilidade de recursos e cadeia produtiva da construção, o que gerou uma produção em massa com subsídios públicos tornando mais complexas as relações entre Estado e mercado. A autora trabalha com a ideia de “complexo imobiliário-financeiro” regendo as atividades relacionadas a produção do espaço, ou seja, “a concepção, o planejamento, a aquisição das terras, a construção, a regulação, o financiamento, a distribuição e a manutenção” (SHIMBO, 2016, p.131).

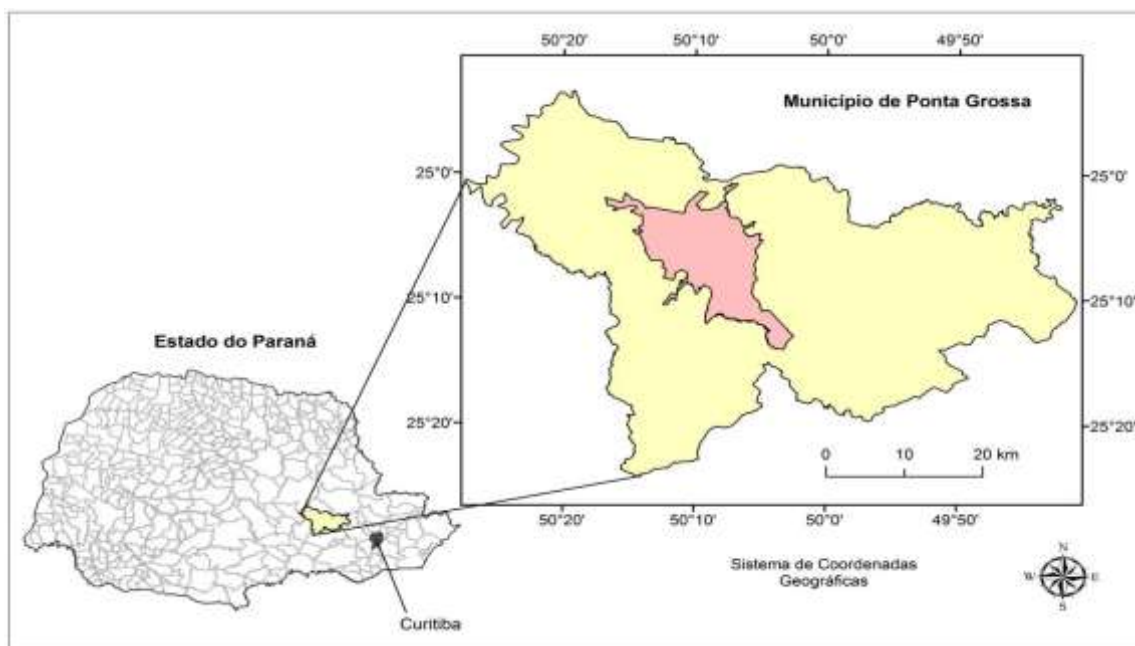
Isto não indica que os objetivos são adversos, pelo contrário, estes se justapõem. Os agentes como bancos, empreendedores construtivos e imobiliários e o Estado orientam suas estratégias de acumulação na produção da mercadoria-espaço na perspectiva mercantil e de reprodução das relações de produção.

### III. REBATIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PONTA GROSSA

Para contextualizar sucintamente o local pesquisado, apresentam-se alguns dados que retratam características sociais e econômicas do município de Ponta Grossa que encontra-se situado no interior do estado do Paraná – Brasil

Conforme demonstrado na figura 01, o município cobre uma superfície de 2.112,6 km<sup>2</sup>, segundo informações do Plano Diretor de Ponta Grossa – 2006.

FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO E DA ÁREA URBANA DE PONTA GROSSA NO ESTADO DO PARANÁ.



Fonte: NASCIMENTO; MATIAS (2011) com base: IBGE (2007) e Prefeitura Municipal de Ponta Grossa (perímetro urbano 2007)

É um município caracterizado como centro urbano de médio porte não metropolitano, com elevado grau de centralidade e de polarização na região. Evidencia Penalva Santos (2010) que cidades médias não metropolitanas são as cidades com população superior a 100 mil habitantes que não sejam capitais estaduais ou localizadas em regiões metropolitanas.

Ponta Grossa, segundo a estimativa do Instituto Brasileiro Geografia e Estatística – IBGE em 2014 possuía 334.535 habitantes com 97,79% da população morando em área urbana. Apresenta localização estratégica no estado, o que afeta diretamente a dinâmica econômica e territorial do município. Segundo IPARDES (2004) é um município que opera como ponto de confluência das relações do Sul/Sudeste brasileiro e da penetração para o interior paranaense. Une o norte e o oeste paranaense ao porto de Paranaguá, passando pela aglomeração metropolitana de Curitiba.

Ponta Grossa apresentou o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM 2010 de 0,763, o que de acordo com as faixas de classificação é considerado alto. Por outro lado, a evolução da desigualdade descrita pelo Índice de Gini foi de 0,54, em 2010. No Brasil, o índice em 2010 era de 0,536 e o do estado do Paraná era 0,488. Isto demonstra que Ponta Grossa possui um índice de desigualdade acima das médias nacional e estadual o que evidencia que o município possui concentração de renda elevada.

Segundo dados expressos no Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), a porcentagem de famílias pobres é de 6,72% e de população extremamente pobre é de 1,63%. Também apresenta percentual de pessoas vulneráveis à pobreza de 21,40%. Estes índices apresentam características de um município com IDHM alto, mas com uma desigualdade expressiva entre os mais ricos e pobres.

Estes fatores contribuíram durante o transcorrer histórico para a modificação da configuração espacial urbana, acarretando em uma alta demanda por moradia, em especial a proveniente de recursos públicos.

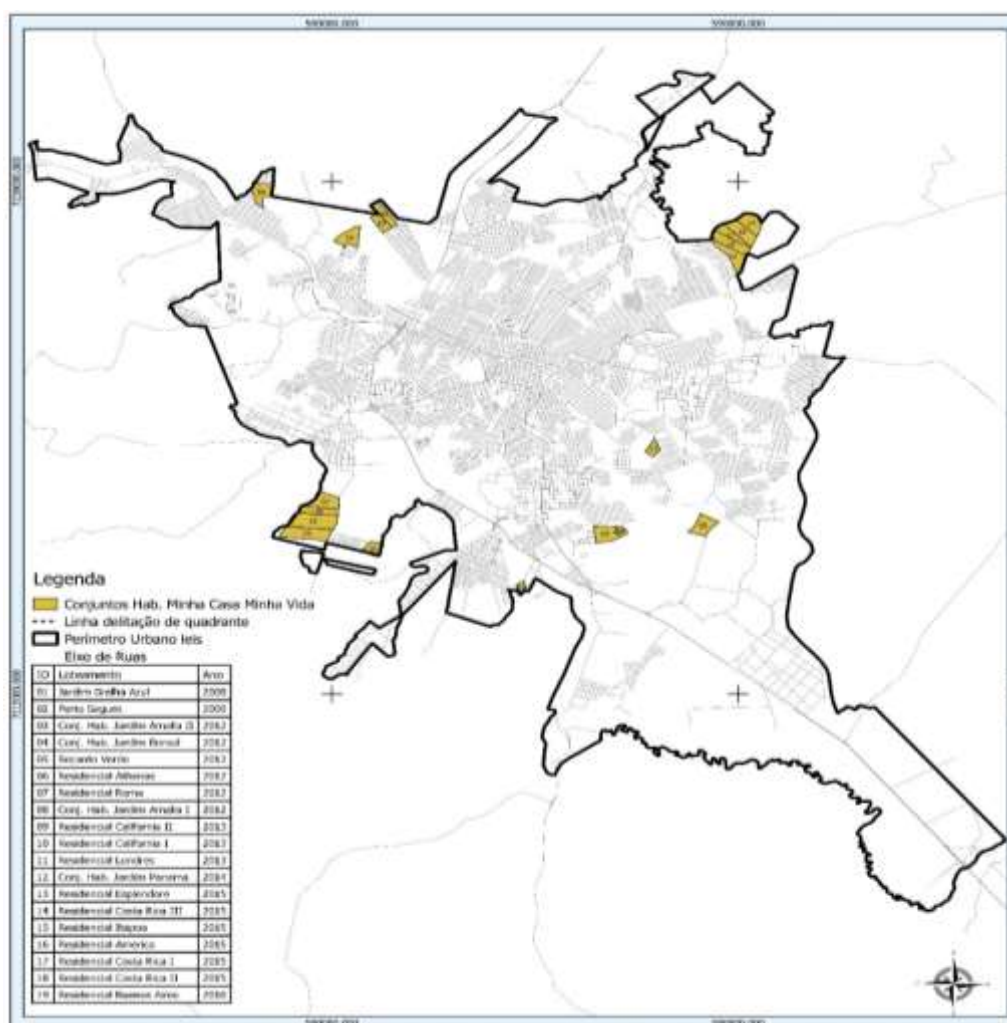
A implementação do PMCMV veio regida por uma lógica empresarial e trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

As construtoras na busca pela maximização da valorização do investimento procuraram por terrenos mais baratos, portanto com problemas de acessibilidade, infraestrutura e provisão de equipamentos. Como consequência gerou um aumento no “custo social” que os receptores do programa arcaram, pois tiveram dispêndio de recursos e de tempo para sanar as suas necessidades e acabaram “pagando” pelo lucro das construtoras (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Ponta Grossa, foi um município onde o Programa Minha Casa Minha Vida foi amplamente implementado, com 6.209 unidades distribuídos em 19 conjuntos habitacionais, durante o período de 2010 a 2014. Estes conjuntos receberam recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial para famílias de baixa renda.

A figura 2 demonstra a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida na área urbana do município de Ponta Grossa.

FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA



Fonte: PROLAR (2014). Organização: GOES, J. L.; SCHEFFER, S. M.

No caso específico de Ponta Grossa, as localizações dos empreendimentos MCMV foram nas áreas periféricas, ou seja, nas bordas das cidades o que gera consequentemente altos investimentos públicos com extensores urbanos, isto é, redes viárias, elétricas, de saneamento, entre outras, destinados a interligar os novos e distantes conjuntos habitacionais com a área urbana mais próxima.

Esta periferação acarretou em consequências sobre a prática do espaço para os receptores do programa, entre as quais a relação entre espaço e o tempo diante das necessidades demarca o espaço para o trabalho, para os equipamentos públicos, entre outros fatores da cotidianidade.

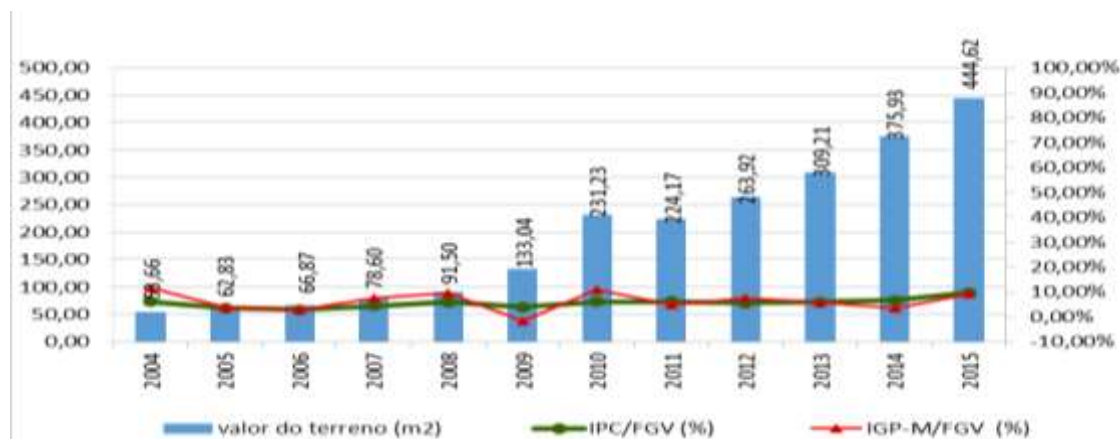
Nas normativas do MCMV apesar de se estar definido uma infraestrutura mais completa que modelos anteriores não se garante a urbanidade e não se rompe com a segregação socioespacial. Neste modelo está intrínseco a definição de áreas periféricas longínquas visto a competência do setor privado tendo como base a obtenção do lucro.

Bonduki (2009) tece uma crítica diante do PMCMV pois considera inadequada a localização no que se refere a falta de equipamentos públicos, possibilidades de emprego como também por gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra o que provoca especulação imobiliária.

No caso de Ponta Grossa, a questão fundiária foi determinante para a consecução do programa no município e para a característica de expansão periférica, porém destaca-se que após o início da implantação deste, o preço do m<sup>2</sup> do terreno sofreu uma elevação acentuada.

No gráfico 1 é possível observar o valor da média anual do m<sup>2</sup> do terreno em Ponta Grossa em relação ao IPC - Índice de Preços ao Consumidor e o IGP-M - Índice Geral de Preços - Mercado da Fundação Getúlio Vargas - FGV. Estes índices medem o preço de componentes que indicam o preço da inflação.

GRÁFICO 1: VALOR DO M<sup>2</sup> DO TERRENO EM PONTA GROSSA EM RELAÇÃO AO IPC E IGP-M (FGV)



Fonte: Relatórios do INPESPAR- Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial de 2004 a 2015. Dados organizados pela autora.

Fica evidente que o preço médio do m<sup>2</sup> do terreno em Ponta Grossa evoluiu conforme a inflação até o ano de 2008. A partir de 2009 o valor do m<sup>2</sup> expande ano a ano crescendo muito acima dos índices de inflação.

A variação do preço do terreno entre 2004 e 2015 foi de 236,52%, enquanto da inflação acumulada pelo IPC foi de 66,99% e do IGP-M foi de 75,66%. Se considerarmos somente o período pós contratação e implementação de PMCMV, ou seja, entre 2009 e 2015, temos uma

valorização de 159,81% do m<sup>2</sup> do terreno. Isto decorreu da lógica mercadológica entre oferta e demanda, isto é, quanto mais demanda por áreas maior acréscimo no valor da oferta visto haver interessados na aquisição.

Esta valorização incidiu diretamente sobre os terrenos de maneira geral, porém não indica que o valor da área dos empreendimentos MCMV foram valorizados, até porque o valor da área é determinado pelas normativas do programa para a região e os agentes imobiliários e da construção civil conseguiram imóveis conforme o indicado nas normativas, porém estes em sua maioria foram áreas rurais, que confrontavam com a área urbana formando um cinturão de novos conjuntos em bordas periféricas na configuração espacial do espaço urbano de Ponta Grossa. Por outro lado, a materialização destes empreendimentos tem contribuído para agravar a especulação imobiliária pois mesmo cada novo empreendimento habitacional estando situado em áreas afastadas, eleva-se o preço do solo no seu entorno.

Outro fator que propiciou a valorização da terra foi a lei de zoneamento, a qual determina a forma de utilização das áreas o que gera maior valor conforme a especificidade da área. Tem-se, ainda, as estratégias do setor imobiliário e fundiário para instigar uma valorização diferenciada por setores no espaço urbano. Uma destas estratégias é converter às terras situadas no entorno das cidades de uso rural para uso urbano, para fins de valorização para obter maior remuneração de suas terras (CORREIA, 2000).

Outro ponto a destacar nos empreendimentos do PMCMV foi o padrão construtivo definido pelas empresas. Em Ponta Grossa todos formam extensos conjuntos repetitivos arquitetonicamente. A rentabilidade do empreendimento para as construtoras é obtida através da padronização, da quantidade de unidades reproduzidas, do menor valor possível com a aquisição do terreno e da rapidez na aprovação dos projetos (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011; ROLNIK, 2015). Desta maneira, extensos conjuntos são realizados com padronização das tipologias habitacionais em localizações periféricas onde o solo urbano é mais barato.

É preciso observar o papel do município e suas estratégias espaciais, e nesse sentido considera-se a configuração do espaço urbano tendo como mecanismo a valorização fundiária.

As normativas como Plano Diretor e Lei de Zoneamento como instrumentos urbanísticos concebidos no município de Ponta Grossa possuem discordância temporal, o que acabou favorecendo o processo de configuração espacial. O Plano Diretor datado de 2006, enquanto lei majoritária, encontra-se em sintonia com o Estatuto da Cidade, porém não foram instituídas várias das leis correlatas previstas e outras não foram adequadas, e entre estas a Lei de Zoneamento datada de 1999. Esta vem passando por complementos legais que somente incorporam interesses de atores em acrescentar certa área como pertencente a alguma tipificação de zona espacial. Esta desatualização na Lei foi uma característica percebida pelos implementadores municipais como um facilitador desencadeador de aprovação dos projetos MCMV.

Outro ponto de destaque para a implantação do PMCMV foram os ajustes na lei de Loteamento nº 3.360 de 1981 que dispõe sobre normas especiais para aprovação de loteamentos urbanos destinados à implantação de conjuntos habitacionais e edificações de interesse social. Foram realizados ajustes como: redução da metragem do tamanho do lote e a retirada da necessidade de área comercial nos empreendimentos MCMV. Estas modificações repercutem sobre a lucratividade das construtoras que tem capacidade para construir mais unidades habitacionais na extensão de terra disponibilizada pela lei.

O espaço fica submisso à lógica da mercadoria, onde o valor de troca subordina as formas e os conteúdos do valor de uso que são gerados pela dinâmica da vida cotidiana. Dessa forma é

produto e meio das relações de produção. É um espaço passível de ser fragmentado, homogeneizado, hierarquizado nas relações capitalistas.

Com a implantação de instrumentos que visavam garantir o melhor ordenamento e controle do uso do solo, o Plano Diretor poderia definir ZEIS, onde se é permitida e estimulada a implantação de novos empreendimentos habitacionais. Contudo, Ponta Grossa, não possui mecanismos implantados para a utilização de áreas específicas para produção habitacional e nem o controle social deliberativo dos Conselhos da Habitação ou das Cidades para discutir e cobrar o estabelecimento destes mecanismos.

Isto se agrava visto que no Programa Minha Casa Minha Vida as estratégias propostas pelo PNH e PlanHab referente ao combate a retenção especulativa da terra não foram incorporadas o que instiga a especulação imobiliária e a configuração periférica e segregatória.

A prerrogativa de participação da sociedade civil também não está definida pelas normativas do PMCMV. A não participação diminui a probabilidade de interesses societários conflitantes na formulação e implementação da política. Isto demonstra uma ação prevista pela PNH e pelo PlanHab e que não foi incorporado na estrutura do PMCMV. Mesmo diante da organização governamental em fazer cumprir os preceitos constitucionais de participação, acaba atuando de forma contrária a lógica definida anteriormente.

A despeito destes pontos levantados, baseamo-nos no conceito de práxis em Lefebvre *apud* Martins(1996), no qual relaciona num único movimento ou ação elementos de repetição, mimese e de inovação. Dessa forma, compreende-se que a coexistência ou descompassos de características evidenciadas por meio do PMCMV também são possibilidades para alteração buscando à realização de uma gestão do uso do espaço urbano socialmente mais justa.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na pesquisa realizada, ponderamos que espaço é indubitavelmente social e histórico, onde formas e relações estão em sintonia com a maneira das pessoas viverem em sociedade. As relações sociais tem também uma localização no espaço e na sociedade capitalista a noção de produção e reprodução do espaço e das atividades no espaço ganham respaldo se localizam diferencialmente, visto estar vinculada a lógica mercadológica.

A reprodução capitalista sobre a produção espacial via política habitacional conduz um entendimento do espaço, como produto da ação de diversos agentes sociais em prol de seus interesses conduzida pela generalização da mercadoria.

Em Ponta Grossa a definição periférica juntamente com modelos construtivos padronizados e repetitivos e a segregação socioespacial através dos programas habitacionais de interesse social reforça os elementos presentes para os segmentos sociais empobrecidos.

A produção de habitações por meio do PMCMV para a população de baixa renda deve gerar lucro para as construtoras o que proporciona rebatimento espacial. De acordo com a espacialização dos conjuntos na área urbana, os moradores dos conjuntos tem um melhor padrão construtivo habitacional, mas tem dificuldades na relação espaço tempo diante para sanar as suas necessidades (educação, saúde, trabalho, consumo, atividades culturais, lazer etc.) situação advinda da produção do espaço urbano. Portanto, são nestes espaços que as diferenças socioespaciais se fazem notar.

Com relação as relações intergovernamentais, a investigação da pesquisa atesta que as relações entre as esferas federal e municipal para implementar o PMCMV, ainda que assinalem



instabilidades no que tange ao poder de decisão imputado a estas esferas, ressaltam a existência de uma certa complementaridade de ações voltadas para a execução do programa.

## V. REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL.(2015) Perfil municipal. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

BONDUKI, Nabil Georges. (2009). Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate, v. 82, pág. 1 -10.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, F. S. (2011) Habitação de Interesse Social: política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. (2013) Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital. pág.17-66.

CARLOS, Ana Fani. (2014) Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs). A produção do espaço urbano. São Paulo: Contexto.

CORRÊA, Roberto Lobato. (2000) O espaço urbano. 4 ed. São Paulo: Ática.

CORRÊA, Roberto Lobato. (2014) Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs). A produção do espaço urbano. São Paulo: Contexto.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. (2004) Leituras regionais: mesorregião geográfica Centro-Oriental paranaense. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/leituras\\_reg\\_sumario\\_executivo.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/leituras_reg_sumario_executivo.pdf)>. Acesso em: 10 de março de 2016

MARTINS, José de Souza. (1996) As temporalidades da história na dialética de Lefebvre. In: MARTINS, José de Souza (org.) Henri Lefebvre e o retorno à dialética. São Paulo: Hucitec.

NASCIMENTO, Ederson; MATIAS; Lindon Fonseca. (2011) Expansão urbana e desigualdade socioespacial: uma análise da cidade de Ponta Grossa (PR). Raega - O Espaço Geográfico em Análise. Curitiba: UFPR, v.23, pág. 65-97.

PRZEWORSKY. Adam. (1995) Estado e economia no capitalismo. Tradução Argelina Cheilub e Pedro Paulo Zahluth. Rio de Janeiro: Relume Dumara.

ROLNIK, Raquel. (2015) Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo.

SCHEFFER, Sandra Maria. (2017) A construção do espaço local por políticas nacionais de habitação: o Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa. Tese de Doutorado. Gestão Urbana. Curitiba: PUC - Paraná.

SHIMBO, Lúcia. (2016) Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. Novos Estudos. Cebrap. São Paulo. v.35, n 2, págs.119-133.

**A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO  
SOCIOECONÔMICO DO CENTRO-OESTE  
DO BRASIL: UMA ANÁLISE ESPACIAL**

PELINSKI RAIHER, AUGUSTA

# A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO CENTRO-OESTE DO BRASIL: UMA ANÁLISE ESPACIAL\*

## I. INTRODUÇÃO

A expansão da fronteira agrícola corresponde a ocupação de áreas despovoadas e pouco explorada economicamente, as quais apresentam alta potencialidade para a produção capitalista, em específico, para a agropecuária. Basicamente, as formas recentes de fronteira agrícola agregam duas características: baixa atividade econômica, e; abundância de recursos naturais.

Conforme destaca Fundaj (1995), diversos fatores contribuem para a expansão da fronteira, como os incentivos financeiros, fiscais, e de infraestrutura proporcionados pelo Estado, perpassando também por mudanças na própria estrutura fundiária e na transferência de tecnologia

Na história brasileira, a busca pela ocupação do território sempre esteve presente, se apresentando de diferentes formas. No período colonial, inúmeras frentes de penetração foram efetivadas, buscando apropriação de minérios ao longo do território e/ou associadas a expansão da atividade primária. Assim, novas e extensas áreas foram sendo incorporadas à atividade produtiva do país, com a absorção de excedentes populacionais e com o fornecimento de recursos naturais. No século XX, a expansão adentrou no estado do Paraná com objetivos de produção capitalista, estendendo-se para o Norte e para o Centro-Oeste do país.

No caso deste último, a partir dos anos de 1940 já se iniciou um processo de ocupação, com objetivos iniciais de se criar um mercado consumidor de produtos agrícolas para o Sudoeste, estando ligado diretamente ao desenvolvimento industrial do país. E o estado de Goiás foi o primeiro a se beneficiar com a “Marcha para Oeste” efetivada a partir desse período (Brandão, 1999). Por um bom tempo, a expansão da fronteira dessa região se concretizou por meio de projetos de colonização privados, decorrentes da falta de planejamento e de investimento por parte do Estado, imperando o grande latifúndio em detrimento das pequenas propriedades que se tinha. Na segunda fase da expansão da fronteira do Centro-Oeste (a partir de 1960), a região se beneficiou pelo capital excedente gerado em São Paulo, somado aos incentivos dado pelo governo federal (incentivos diretos e via a fomentação de infraestrutura de transportes, dentre outros) visando decentralizar a atividade produtiva para outras regiões do país (Cano, 1998). Além disso, a construção de Brasília foi decisiva nesse processo de expansão da região (Vieira et al, 2005).

A partir da década de 1970, com o a operacionalização da descentralização industrial do país, o Centro-Oeste ganhou maior visibilidade dentro dessa dinâmica, incentivado especialmente pelos programas diretos que foram implementados na região, como o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN), o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Dourados (PRODEGRAN), o Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB), o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste (PLADESCO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), dentre outros (Almeida et al., 2006). É nesse contexto que de fato a região passa a ser uma fronteira agrícola, com característica de absorção dos excedentes populacionais.

É importante destacar que essa fase da expansão agrícola coincidiu exatamente com a modernização da agricultura brasileira. Assim, a expansão que se teve no Centro-Oeste brasileiro

\* Este trabalho recebeu apoio financeiro da Fundação Araucária

se deu em cima da grande propriedade, com produção de alta produtividade e com a implementação de unidades agroindustriais.

Muitos autores, como Estevam (2000), enfatizam que o processo de modernização agrícola no Centro-Oeste trouxe alta produtividade para a região, no entanto, alavancou alguns problemas como o êxodo rural, problemas populacionais nas grandes cidades, concentração de renda e, principalmente, a subordinação da agropecuária da região aos setores adjacentes da agricultura, os quais em geral não se localizavam no Centro-Oeste, mas sim, no Sudeste brasileiro, com transferência dos principais excedentes econômicos para fora da região.

E é neste contexto que se torna importante analisar a dinâmica socioeconômica do Centro-Oeste brasileiro, fazendo um paralelo com a nacional, investigando se os ganhos produtivos da região se concretizam em melhores condições de vida para a população da região. Dado que a expansão demográfica dessa região é recente, bem como a formação da sua estrutura produtiva, analisou como se dá a dinâmica da economia interna *versus* a sua relação internacional, buscando avaliar as correlações existentes. Além disso, buscou-se analisar se essa dinâmica econômica impacta de alguma maneira no nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios da região.

Para isso, tem-se quatro seções, incluindo esta. Na segunda é apresentado os elementos metodológicos utilizados para aferição dos resultados, seguido da análise dos resultados. Por fim, tem-se as considerações finais.

## II. ELEMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando que a expansão da fronteira agrícola do Centro-Oeste do Brasil foi pautada especialmente na moderna produção agrícola, de alta produtividade, com produção em larga escala, e em grandes propriedades, buscou-se analisar a dinâmica da economia da região e sua competitividade a nível internacional, comparando tais indicadores com a média nacional, investigando, na sequência, as desigualdades no que se refere à distribuição espacial dessas variáveis entre os municípios da região.

Para isso, coletou-se dados acerca do PIB (Produto Interno Bruto), do valor adicionado por setor, do emprego e da exportação tanto para o Centro-Oeste (CO) como também para o Brasil (retirando os valores do CO) para o período de 2005 a 2013<sup>1</sup>, com informações coletadas do IBGE, IPEADATA, RAIS, MDIC e AliceWeb. Fez-se análises comparativas entre a região e os valores médios do país, calculando ainda a taxa de crescimento média anual de cada variável por meio de modelos exponenciais. Após a análise comparativa entre a região e o Brasil, fez-se uma análise da distribuição dessas variáveis internas, ou seja, entre os municípios que compõe o CO.

Ademais, investigou-se a correlação existente entre a exportação do CO e a dinâmica econômica, e entre o PIB inicial e sua variação subsequente, associações mensuradas por meio do cálculo de coeficientes de correlação. Além disso, na análise da dependência externa e sua influência na economia utilizou-se a estimativa apresentada por Ribeiro (2010), a qual parte do Modelo de Solow para investigar o efeito das exportações na variação do PIB líquido (ou seja, PIB subtraído do valor das exportações), conforme (1).

$$\Delta \ln PIB^* = f(\ln P, \ln x_{it}) \quad (1)$$

Em que:  $\Delta \ln PIB^*$  refere-se à variação do PIB líquido (valor do PIB menos as exportações) entre 2005 e 2013;  $\ln P$  refere-se ao capital físico cuja *proxy* utilizada correspondeu ao número de estabelecimentos, conforme usado por Carmo et al (2016);  $\ln x_{it}$  é a população estimada;  $\ln Exp$  é o

<sup>1</sup> Limitou-se a esse período dado que algumas variáveis, como IFDM, só se tinha disponível para esse período

valor da exportação;  $t$  refere-se ao ano inicial, ou seja, 2005;  $i$  refere-se a cada município do Centro-Oeste.

Antes de estimar (1) fez-se análises prévias visando identificar se o melhor modelo seria o espacial; no entanto, o teste de autocorrelação espacial para os resíduos do MQO (I de Moran

= 0,01) indicou aleatoriedade. Por isso, estimou (1) por MQO sem considerar o efeito espacial e corrigindo problemas de heterocedasticidade (Teste Breush-Pagan igual a 11705) por meio da matriz robusta de White.

Feita a análise estritamente econômica, o passo seguinte foi comparar a dinâmica do desenvolvimento socioeconômico da região *versus* a nacional. Para isso, utilizou-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), fornecido pelo Sistema Firjan, no qual é considerado três dimensões: renda e emprego; saúde; e educação. Na primeira, os indicadores considerados são: geração de emprego formal, absorção da mão de obra local, geração de renda formal, os salários médios do emprego formal e a desigualdade de renda. Na dimensão educação, as informações utilizadas são: matrícula na educação infantil, o abandono no ensino fundamental, a distorção idade-série no ensino fundamental, número de docentes com ensino superior atuando no ensino fundamental e o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino fundamental. Por fim, a dimensão saúde contempla o número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal definidas, óbitos infantis por causa evitáveis e internação sensível à atenção básica<sup>2</sup>.

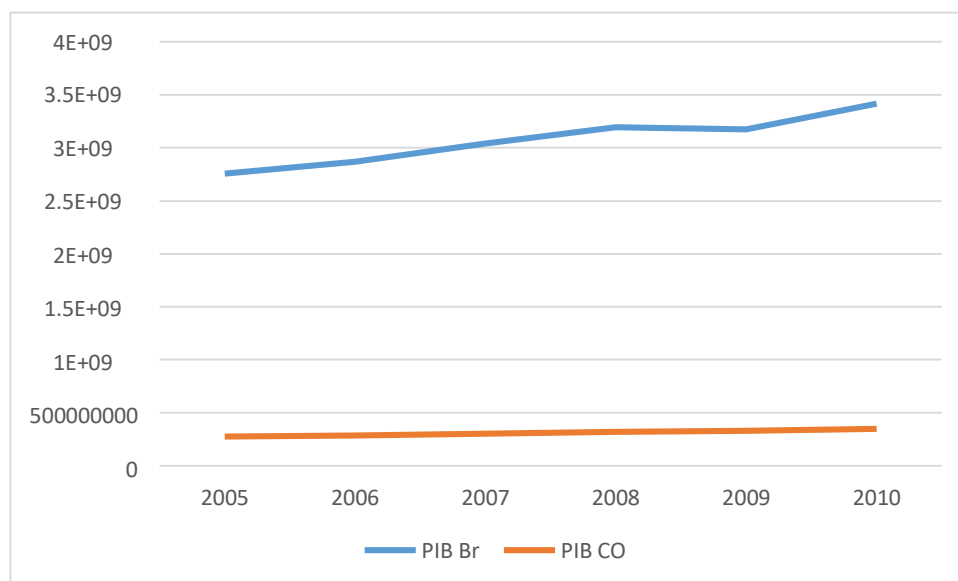
Fez-se análises similares aos demais indicadores apresentados anteriormente, calculando também a taxa média de crescimento e as possíveis correlações entre as variáveis econômicas e o IFDM, bem como entre o IFDM inicial e sua variação subsequente. Por fim, estimou-se um modelo econométrico entre a variação do IFDM de 2005 e 2013 (variável dependente) e a variação do PIB (variável explicativa). Para essa regressão encontrou-se novamente aleatoriedade espacial dos resíduos (I de Moran dos resíduos igual a 0.5729), não se observando problemas de heterocedasticidade (Breush-Pagan igual a 0.548).

### III. DINÂMICA ECONÔMICA, DEPENDÊNCIA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DA REGIÃO CENTRO OESTE DO BRASIL: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

O Centro-Oeste brasileiro vem apresentando um papel relevante na dinâmica da economia do país. Se observar o Gráfico 1, constata-se a evolução que a região teve, passando de uma participação de 8,6% na formação do PIB (Produto Interno Bruto) do Brasil em 2005 para 9,2% em 2010. Ademais, o ritmo de crescimento do PIB nacional foi, em média, igual a 4,0%, enquanto que o do Centro-Oeste foi equivalente à 4,8%.

2 Para maiores informações acerca da metodologia de cálculo do IFDM, consultar FIRJAN (2015).

GRÁFICO 1 –PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) – BRASIL (BR) E CENTRO-OESTE (CO) (R\$ - 2010=100)

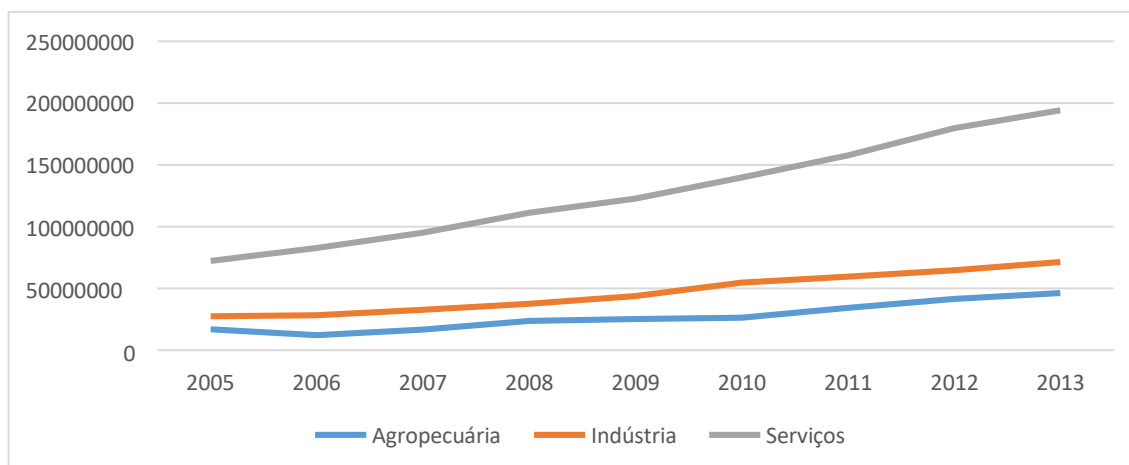


Fonte: Ipeadata

No que se refere à composição do valor adicionado da região, destaque para o setor de serviço (com 62,2% de participação em 2013), seguido da indústria (22,9%) e, por último, da agropecuária (com 14,9%). No entanto, a nível de Brasil, a participação da agropecuária na composição do PIB é de apenas 5,7%; ou seja, por mais que esse setor tenha a menor participação dentre todos na composição do valor adicionado do Centro-Oeste, esse percentual é elevado quando comparado ao do Brasil. Ademais, ao analisar os empregos gerados na indústria (fonte: RAIS), 49% dos postos de trabalho estavam localizados em segmentos industriais ligados à agropecuária, ao passo que, no restante do Brasil essa participação era de apenas 45%, intensificando ainda mais a importância da agropecuária para a dinâmica econômica do Centro-Oeste, consequência direta dos seus diferentes encadeamentos à jusante<sup>3</sup>. Na própria dinâmica do crescimento setorial se constata tal fato, com um incremento anual do valor adicionado para a agropecuária de 15,3% a.a., de 13,2% para a indústria e de 12,5% para o setor de serviço (Gráfico 2).

<sup>3</sup> Cabe ressaltar que a montante também se tem segmentos dependentes da agropecuária (como serviços, dentre outros), mas ressalta-se que não os mensurou pela ausência de informações específicas

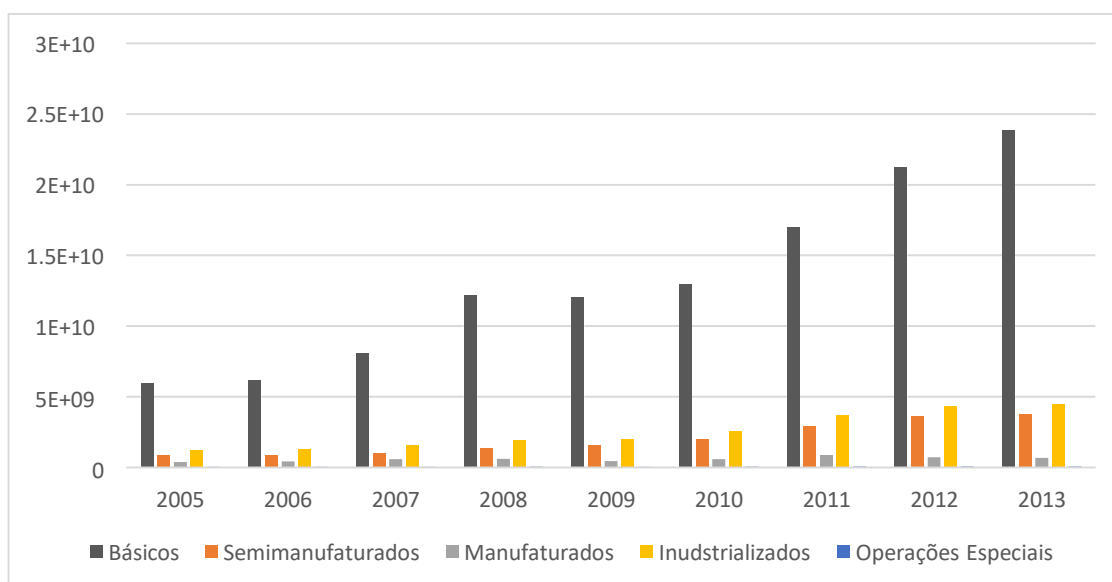
GRÁFICO 2: VALOR ADICIONADO POR SETOR – REGIÃO CENTRO-OESTE – 2005 A 2013 (R\$)



Fonte: IBGE

Assim, dentro da dinâmica econômica do Centro-Oeste existe uma sobre-representação da agropecuária, decorrente da própria política de expansão da fronteira agrícola implementado na região. Ratifica-se tal fato quando se analisa as exportações. Com efeito, em 2013 o setor básico (referindo aos produtos principalmente derivados da agropecuária) detinha 84% das exportações da região (Gráfico 3), enquanto que no Brasil esses produtos representavam 44% das exportações (MDIC, 2018). Ou seja, toda dinâmica de inserção externa da região estava pautada de sobremaneira na exportação de produtos da agropecuária.

GRÁFICO 3: EXPORTAÇÃO POR TIPO DE PRODUTO – CENTRO OESTE – 2005 A 2013 (FOB-US\$)



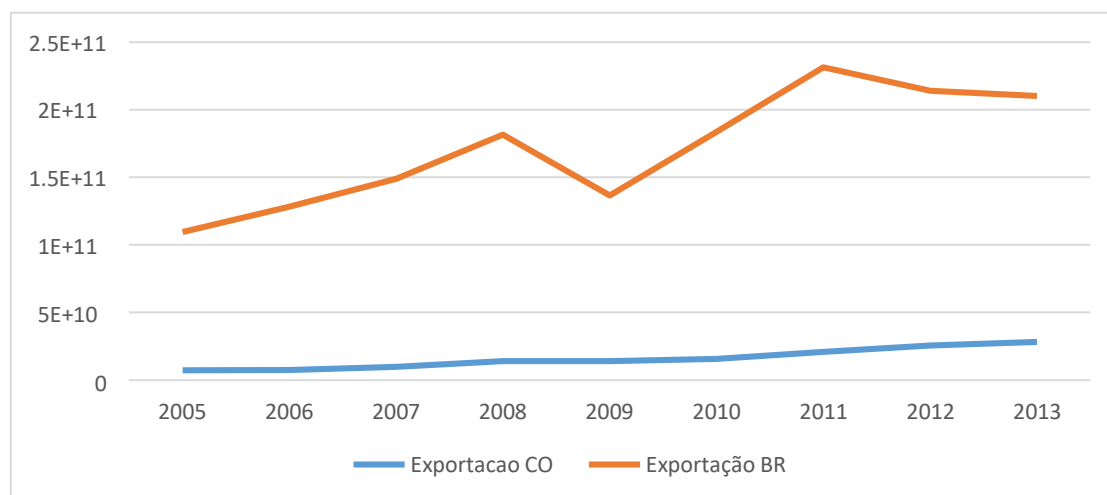
Fonte: MDIC

E quando se compara o ritmo de crescimento das exportações do Centro-Oeste com a do Brasil (Figura 1) se identifica uma inserção sensivelmente maior para o primeiro, com 18,1% de crescimento anual contra apenas 8,4% para o país. Dado que os produtos da agropecuária compõem

na sua maioria a pauta de exportação da região, então tal setor tende a ser a principal alavanca da dinâmica diferenciada de inserção externa desse espaço.

A mesma importância que a região apresenta na composição do PIB do país é verificada no caso da inserção externa, em que, a representação do Centro-Oeste era de 7% em 2005, passando para 14% em 2013, dobrando, assim, sua importância na dinâmica internacional do país.

GRÁFICO 4: EXPORTAÇÕES DO CENTRO-OESTE E DO BRASIL (EXCETO A REGIÃO CENTRO OESTE - US\$ - 2005 A 2013



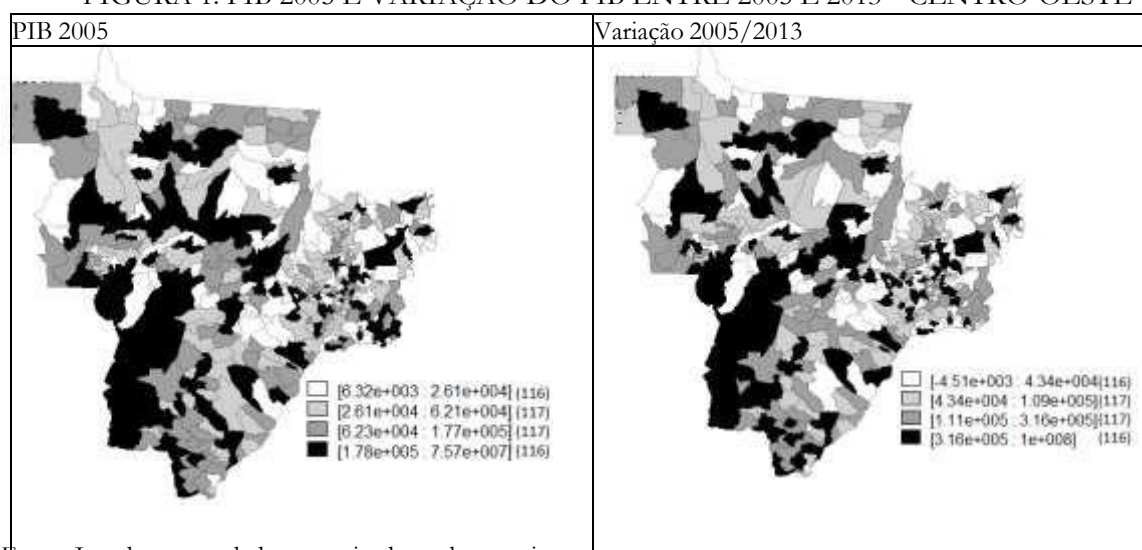
Fonte: AliceWeb

No entanto, embora a região como um todo esteja num ritmo de crescimento econômico e de inserção externa superior à média brasileira, contribuindo decisivamente para o processo econômico do país, internamente existem discrepâncias. Na Figura 1 tem-se a distribuição do PIB ao longo dos municípios do Centro-Oeste no ano de 2005. Nota-se uma concentração espacial dos melhores resultados, especialmente no Oeste da região, com proximidade dos municípios com os maiores PIBs, assim como centrando espacialmente os com menores valores.

Ao comparar a Figura 1(a) com 1(b) constata-se a existência de uma tendência dos municípios com os maiores PIBs terem crescimento econômico subsequente mais elevado, tendência essa que se confirma quando se faz uma correlação entre os valores do PIB de 2005 e a variação que se teve entre 2005 e 2013, obtendo um coeficiente igual a 0,99, correlação quase que perfeita. Assim, não está se tendo um processo de convergência da renda, mas uma concentração ainda maior da dinâmica econômica naqueles espaços já detentores desse processo.



FIGURA 1: PIB 2005 E VARIAÇÃO DO PIB ENTRE 2005 E 2013 – CENTRO-OESTE

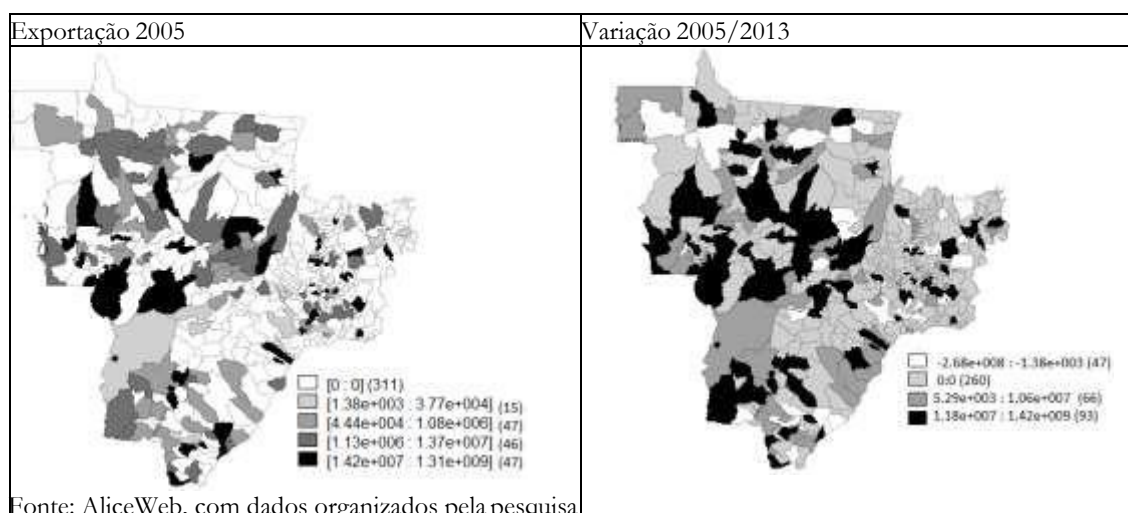


Fonte: Ipeadata, com dados organizados pela pesquisa

O mesmo cenário se verifica para as exportações, com uma correlação elevada entre a inserção internacional de 2005 e a variação que se teve entre 2005 e 2013 (correlação igual a 0,80). Ademais, visualmente se percebe (Figura 2) tal fenômeno quando se compara as Figuras 2 (a) e (b), tendo uma fomentação da comercialização externa especialmente nos municípios já inseridos fortemente no comércio internacional.

Um ponto importante a ressaltar é o baixo grau de inserção externa dos municípios do Centro-Oeste, onde apenas 34% estavam exportando em 2005, subindo para 39% em 2013. Portanto, tem-se ainda um grande vazio do comércio internacional na região, fenômeno que pode estar interferindo na dinâmica econômica desses espaços.

FIGURA 2: EXPORTAÇÃO 2005 E VARIAÇÃO DA EXPORTAÇÃO ENTRE 2005 E 2013 – CENTRO-OESTE



Fonte: AliceWeb, com dados organizados pela pesquisa

Feder (1989) destaca que a exportação pode gerar efeitos indiretos para o processo de crescimento econômico de uma região. O autor elenca duas vias de ação: a primeira é a produtividade, em que, uma maior inserção externa conduz que as firmas exportadoras demandem a montante da sua cadeia de produção produtos competitivos, transbordando efeitos de

produtividade sobre a atividade interna, e; externalidade, com o transbordamento de tecnologias das empresas exportadoras para o envoltório de firmas, bem como com a disponibilidade de infraestrutura, mão-de-obra qualificada, etc. Nesse sentido, será que a concentração da inserção externa que se tem no Centro-Oeste (Figura 2) pode estar determinando um dinamismo econômico desigual na região? Para responder a essa questão estimou-se o modelo econométrico (1), apresentado na Tabela 1.

Os resultados inferem quanto à importância das exportações para a dinâmica subsequente da economia da região Centro-Oeste, evidenciando uma dependência, de modo que, quanto maior a inserção externa de uma região mais intenso é, na média, seu crescimento econômico subsequente.

Portanto, existe uma ligação direta entre o dinamismo econômico dos municípios do Centro-Oeste e as suas exportações, justificando a concentração do crescimento econômico em algumas partes da região, espaços que, em geral, centralizam também à inserção externa.

TABELA 1: ESTIMATIVA ECONOMÉTRICA – VARIÁVEL DEPENDENTE REFERE-SE À VARIACÃO DO PIB LÍQUIDO ENTRE 2005/2013 – CENTRO OESTE

Capital Físico		População	Exportação
Coefficiente	518* (125)	45* (2,51)	0,04* (0,001)

Fonte: Resultado da pesquisa

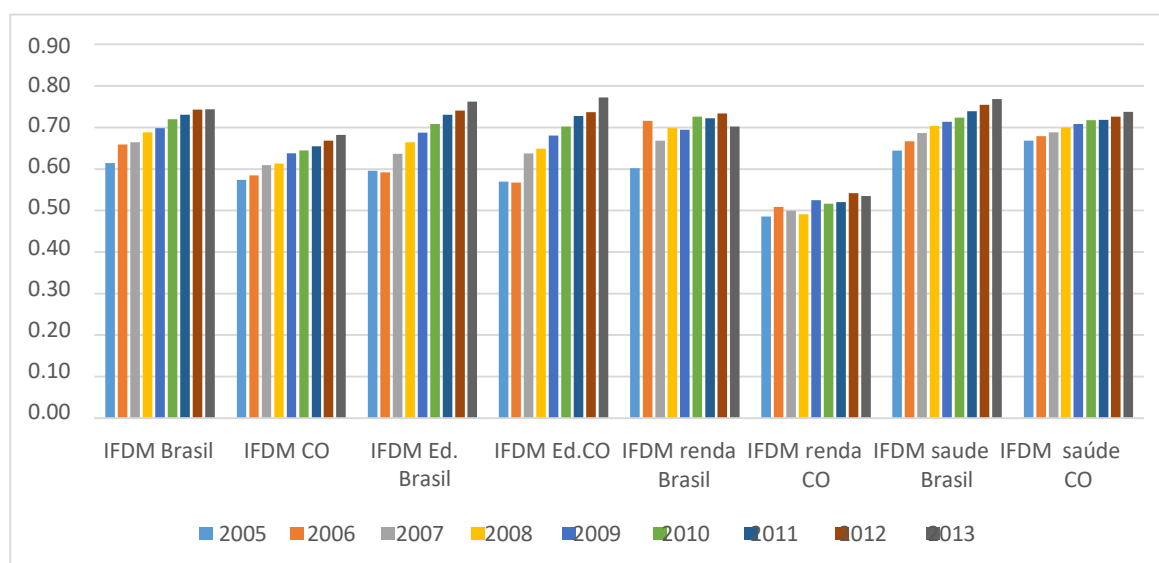
Nota: \* estatisticamente significativo a 1%. Capital físico teve como *proxy* o número de estabelecimentos; População refere-se à população estimada. Entre parênteses está o erro padrão robusto.

Por fim, é importante não apenas analisar a dinâmica econômica da região, mas também, seus aspectos sociais, buscando um conceito mais abrangente para bem-estar, ultrapassando a dimensão econômica. Para isso, utilizou-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o qual é composto por três dimensões: renda e emprego; saúde; e educação. Essas dimensões não se concentram somente no resultado final da dinâmica econômica dos municípios, mas nas suas particularidades em termos de formação de renda, somados a outros aspectos sociais relacionados à saúde e a quantidade e qualidade da educação.

No Gráfico 5 tem-se a evolução do IFDM para o Centro-Oeste e também para o Brasil, apresentando o índice geral e suas três dimensões. Ao comparar com o resultado nacional, percebe-se que o índice para a região é significativamente menor em todos os anos. Ou seja, embora esteja evoluindo positivamente entre 2005 e 2013 (com uma taxa de crescimento média anual de 2,1% - Tabela 2), o nível de desenvolvimento socioeconômico para a região é inferior ao do Brasil, além do que, o seu ritmo de crescimento do IFDM também é menor. Quando se analisa as suas dimensões, constata-se que o IFDM-renda é o mais acanhado, com a maior discrepância na comparação com o nacional, detendo o pior ritmo de crescimento na análise das três dimensões (Tabela 2). Somente o IFDM-educação é que consegue superar à média brasileira, apresentando concomitantemente um ritmo de crescimento maior para o período. Assim, com exceção desta dimensão, todas as outras estão aquém, com ritmos de evolução insuficientes para se assemelhar à média nacional.

Portanto, embora a região esteja avançando nos seus aspectos econômicos – conforme visto nas análises anteriores – em termos de distribuição desses benefícios e de melhores condições de vida para a população, o Centro-Oeste está aquém do que se tem a nível nacional.

GRÁFICO 5: IFDM E SUAS DIMENSÕES – BRASIL E CENTRO-OESTE – 2005 A 2013



Fonte: Firjan.

TABELA 2: IFDM, SUAS DIMENSÕES E TAXA DE CRESCIMENTO – BRASIL (BR.) E CENTRO-OESTE (CO) – 2005 A 2013

Ano	IFDM Brasil	IFDM CO	IFDM Ed. Br.	IFDM Ed.CO	IFDM renda Br.	IFDM ren.CO	IFDM saúde Br.	IFDM saúde CO
2005	0.61	0.57	0.60	0.57	0.60	0.49	0.64	0.67
2006	0.66	0.58	0.59	0.57	0.72	0.51	0.67	0.68
2007	0.66	0.61	0.64	0.64	0.67	0.50	0.69	0.69
2008	0.69	0.61	0.66	0.65	0.70	0.49	0.70	0.70
2009	0.70	0.64	0.69	0.68	0.69	0.52	0.71	0.71
2010	0.72	0.64	0.71	0.70	0.73	0.52	0.72	0.72
2011	0.73	0.65	0.73	0.73	0.72	0.52	0.74	0.72
2012	0.74	0.67	0.74	0.74	0.73	0.54	0.75	0.73
2013	0.74	0.68	0.76	0.77	0.70	0.53	0.77	0.74
Taxa de cresc (%)	2.3	2.10	3.30	3.90	1.50	1.20	2.10	1.20

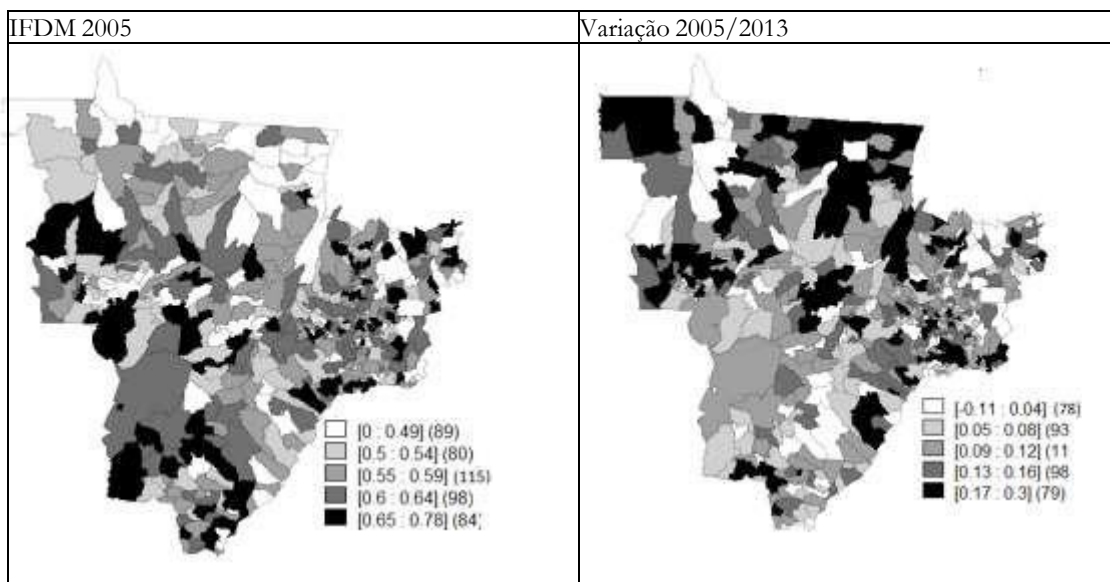
Fonte: Firjan, com dados trabalhados pela pesquisa

Quando se analisa o desempenho socioeconômico entre os municípios do Centro-Oeste (Figura 3), se percebe uma homogeneização maior ao longo do espaço do que a observada para o PIB (Figura 1), enfatizando a ausência de correlação entre municípios com PIB elevado e alto IFDM. Com efeito, ao estimar um modelo econométrico entre a variação do IFDM entre 2005 e 2013 (variável dependente) e a variação do PIB (variável explicativa), obteve-se um coeficiente não estatisticamente significativo (igual a -0,000000009). Isso corrobora com parte da literatura que destaca que o crescimento é uma condição importante mas não suficiente para se auferir o bem-estar da população (Santan'a, 2008).

Ademais, quando se compara a distribuição inicial do IFDM e sua variação entre 2005/2013, boa parte dos municípios que detinham um ínfimo valor do IFDM no ano inicial obtiveram uma evolução um pouco mais intensa na sequência. A correlação obtida entre essas duas variáveis corrobora com essa inferência, obtendo um valor de -0,27, a qual, embora não estatisticamente

significativa a um nível de 5%, sinaliza para um possível processo de convergência do desenvolvimento socioeconômico no médio e longo prazo.

FIGURA 3: IFDM 2005 E VARIAÇÃO DA EXPORTAÇÃO ENTRE 2005 E 2013 –CENTRO-OESTE

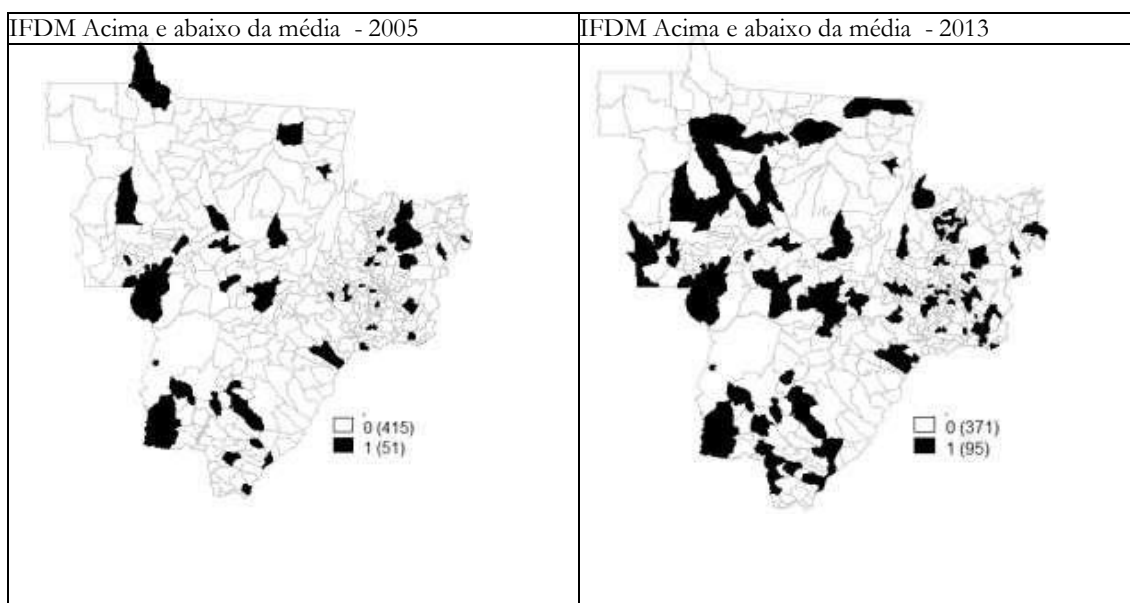


Fonte: Firjan, com dados organizados pela pesquisa.

Assim, os resultados inferem que, não necessariamente o melhoramento do bem-estar da população do Centro-Oeste está atrelada à dinâmica econômica dos municípios, havendo outros fatores a serem alterados para que se consiga um melhor nível de vida para a população.

Essa busca se faz necessário dado os precários resultados socioeconômicos encontrados na região comparativamente ao que se tem na média brasileira. Na Figura 3 tem-se todos os municípios que conseguiram um IFDM superior à média nacional. Em 2005 apenas 11% dos municípios do CO auferiram IFDM acima do valor médio nacional, subindo para 19% em 2013. No entanto, por mais que tenha se elevado esse percentual, ainda é muito restrito o desenvolvimento socioeconômico do Centro-Oeste.

FIGURA 3: IFDM ACIMA E ABAIXO DA MÉDIA BRASILEIRA – CENTRO-OESTE – 2005 E 2013



Fonte: Firjan, com dados organizados pela pesquisa

Nota: 0 representa IFDM abaixo da média Brasileira; 1 é valor IFDM maior que a média do IFDM do Brasil.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar a dinâmica socioeconômica do Centro-Oeste do Brasil, fazendo um paralelo com a nacional. Os resultados demonstraram que em termos econômicos, a região vem apresentando um nível de evolução superior a nacional. Ademais, em termos de inserção externa, também apresentou aspectos positivos e superiores à média brasileira, tendo nos produtos agropecuários seu principal indutor. Essas duas variáveis, PIB e exportações, apresentaram uma associação extremamente positiva, indicando que naqueles municípios que se tem um PIB elevado tende-se a ter também um nível de exportação alto (e *vice-versa*). A questão é que essa distribuição tanto do PIB como das exportações está bastante concentrada espacialmente.

Consequentemente, essa alta concentração induziu à falta de relação entre a dinâmica do PIB e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios da região (IFDM), não se apresentando como fundamental para a geração do bem-estar. Uma hipótese para tal resultado pode decorrer da concentração dos fatores produtivos na região (especialmente pela concentração da terra) oriundo do processo como se deu a expansão da fronteira agrícola do CO, não gerando de fato emprego, renda, não se tendo efeitos indiretos na oferta de serviços públicos, como saúde e educação, não afetando a qualidade de vida da população.

Essa ausência de bem-estar é demonstrada nos resultados, com um percentual ínfimo de municípios que conseguiram um IFDM acima da média nacional. Portanto, é necessário avançar nas investigações dos fatores que podem melhorar o desenvolvimento socioeconômico do Centro-Oeste, focando em políticas que vão além da geração de renda, focando sobretudo nas áreas que se apresentaram como vazios em termos de bem-estar.

#### V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FEDER, G. On exports and economic growth.(1982). *Journal of Development Economics*, v. 12, p. 59-73.

MDIC. (2018). *Balança comercial brasileira: Acumulado do ano*. Disponível em:< <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>>. Acesso em, abril de 2018.

ALMEIDA, G. S.; VIEIRA, P. A.; RAMOS, P. (2006). Os programas de desenvolvimento econômico do Centro-Oeste brasileiro e suas conseqüências: anos 60 e 70. In: VII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 2006, Quito.

*Anais...* Quito: ALASRU.

BRANDÃO, C. A. (1999). Fragmentação e a Longa Construção da Unidade Nacional: Notas sobre a Natureza da Formação e Integração do Mercado Nacional. *Economia Ensaios*, Uberlândia, v. 13, n.1, v. 14, n. 2, p. 41- 68.

CANO, W. (1998). *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp.

CARMO, A; RAIHER, A.; STEGE, A. (2016). O efeito das exportações no crescimento econômico das microrregiões brasileiras: uma análise espacial com dados em painel. *Estud. Econ.*, São Paulo, v.47, n.1, p.153-183,

ESTEVAM, L.(2000) A economia política em Goiás. *Estudos: Revista da Universidade Católica de Goiás*, Goiânia, v. 27, n. 3, p. 455-467.

FIRJAN. IFDM 2015 - *Índice Firjan de desenvolvimento municipal*. 2015. Disponível em:<<http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm/2015/#2>>. Acesso em fev. de 2018.

FUNDAJ. (1995). *Transformações recentes da fronteira agrícola e implicações para a dinâmica espacial do Brasil*. Termo de Referência. Recife: FUNDAJ/ECONOMIA.

RIBEIRO, N. C. (2010). *Exportações e crescimento económico: O caso dos países em coesão*. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Aveiro, Aveiro, 125 p. Disponível em:

<<https://ria.ua.pt/handle/10773/5958>>. Acesso em 10 de abril de 2018.

SANT'ANA, M. (2008). *The evolution of the concept of development: from economic growth to human development*. Inter-University Attraction Pole VI/06.

VIEIRA, P. A.; ALMEIDA, G. S.; BUAINAIM, A. M.; RAMOS, P. (2005). O Centro-Oeste Brasileiro como Fronteira Agrícola. In: XLIII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 2005, Ribeirão Preto. *Anais...*  
Ribeirão Preto: SOBER.

# **EL ANÁLISIS DE DATOS EN CONTEXTO TRANSNACIONAL: EL TRANSGRAMA**

SALVATORI, SARA  
TERRÓN-CARO, TERESA

# EL ANÁLISIS DE DATOS EN CONTEXTO TRANSNACIONAL: EL TRANSGRAMA

## I. INTRODUCCIÓN

La conformación de las actuales migraciones es el resultado de los avances tecnológicos de las telecomunicaciones y de los medios de transporte que reduciendo el espacio-tiempo de las comunicaciones, han favorecido el desarrollo de múltiples lazos entre lugares situados en diferentes contextos geopolíticos. Se trata de lo que Glick Schiller Bash y Blanc-Szanton (1992) han definido como transnacionalismo para señalar la formación de campos sociales basados en la frecuencia de las interacciones simultáneas en diferentes contextos nacionales, y en la participación activa de las y los migrantes a partir de la organización en redes.

Las reflexiones de estas autoras han desatado muchas e interesantes contribuciones por parte de la academia, algunas dirigidas a criticar un concepto que no constituiría un fenómeno social ni mucho menos un enfoque analítico (Waldinger, 2015), otras finalizadas a individuar el momento histórico en que este fenómeno habría salido a la luz (Portes, 2005; Smith y Guarnizo, 1998). Otras más se centran en el estudio de los sujetos que llevan a cabo la acción (Portes, Guarnizo y Landolt, 1999; Portes, 2005; Portes, Guarnizo y Landolt, 2017) o en las actividades que pueden ser definidas como transnacionales (Portes, 2005; Vertovec, 2006; De Luca, 2010), así como en las características que distinguen las conexiones transnacionales para su ubicación en el nivel micro y meso de las relaciones sociales (Smith, 1999).

En fin, mucho se ha escrito sobre el transnacionalismo, sin embargo, lo que nos interesa subrayar en este contexto es como el enfoque transnacional en el interior de la producción científica se vuelve un instrumento para evidenciar la capacidad de agencia de los migrantes dentro del macro-contexto conformado por la globalización de los procesos productivos. Puesto que, de acuerdo con Portes (2007), consideramos el fenómeno transnacional como el producto de las iniciativas de los individuos dirigidas a subsanar las inequidades que se generarían de la acción de los gobiernos y de las agencias supraestatales.

El transnacionalismo de los migrantes puede entonces entenderse como una forma de respuesta de las bases ante las desigualdades y dificultades económicas que motivaron su emigración inicial. Es una forma de “globalización desde abajo” que se contrapone, al menos en parte a la “globalización desde arriba” que profundiza las desigualdades, promovida por los intereses del capitalismo corporativo. (Portes, 2007: 29)

A tal propósito, cabe especificar que mientras la globalización se refiere a la delocalización de la producción y a la descentralización de los regímenes nacionales hacia aparatos supraestatales, el transnacionalismo es consecuencia del pasaje del modelo fordista a uno basado en la globalización de la economía (Oso Casas y Ribas-Mateos, 2013) y por tanto más conectado a la esfera de acción de los individuos (Bustamante, 1997). De este modo, el transnacionalismo no se vuelve solamente un medio cognitivo más dentro de los diferentes enfoques diseñados para describir y analizar los fenómenos asociados a las relaciones que ligan los países considerados ricos a los definidos pobres, sino que se convierte en un método capaz de devolver la justa proporción entre macro y micro acción, recuperando la idea de que los sujetos no son meros receptores de medidas, sino también actores sociales (Cloquell Lozano y Lacomba Vásquez, 2016).

Dentro de este panorama, la simultaneidad es la característica novedosa evidenciada por Levitt y Glick Schiller (2004), a través de la cual las dos investigadoras muestran la capacidad de



las y los migrantes de actuar simultáneamente en diferentes contextos geopolíticos, presentando la continuidad de los vínculos a pesar de la distancia geográfica. De este modo, la “ausencia” de las y los migrantes (Sayad, 2002) se vuelve presencia constante. Así que, junto con Boccagni (2009) observamos que el grado de estructuración de un sistema migratorio no es una variable neutra con respecto a la intensidad y continuidad de las prácticas transnacionales de las y los migrantes. Es decir, los individuos involucrados en un contexto transnacional, producen modalidades migratorias que inciden fuertemente en la construcción de movimientos poblacionales, y lo hacen a través de prácticas transnacionales que colocan simultáneamente las y los migrantes en diferentes contextos nacionales.

Ahora bien, las características que distinguen los movimientos transnacionales requieren una metodología capaz de reconocerlas y enmarcarlas. En otras palabras, si a través del enfoque transnacional se han visibilizado dinámicas, que responden a cambios en la manera en que los avances en los medios de comunicación y de transporte han incidido en la frecuencia y en la modalidad de las interacciones entre individuos ubicados en diferentes contextos geopolíticos, la metodología investigativa tiene que ajustarse a este panorama produciendo una herramienta capaz de recoger e interpretar el producto de estas transformaciones.

Sin embargo, antes de seguir necesitamos aclarar que nuestras preocupaciones metodológicas nacen en un contexto analítico cualitativo directamente relacionado con el enfoque en el sujeto y en el recorrido individual y colectivo que éste cumple en el interior de la trayectoria migratoria. De hecho, la elaboración del transgrama es el producto de cuestionamientos que han surgido durante el desarrollo de la tesis doctoral titulada “La migración invisibilizada de mujeres calificadas de Monterrey (México) a Houston (Estados Unidos): una interpretación desde el enfoque interseccional”.<sup>1</sup>

En el ámbito de este proyecto de investigación basado en el enfoque cualitativo y en el uso del método etnográfico, hemos intentado diseñar una herramienta que junto al análisis narrativo/discursivo pudiera complementar la lectura e interpretación de los datos, ampliando el impacto heurístico de la información recogida durante las entrevistas semiestructuradas. Así que, en línea con estas observaciones y con la necesidad de individuar las peculiaridades que caracterizan las migraciones procedentes de las ciudades mexicanas, hemos diseñado el transgrama cuyo término deriva de la unión de dos palabras, transnacionalismo y diagrama.

## II. UNA PROPUESTA ANALÍTICA: EL TRANSGRAMA

Ante la necesidad de visibilizar fenómenos difícilmente cuantificables, como son los que se insertan en el campo de acción de individuos que actúan dentro de contextos “líquidos”<sup>2</sup>, el transgrama nos permite enfrentarnos a la tarea de representar los ires y venires de los individuos involucrados en los circuitos transnacionales. Pues, se trata de emplear la creatividad para la búsqueda de nuevas formas de expresiones analíticas a medida que, de acuerdo con Schettini y Cortazzo (2015), la variedad en el uso de los instrumentos metodológicos consigue enriquecer el análisis a través de diferentes puntos de vista.

La elaboración del transgrama se inspira al migragrama generado por Sanz Abad (2010) durante la investigación que este autor ha desarrollado para su tesis doctoral sobre el uso de las

---

<sup>1</sup> La presente tesis doctoral ha sido defendida en la Universidad Pablo de Olavide dentro del programa en Estudios Migratorios. La autoría es de Sara Salvatori y la dirección es de Teresa Terrón-Caro.

<sup>2</sup> La sociedad líquida observada por Bauman (2002) es la sociedad postmoderna donde la crisis del Estado, de los partidos y en general de los valores compartidos por los miembros de una comunidad, ha creado un individualismo cada vez más acentuado, donde las relaciones, cualquier tipo de relación, se vuelve líquida.

remesas en los flujos migratorios de Ecuador a España. Impulsado por la necesidad de crear una herramienta analítica comparativa, capaz de evidenciar las relaciones que conforman las redes sociales y las remesas que circulan en ellas, este autor ha creado una serie de tablas donde ha colocado aquellos datos que consideraba más adecuados para visibilizar el aspecto relacional de fenómenos estrechamente imbricados al carácter social de las remesas. Característica que, desde su punto de vista, difícilmente hubiera podido salir a la luz a través del enfoque exclusivo en el análisis económico del dinero.

Sin embargo, el migragrama no se limita a la visibilización del aspecto micro de las remesas en la medida en que a través de esta herramienta es posible focalizar la atención en la relación existente entre remesas, proyecto migratorio y economía del hogar, vinculándolos a los acontecimientos macro que constituyen el marco dentro del cual la migración ha sido planeada. De tal manera que la mirada diacrónica, enlazada a las vivencias de las personas, se relaciona al aspecto transnacional de las migraciones, mostrando la relación entre fenómenos que se colocan en los diferentes niveles de la estructura social, económica y política.

Dentro de estas consideraciones, nuestra elaboración del transgrama se fundamenta en la misma necesidad de analizar, a partir de un único instrumento, aquellos elementos que tienen que ver con las características multi-dimensionales de las actuales migraciones. Sin embargo, consideramos que la novedad del transgrama reside en su capacidad de documentar el aspecto transnacional de las migraciones desde múltiples puntos de vista. Una necesidad estrechamente ligada a uno de los objetivos del trabajo de tesis, a saber el de documentar el aspecto transnacional de los flujos migratorios que se originan desde las ciudades mexicanas para confutar la idea según la cual estos movimientos de personas carecen de conexiones multi-localizadas (Lozano Ascencio, 2001). En otras palabras, a través del transgrama hemos pretendido individuar las peculiaridades que caracterizan las migraciones procedentes de las ciudades mexicanas, desligándolas de los métodos de investigación ligados al análisis de los desplazamientos internacionales procedentes de las zonas rurales. De hecho, el análisis de las migraciones de origen urbano, hasta ahora, se ha basado en el uso de instrumentos creados por y aplicados a las migraciones rurales, ofuscando aquellos mecanismos y fenómenos que, en cambio, configuran modalidades diferentes de organización del espacio transnacional.

Además, otro aspecto que fundamenta el transgrama se reconoce en la posibilidad de visualizar simultáneamente la presencia del individuo en diferentes contextos, mostrando las estrategias ligadas al desarrollo de redes sociales. Así mismo, el transgrama nos permite visibilizar la manera en que el género y la posición social interactúan en el interior de los espacios transnacionales, participando en el posicionamiento de las y los migrantes en el interior de un sistema jerarquizado (Ariza, 2011).

### III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DEL TRANSGRAMA

Las entrevistas que hemos realizado para el trabajo de tesis han sido estudiadas no solamente a través del análisis narrativo/discursivo, sino también por medio del transgrama debido a que consideramos que ambas herramientas complementan el análisis de la información recaudada durante el trabajo de campo. Así que, hemos realizado un transgrama por cada entrevista, de este modo las mujeres han seguido manteniendo un papel central también en esta reinterpretación visual de la información recogida.

Cada transgrama se divide en diferentes tablas centradas en un argumento específico para facilitar la lectura e interpretación de los datos, sin embargo, éstas mantienen múltiples conexiones entre sí, visibilizando mecanismos y estrategias interconectados.

Partiendo de estas premisas, los objetivos generales que han motivado el diseño de esta herramienta pueden resumirse de la siguiente manera:

- mostrar los diferentes vínculos que relacionan la experiencia de las mujeres a dos contextos, el de origen y el de la migración;
- visibilizar la representación diacrónica de movimientos circulares, evidenciando las conexiones entre los acontecimientos individuales y familiares y aquellos ligados al contexto macro de inserción;
- evidenciar cómo la posición social de las mujeres migrantes varía en los diferentes contextos de inserción, y cómo este elemento produce prácticas transnacionales vinculadas al género.

No redundaría decir que la construcción del transgrama involucra la teoría que ha enmarcado el trabajo de tesis, de manera que el enfoque transnacional se ha asociado al estudio de las conexiones sociales entre individuos y entre fronteras con una mirada hacia el género y la estratificación social. Siguiendo esta línea de investigación, los objetivos específicos del transgrama son los siguientes:

- estudiar las prácticas transnacionales en relación a los movimientos de personas y de otros bienes materiales e inmateriales. Este último aspecto adquiere particular sentido en relación a la formación de redes sociales, y a la manera en que éstas vehiculan las migraciones de las mujeres entrevistadas;
- individuar movimientos ascendentes o descendentes en relación a la posición social en el lugar de origen y en el de asentamiento. Se trata de un esfuerzo comparativo dirigido a estudiar el papel de la posición social en un contexto transnacional;
- analizar la inserción en el mercado laboral en relación al género en el lugar de origen y en el de asentamiento. La comparación entre estos datos tiene diferentes objetivos, el primero es poner en relación dos mercados de trabajo y su papel en la manera en que la mujer construye su trayectoria migratoria, el segundo se relaciona a la ubicación en una determinada posición social en los diferentes lugares de inserción, y el tercero tiene que ver con la comparación entre la inserción laboral del esposo, cuando lo hay, y de la mujer en el lugar de origen y en el de asentamiento;
- mostrar de manera diacrónica la trayectoria migratoria de las mujeres entrevistadas en relación a hechos importantes en el desarrollo de sus vidas, y también en relación a su interpretación del cruce de la frontera. En este caso, nos interesa evidenciar cómo se construye el proyecto migratorio en un contexto donde los lazos con Estados Unidos son fuertes, y donde la posición social ocupa un puesto relevante en la planeación de la movilidad;
- evidenciar interpretaciones de carácter emic acerca de cómo las mujeres entrevistadas consideran su proyecto migratorio, y en relación a cómo viven determinados aspectos de su vida en Estados Unidos. En este contexto, consideramos importante incluir lo que la mujer piensa acerca de su recorrido migratorio y ponerlo en relación al aspecto étic del proceso analítico.

#### IV. ESTRUCTURA DEL TRANSGRAMA

A continuación, se presentan las características específicas de cada tabla, y la manera en que los datos puestos en ellas, producen elementos cognitivos.

En la primera tabla denominada Datos personales y familiares (Tabla 1) aparecen:

- informaciones relativas al nombre, la edad, el estado civil y el número de hijos del sujeto entrevistado. Junto a estas informaciones aparecen los datos relativos a los estudios y el empleo del padre y de la madre. A partir de este último elemento se pretende visualizar la posición social de origen del núcleo familiar, que en caso de ser baja, podría ya no incluir la mujer entrevistada que, tras terminar sus estudios universitarios e incorporarse al mercado de trabajo, se ubicaría en una posición social más alta, configurando movimientos sociales ascendentes en el lugar de origen.

TABLA 1. TRANSGRAMA: DATOS PERSONALES Y FAMILIARES

DATOS PERSONALES Y FAMILIARES					
Nombre	Edad	Estado civil	Hijos	Trabajo del padre	Trabajo de la madre

Fuente: Elaboración propia.

Sigue la tabla titulada Datos laborales y académicos (Tabla 2):

- en este contexto la presencia de datos acerca de los estudios y de los empleos realizados en México y en Estados Unidos por la mujer entrevistada, nos permite un análisis comparativo entre el nivel socioeducativo y los trabajos llevados a cabo en el lugar de origen y en el de la migración. De este modo, se pretende mostrar la relación entre el nivel escolar y la inserción en el mercado laboral en ambos contextos, añadiendo un ulterior elemento comparativo cuando a los datos relativos a las mujeres se juntan los de los esposos. Un análisis que se enriquece al mostrar la incidencia del género en la inserción en determinados contextos laborales.

TABLA 2. TRANSGRAMA: DATOS LABORALES Y ACADÉMICOS

DATOS LABORALES Y ACADEMICOS	
México	Nivel académico de la mujer entrevistada
	Trabajos
	Nivel académico del esposo
	Trabajos
Estados Unidos	Trabajos realizados por la mujer entrevistada
	Cómo los ha encontrado
	Trabajos realizados por el esposo

Fuente: Elaboración propia.

Con la tercera tabla titulada Movimientos transnacionales – reproducción de las redes sociales (Tabla 3) pretendemos:

- interrelacionar movimientos y acciones de los individuos que determinan la reproducción de las redes en ámbito transnacional. La comparación se realiza entre las esferas sociales, económicas, simbólicas y geográficas, para representar la circularidad migratoria de los individuos, el movimiento de los objetos y de las remesas económicas y sociales, que se intercambian de un lado a otro de la frontera. Del mismo modo, pretendemos evidenciar la relación entre estas conexiones y los lugares donde los hechos sociales se llevan a cabo. En este sentido, los lugares geográficos, México/Estados Unidos, se relacionan a los lugares sociales y simbólicos representados por los hogares. Así que, mientras el aspecto transnacional de la migración se visibiliza a través de la conexión entre viajes habituales a los lugares de origen y las visitas que los migrantes reciben de los familiares residentes en México, el fenómeno de las redes sociales se profundiza relacionando estos argumentos a la circulación de dinero, objetos, afecto, sin olvidar que también una casa de propiedad en un determinado lugar forma parte de estrategias ligadas al arraigamiento al territorio (Hernández León, 2000). Finalmente, señalamos que las flechas incluidas en esta tabla, facilitan la visualización de los movimientos físicos que rigen la acción de un lugar a otro de la frontera.

TABLA 3. TRANSGRAMA: MOVIMIENTO TRANSNACIONALES – REPRODUCCIÓN DE LAS REDES

MOVIMIENTOS TRANSNACIONALES - Reproducción de las redes					
	Viajes habituales	Motivos	Regalos y encargos	Recuerdos	Donde se hospeda
Estados Unidos	↓		↓	↑	
México	↓		↓	↑	

Fuente: Elaboración propia.

Luego pasamos a la parte dedicada a los Datos migratorios (Tabla 4) de la cuarta tabla:

- en esta tabla los acontecimientos adquieren un carácter diacrónico y al mismo tiempo multi-nacional y multi-direccional para seguir mostrando el desarrollo de la experiencia migratoria desde un punto de vista transnacional. Los elementos que se subrayan tienen que ver con los motivos de la migración o del regreso al país de origen, la evolución de los documentos legales para residir en Estados Unidos, los principales acontecimientos que han influido en la toma de decisiones y la presencia de familiares que se han beneficiado de la posibilidad de ser hospedados y ayudados durante su estancia en territorio norteamericano. La visibilización gráfica de la relación entre estos datos, permite mostrar la conexión entre la circularidad de las migraciones,

los acontecimientos individuales y familiares, las redes sociales y las pautas de asentamiento. En este caso también, la visualización de los datos se une al uso de flechas que, a través de su posicionamiento vertical u horizontal, facilitan la idea del movimiento no sólo en relación a los lugares sino también en relación al tiempo.

TABLA 4. TRANSGRAMA: DATOS MIGRATORIOS

DATOS MIGRATORIOS				
	Año			
México	Motivo de la migración o del regreso			
	Lugar de la migración			
Estados Unidos	Documentos migratorios			
	Acontecimientos migratorios			
	Alojamiento			

Fuente: Elaboración propia.

La última parte denominada Consideraciones emic (Tabla 5):

- presenta lo que las mujeres piensan acerca de su trayectoria migratoria, junto a informaciones sobre la manera en que consideran la vida en México y en Estados Unidos. En este último caso, el intento comparativo pretende subrayar la manera en que las mujeres han experimentado cambios más o menos significativos en relación a las cuestiones de género. Sin embargo, en esta tabla que propone los temas abordados durante las entrevistas, no aparecen preguntas específicas sobre las relaciones de género puesto que se ha preferido dejar las mujeres libres de elegir el tema. Esta opción nos ha permitido observar cuanto la cuestión de género ha incidido en el desarrollo del proyecto migratorio, y en particular como la desigualdad laboral entre hombres y mujeres, la manera de considerar las relaciones de pareja, la dificultad de desligarse de una dependencia económica y afectiva de la familia de origen, se han configurado como elementos determinantes para tal decisión. Sin embargo, el interés para las consideraciones emic se debe también a la posibilidad de crear una comparación entre este aspecto y las reflexiones resultantes del trabajo de investigación, con el objetivo de realizar un análisis que tenga en cuenta no sólo el contexto macroestructural de inserción de las mujeres migrantes cualificadas, sino también el valor simbólico que caracteriza su proyecto migratorio.

TABLA 5. TRANSGRAMA: CONSIDERACIONES EMIC

<b>CONSIDERACIONES EMIC</b>	
<b>Tiempo libre</b>	
<b>Fiestas</b>	
<b>Comparación entre la vida en USA y en México</b>	
<b>Crisis económica</b>	
<b>Se han logrado los objetivos de la migración</b>	
<b>Proyectos futuros</b>	

Fuente: Elaboración propia.

## V. CONCLUSIONES

El diseño del transgrama es el resultado de las preocupaciones epistemológicas que, durante el desarrollo de la tesis doctoral, nos han impulsado a realizar un instrumento analítico que nos permitiera el estudio de los datos cualitativos desde los múltiples niveles que componen el ámbito transnacional de acción. En este contexto, a través del transgrama hemos podido visualizar las vivencias de las mujeres no sólo de manera diacrónica, sino también sincrónica logrando el objetivo de documentar las formas que adquiere el transnacionalismo urbano. De hecho, merced este proceso hemos conseguido visibilizar las conexiones multi-localizadas que forman parte del contexto de origen urbano, relacionándolas a la formación de redes sociales en un espacio transnacional que las mujeres con un alto nivel escolar participan en estructurar y fortalecer a través de prácticas que se desarrollan a los dos lados de la frontera.

Sin embargo, pese al uso específico del transgrama en el estudio en cuestión, consideramos que este instrumento bien puede aplicarse a cualquier contexto transnacional debido a que la estructura epistemológica que lo compone facilita el análisis comparativo de diferentes contextos. Además, el punto de vista en el género y la posición social favorece la posibilidad de estudiar el fenómeno transnacional desde los diferentes ejes que estructuran las relaciones de poder no solamente en los contextos de llegada, sino también en los de salida de los flujos migratorios.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Ariza, Marina (2011): “Mercados de trabajo secundarios e inmigración: el servicio doméstico en Estados Unidos/Secondary Labor Markets and Immigration: Domestic Service in the US”. En: *Reis* [136], pp. 3-23.

Bauman, Zygmunt (2002): *La società individualizzata: come cambia la nostra esperienza*. Bologna: Il Mulino.

Boccagni, Paolo (2009): “Il transnazionalismo, fra teoria sociale e orizzonti di vita dei migranti”. En: *Rassegna italiana di sociologia* [50], [3], pp 519-544.

Bustamante, Jorge A. (1997): “El marco teórico-metodológico de la circularidad migratoria: su validez empírica”. En: *Sociológica. Revista de pensamiento social* [2], pp. 77-119.

Cloquell Lozano, Alexis y Lacomba Vázquez, Joan (2016): “El transnacionalismo revisitado: aportes y límites de una teoría de alcance intermedio para el estudio de las migraciones”. En: *Revista Española de Sociología (RES)* [25], [2], pp. 227-240.

De Luca, Deborah (2010): “Transnazionalismo al femminile oltre i legami familiari”. En: *Mondi Migranti* [2], pp. 129-151.

Glick Schiller, Nina, Basch, Linda y Blanc-Szanton, Cristina (1992): “Transnationalism: A new analytic framework for understanding migration”. En: *Annals of the New York academy of sciences* [645], [1], pp. 1-24.

Levitt, Peggy y Glick Schiller, Nina (2004): “Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad”. En: *Migración y desarrollo* [3], pp. 60-85.

Lozano Ascencio, Fernando (2001): “Nuevos orígenes de la migración mexicana a los Estados Unidos: inmigrantes urbanos versus inmigrantes rurales”. En: *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* [5], [14]. En <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-14.htm> (31 de mayo de 2018).

Oso Casas Casas, Laura y Ribas-Mateos, Natalia (eds.) (2013): *The international handbook on gender, migration and transnationalism*. Uk y USA: Edward Elgar Publishing.

Portes, Alejandro (2007): “Un diálogo Norte-Sur: el progreso de la teoría en el estudio de la migración internacional y sus implicaciones”. En: Ariza, Marina/Portes, Alejandro (eds): *El país transnacional: Migración mexicana y cambio social a través de la frontera*. México: Universidad Autónoma de México, pp. 651-702.

----- (2005): “Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes”. En: *Migración y Desarrollo* [4], pp. 2-19. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000401> (31 de mayo de 2018).

Portes, Alejandro, Guarnizo, Luis E. y Landolt, Patricia (2017): “Commentary on the study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field”. En: *Ethnic and Racial Studies* [40], [9], pp. 1486-1491.

----- (1999): “The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field”. En: *Ethnic and Racial Studies* [22], [2], pp. 217-237.

Sanz Abad, Jesús (2010): “El migragrama: una propuesta metodológica para el estudio de las remesas económicas”. En: *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales* [19], pp. 207-232.

Sayad, Abdelmalek (2002). *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano: Cortina Edizioni.

Schettini, Patricia y Cortazzo, Inés (2015): *Análisis de datos cualitativos en la investigación social: procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa*. Argentina: Universidad Nacional de La Plata y Ediciones UNP.

Smith, Robert C. (1999): “Reflexiones sobre migración, el Estado y la construcción, durabilidad y novedad de la vida transnacional”. En: Mummert, Gail (ed.): *Fronteras fragmentadas*. México: Colegio de Michoacán-CIDEM, pp. 55-86.

Smith, Michael y Guarnizo, Luis (eds) (1998): *Transnationalism from below*. Estados Unidos: Transaction Publishers.



Vertovec, Steven (2006): “Transnacionalismo migrante y modos de transformación”. En: Portes, Alejandro/De Wind, Josh (eds.): *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa, pp. 157-182.

Waldinger, Roger (2015): “The cross-border connections: a rejoinder”. En: *Ethnic and Racial Studies* [38], [13], pp. 2305-2313.

# **POR DETRÁS DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

MOTA CARVALHO, CARLA ISABEL

# POR DETRÁS DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

## I. INTRODUÇÃO

Em Portugal e após o reconhecimento da violência doméstica (VD) como problema criminal e social, esta exercida normalmente em ambiente privado, foi transformada em objeto de pesquisas sociais e das políticas públicas.

A violência doméstica, segundo Dias (2004:91) é um conceito “largamente construído que integra e liga entre si inúmeros e distintos tipos de abuso cometidos sobre os membros da família”. A autora indica que a violência doméstica: “(...) inclui qualquer ato, inclusive de omissão, por parte dos membros da família, e quaisquer condições que resultam de tais ações ou inações, privando os outros membros da família de direitos e liberdades iguais, e/ou interferindo com o seu desenvolvimento normal e a sua liberdade de escolha” (Idem: 92).

Com este trabalho pretende-se fazer uma análise dos documentos resultantes das políticas públicas nacionais e municipais, que entre 2007 e 2017 deram origem à intervenção na área da violência doméstica e perceber os problemas existentes para a sua concretização.

Inicialmente foi efetuado um estudo bibliográfico (Vergara, 2009), ao longo do qual foram levantadas as principais referências relativas ao estado da arte do tema da Violência Doméstica. Foi ainda objetivo contextualizar este fenómeno em termos teóricos e normativos e proceder à sua caracterização no âmbito dos planos municipais e nacionais, pelo que foi também efetuado um estudo documental (Vergara, 2009), tendo sido objeto de estudo documentos relativos à VD, quer ao nível municipal (como o Diagnósticos Sociais e planos de Desenvolvimento Sociais), quer em termos nacionais (Planos Nacionais Contra a Violência Doméstica e respetivos relatórios intercalares e finais), desde o ano de 2007.

Seguidamente foi realizado um estudo de campo, isto é, uma investigação empírica nos locais onde ocorrem os fenómenos aqui analisados ou que possuem elementos para explicar esses fenómenos (Vergara, 2009), mais precisamente junto das instituições que atuam nesta área, no concelho de Oliveira de Azeméis, tendo um relativo carácter de profundidade e detalhe (Vergara, 2009). A este nível, o envolvimento ocorreu através de reuniões que permitiram gerar fóruns de discussão, com base na técnica de *focus group*, no sentido não só de recolha de dados pertinentes para todo este processo, mas também na tentativa de se detetarem os principais pontos fortes e fracos do trabalho que vem sendo desenvolvido nesta área.

Este artigo será constituído por três pontos principais, onde se vão trabalhar conceitos, tais como violência doméstica e ainda serão analisados os planos municipais à luz do definido nos planos nacionais. Por fim, faremos uma breve conclusão.

## II. A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A violência doméstica, que durante demasiado tempo permaneceu oculta, na invisibilidade de um reconhecimento social, passou a ser objeto de investigação científica e formação, de acordo com a emergência de políticas públicas neste domínio. Neste âmbito, a VD passou a ser sempre contextualizada, numa perspetiva social, cultural, económica, política e religiosa.

Desde 2007, a VD, é crime público, o que indica que pode ser denunciada por qualquer pessoa e não exige que seja a vítima a apresentar a queixa pessoalmente. Encontra-se definida no sistema penal pelo artigo 152.º «Violência Doméstica» do Código Penal Português, o qual

estabelece no seu ponto n.º 1 que se verifica este crime quando uma pessoa “de modo reiterado ou não, infligir maus-tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações de liberdade e ofensas sexuais”, ao cônjuge ou ex-cônjuge, a pessoa com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação análoga à dos cônjuges, a progenitor de descendente comum em 1.º grau, ou a pessoa particularmente indefesa que com ele coabite, sendo “(...) punido com pena de prisão de um a cinco anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”.

A violência doméstica é um processo complexo que requer a condenação e conjugação de esforços entre técnicos de vários sectores profissionais e com diferentes formações e a própria comunidade.

A necessidade de pôr fim à VD é uma pretensão de todos e de todas, no entanto necessitamos de encontrar estratégias de prevenção para “acabar” e prevenir a ocorrência de violência doméstica, incluindo medidas mais específicas e mais gerais, que visem a promoção da igualdade, igualdade de oportunidades e dos direitos humanos, combate a estereótipos, melhoria das políticas sociais tanto de apoio a vítima como de “reparação” do agressor.

Muitos especialistas consideram que a educação é um instrumento de prevenção importante, pois pode ajudar a compreender o impacto e as consequências promovendo alternativas e modos de vida não violentos. Para outros especialistas este fenómeno é socialmente apreendido, logo os comportamentos resultantes podem ser reeducados. É fundamental que os/as agressores/as tenham a intenção de reaprender comportamentos não violentos onde o “primeiro passo para a mudança passa pelo homem assumir a responsabilidade pelo seu comportamento, parando de o minimizar, projetar ou negar”(Pagelow, 1998 cit. Por Dias, 2004: 127). Para Alarcão (2002) o domínio e reforço da posição do homem enquanto líder, reflete-se no papel da vítima enquanto submissa, usando as agressões físicas, verbais e emocionais como reflexo do poder masculino.

Infelizmente e como já mencionado a violência não é inevitável, mas é possível que se possa viver no domicílio em família, sem violência. Esta forma ocorrida maioritariamente na vida privada, deve ser desafiada e deixar de ser obscura. Como tal, a prevenção deve ser uma estratégia, possibilitando a alteração social e individual a longo prazo, tomando consciência do problema.

Ao nível governamental assistimos ao longo dos últimos vinte anos à publicação de planos nacionais de prevenção e combate à violência doméstica, onde são delineadas estratégias e políticas governamentais na prevenção e combate à violência doméstica.

### III. A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – OS PLANOS NACIONAIS

Ao longo dos anos, as questões relacionadas com a violência doméstica, sofreram progressivas evoluções tanto ao nível conceptual, como ao nível das políticas e da própria intervenção social.

Nos últimos 40 anos, as agendas políticas internacionais e nacionais têm colocado a tónica, na igualdade de direitos e de oportunidades, tal como podemos ler, no texto constitucional desde 1976.

Desde os anos 90 do século XX, a problematização da violência doméstica, nomeadamente da violência contra a mulher, tem sido adotada por Portugal no assumir de um conjunto de compromissos internacionais que espelham o combate à violência doméstica e de género, desenvolvendo medidas internas de proteção dos direitos das vítimas e da

responsabilização do agressor, prioridades definidas nos sucessivos Planos Nacionais Contra a Violência Doméstica que, desde 1999, reforçam as medidas de intervenção no âmbito da saúde, ação social, educação, formação e investigação.

Tendo em conta o âmbito deste trabalho, passamos a identificar e caracterizar os planos nacionais, do período de 2007 a 2017, ou seja, III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2007-2010) (III PNCVD); IV Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2011-2013) (IV PNCVD); V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género (2014-2017) (V PNPCVDG).

Enquanto instrumento de políticas públicas, os planos nacionais são os mais adequados para definir as grandes opções estratégicas de intervenção nas diferentes áreas, bem como promover a sua articulação, tanto ao nível das medidas propostas, como das instituições, organizações e individualidades participantes.

A implementação do III PNCVD foi marcada por uma intensa atividade internacional nesta matéria, com destaque para a Task Force to Combat the Violence against Women including the Domestic Violence (2006- 2008), promovida pelo Conselho da Europa e na qual Portugal teve uma participação muito ativa. Este procurou alargar a sua intervenção na proteção das vítimas, na formação dos técnicos e ainda na recuperação dos agressores. Foi dado também relevo a ações prevenção, nas camadas mais jovens “integrando-se pela primeira vez nas políticas públicas o carácter sociocultural e estrutural do fenómeno”, são exemplo disto as ações desenvolvidas pela Comissão para a Igualdade de Género, ao nível das escolas e das campanhas como a da prevenção da violência no namoro.

Este estruturou-se em cinco áreas de intervenção: Informar, sensibilizar e educar; proteger as vítimas; Prevenir a revitimacão; Capacitar e reinserir as vítimas de violência doméstica; Qualificar os profissionais; Aprofundar o conhecimento do fenómeno de violência doméstica, num total de 75 medidas, consubstanciadas em ações a desenvolver pelas diversas entidades, sujeitas a uma calendarização rigorosa, apresentando igualmente indicadores de processo e de resultado.

Segundo o relatório final de avaliação, a implementação das medidas previstas tiveram uma taxa global de execução de 89,3%, sendo a área de intervenção 1, a que teve menor percentagem de execução.

Por conseguinte, o IV PNCVD surge como um plano de continuidade do III PNCVD ainda que, com alterações no desenho das áreas de intervenção estratégica, autonomizando, por exemplo, a que se reporta à intervenção com agressores. Verifica-se também neste novo plano, uma aposta na descentralização da intervenção, passando do foro nacional para o foro municipal/local, privilegiando a proximidade com a vítima e o trabalho em rede. Verificam-se, ainda, no seu período de vigência, alterações legislativas com impacto, nomeadamente: Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, que regula o acesso às prestações do Serviço Nacional de Saúde por parte de utentes no que respeita ao regime das taxas moderadoras e à aplicação de regimes especiais de benefícios (em concreto, isenção do pagamento das taxas moderadoras atendimentos urgentes e atos complementares decorrentes de atendimentos a vítimas de violência doméstica); Despacho n.º 7108/2011, de 11 de maio, que estabelece os critérios de atribuição do estatuto de vítima, pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, à vítima de violência doméstica; e a Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de janeiro, que aprova a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, adotada em Istambul, a 11 de maio de 2011.

Apesar de todos os esforços, este plano ficou um pouco aquém das orientações internacionais e europeias que procuraram focalizar os planos no combate à violência de género ou no combate à violência contra as mulheres e raparigas. De facto, muito embora no Capítulo I do IV PNCVD se apresente um conjunto de orientações e de princípios que tendem a considerar a violência doméstica na esfera da violência de género, o próprio conceito sobre o qual o IV PNCVD se estrutura é neutro em termos de género. Isto porque, o conceito de violência doméstica, abordado neste plano “abrange todos os atos de violência física, psicológica e sexual, perpetrados contra pessoas, independentemente do sexo e da idade, cuja vitimação ocorra em consonância com o artigo 152º do Código Penal”. Ora, é claramente, um conceito neutro em termos de género, assentando numa definição enquadrada no quadro jurídico-criminal.

À semelhança do anterior, este plano foi estruturada em cinco áreas de intervenção, (Informar, Sensibilizar e Educar; Proteger as Vítimas e Promover a integração social; Prevenir a reincidência: Intervenção com agressores; Qualificar Profissionais; Investigar e monitorizar) concretizadas em 50 medidas.

Uma das medidas propostas neste plano é o envolvimento dos municípios na prevenção e combate à Violência Doméstica, o que passa pela criação de planos municipais contra a Violência Doméstica, que definam e concretizem a intervenção local contra este fenómeno. Neste sentido, alguns municípios concretizaram-no criando os planos municipais, como é o caso, entre outros, do município de Cascais (2008-2011), Amadora (2011-2013), Porto (2013-2015), Lisboa (2014-2017), Oliveira de Azeméis 2016-2018.

É importante ainda destacar neste plano, o capítulo III, área de intervenção IV, a de qualificar profissionais, a qual contempla oito medidas que se centraram na qualificação técnica e pessoais de profissionais que trabalham com as vítimas de violência doméstica e com os agressores. Neste como noutros sectores da vida social não só intervêm o Estado mas também as organizações da Economia Social.

Tendo em conta os dados apresentados pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), em Março de 2014, 86% das medidas foram concretizadas no período de vigência do plano e 12% encontravam-se em fase final de execução (relatório de execução, 2013).

O V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género (2014-2017) continua a ter como referência cinco áreas de intervenção (1- Prevenir, sensibilizar e educar; 2- Proteger as vítimas e promover a sua integração; 3- Intervir junto das/os agressores/as; 4- Formar e qualificar profissionais; 5- Investigar e monitorizar), traduzidas em 52 medidas. Este plano funda-se “nos pressupostos da Convenção de Istambul e assume-se como uma mudança de paradigma nas políticas públicas nacionais de combate a todas estas formas de violação dos direitos humanos fundamentais, - como são as várias formas de violência de género, incluindo a violência doméstica” (Resolução do Conselho de Ministros nº 102/2013).

Este plano tem uma maior incidência no campo da violência doméstica e procurou consolidar o trabalho e experiência dos planos anteriores, alargando a sua intervenção para novas formas de violência de género, procurando passar a ideia de uma cultura de não-violência e igualdade.

#### IV. A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – OS PLANOS MUNICIPAIS

O V Plano Nacional de Prevenção e combate à violência doméstica e de género, à semelhança dos anteriores planos enquanto instrumento de políticas públicas, destaca entre outras, a necessidade de intensificação do envolvimento dos municípios na prevenção e combate deste fenómeno, cada vez mais visível na sociedade civil. As Políticas Públicas são ações

desenvolvidas pelo Estado, direta ou indiretamente, em prol dos cidadãos, seja para um grupo específico de pessoas ou para a sociedade como todo. São ações do Governo em torno de uma grande questão pública, com o objetivo de uma possível solução.

Muitos Municípios, revendo-se na preocupação de contribuir para a prevenção e para o combate à VD e de género, no âmbito das suas Redes Sociais e através do plano desenvolvimento social que preconiza modelos de intervenção nas áreas problemáticas dos municípios onde encontramos a VD e a VG entenderam dar particular atenção à problemática aqui em estudo, elaborando e implementando planos municipais nos seus concelhos.

#### *IV.1 Do Plano Municipal Contra a Violência Doméstica de Cascais (2008-2011) até ao IV Plano Contra a Violência Doméstica de Cascais (2016-2017)*

No âmbito do trabalho desenvolvido pela Autarquia com vista à promoção da Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres foi realizado em 2002 um “Estudo sobre Violência contra as Mulheres no Concelho de Cascais” pelo Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS) que teve como objetivos caracterizar as situações de violência contra as mulheres no Concelho; as respostas dadas pelos serviços locais e fundamentar a intervenção futura.

Com base neste levantamento foi possível identificar necessidades de intervenção locais e perspetivar diversas linhas de atuação com vista ao combate à violência doméstica em Cascais.

Perante os resultados, foi criado em Abril de 2003 o Fórum Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica com vista ao enquadramento numa intervenção integrada e territorializada na abordagem da problemática no concelho de Cascais, constituindo um mecanismo privilegiado de observação, acompanhamento e prevenção da violência doméstica a nível local.

Este Plano Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica para o período 2008 – 2011, contém quatro objetivos estratégicos, operacionalizados através de 11 medidas, calendarizadas para os 4 anos de vigência do Plano. Será desdobrado em dois Planos de Ação, cada um com a abrangência de 2 anos, onde estarão referidas as atividades, as tarefas, as entidades envolvidas na sua execução, os prazos de execução e os respetivos indicadores de avaliação.

I. Promover as respostas institucionais

II. Informar, Prevenir e Detetar

III. Qualificar os Profissionais

IV. Aprofundar o conhecimento sobre o fenómeno da violência doméstica em Cascais

A segunda lógica de recolha de informação respondeu à necessidade de aprofundar o conhecimento sobre parcelas da realidade, quer em termos de grupos alvo, quer em termos de áreas de intervenção específicas. Pretende-se desta forma alimentar as diversas ações previstas neste Plano, adequando-as o mais possível à realidade, numa lógica de investigação-ação.

Para o biénio 2012-2013 foram pensados três objetivos estratégicos, operacionalizados em 11 medidas, são eles:

- I Promover respostas na área da violência doméstica;
- II Conhecer a realidade, informar e qualificar agentes sociais;
- III Prevenir a violência doméstica junto da população juvenil;

No que diz respeito ao plano para 2014-2015 foi dada continuidade à abordagem familiar contra as pessoas idosas e à intervenção dirigida aos agressores enquanto prática inovadora a nível nacional.

A ação prevista para este biénio contou com quatro objetivos estratégicos e 10 medidas, seguindo as indicações do IV PNPCVD. Os objetivos estratégicos definidos vão desde o prevenir, sensibilizar e educar; Proteger as vítimas e promover a sua integração; Formar e qualificar profissionais e por último Investigar e monitorizar.

O IV plano é último na análise deste artigo, diz respeito ao biénio 2016-2017 e surge como continuidade do trabalho anterior e no âmbito das recomendações do estudo de avaliação das respostas da rede concelhia junto das vítimas. Este plano contempla seis objetivos estratégicos, introduzindo aos quatro já definidos no plano anterior, intervir junto dos agressores e reforçar parcerias estratégicas.

É importante salientar que dada a importância da articulação entre as medidas e prioridades definidas a nível nacional e as dinâmicas existentes a nível local, este plano encontra-se organizado em consonância com o IV PNPCVD em vigor, nesta altura.

#### *IV.2 Plano Municipal contra a Violência – RIIVA - 2011 – 2013 (Amadora)*

O Plano Municipal contra a Violência – RIIVA (Rede Integrada de Intervenção para a Violência na Amadora) tem por objetivo estruturar e implementar estratégias e medidas de intervenção, entre os anos de 2011 e 2013, que contribuam para o combate e a prevenção da Violência Doméstica, para a investigação do fenómeno no Concelho da Amadora e para a sensibilização e formação dos vários agentes envolvidos.

O PMCV – RIIVA encontra-se organizado em quatro eixos de intervenção:

1. Atender e acompanhar vítimas de VD
2. Prevenir o fenómeno da VD
3. Investigar o fenómeno da VD
4. Intervir junto de agressores de VD

No planeamento de cada eixo de intervenção participaram diversas entidades do território, tendo contribuído para aprofundar o respetivo diagnóstico de necessidades, bem como para a definição de estratégias de ação e ações a realizar. Estas mesmas entidades, em conjunto com outras sinalizadas pelo papel preponderante que desempenham, serão responsáveis pela implementação e avaliação do Plano.

O PMCV – RIIVA será alvo de processos de avaliação contínuos, realizados em três momentos específicos no decorrer do período de vigência (Dezembro de 2011, Dezembro de 2012 e Dezembro de 2013). Esta avaliação terá base no planeamento realizado inicialmente pelos parceiros, existindo lugar a ajustes operacionais que a parceria considere necessários à execução dos objetivos propostos.

O Conselho Local de Ação Social da Amadora acompanhará continuamente as atividades e respetiva avaliação do PMCV – RIIVA, articulando o desenvolvimento dos trabalhos com outras iniciativas em curso no território.



#### IV.3 Plano Municipal Contra a Violência Doméstica do Porto (2013-2015)

O PMCVD do Município do Porto definiu-se, à semelhança de outros, como sendo um instrumento de política na área do desenvolvimento do fenómeno da violência doméstica. Baseia-se na vontade de atuar de uma forma mais estruturada e profunda e de envolver os principais atores locais na prevenção e na resolução de problemas nesta área.

Ao nível local pretendeu-se dotar a autarquia de meios de apoio à decisão através de um conjunto de estratégias integradas e de intervenções articuladas que visam, a curto e médio prazo, responder às principais necessidades das vítimas da violência doméstica.

O PMCVD, em estreita relação com o IV Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (PNCVD), pretendeu criar uma política concertada na prevenção das situações de violência doméstica, realizar uma intervenção ao nível das medidas de proteção e de reinserção das vítimas e ainda promover a (re)qualificação dos profissionais que atuam nesta área, tudo isto com vista a melhorar os indicadores deste fenómeno. No entanto, não se pode deixar de considerar o papel do agressor, ao qual também foi dada particular importância, pois se uma das principais metas é a prevenção, certamente que só será possível atuar de forma bem-sucedida a esse nível, se ambos os intervenientes neste processo forem aqui considerados – vítima e agressor.

Assim, os objetivos deste PMCVD:

- Contribuir para que a intervenção técnica seja cada vez mais adequada às necessidades das vítimas;
- Contribuir para a melhoria das condições em que homens e mulheres são sujeitos a intervenções técnicas;
- Contribuir para a promoção de intervenções direcionadas para a prevenção de situações recorrentes de violência doméstica;
- Implementar programas de intervenção estruturada para os autores de crimes de violência doméstica no sentido de reduzir a reincidência e de promover a intervenção junto de jovens agressores/as que valorizem a aquisição de novas masculinidades e feminilidades;
- Envolver os vários públicos que, de forma mais direta ou indireta, têm contacto com o fenómeno da violência doméstica, desde as escolas, até às empresas, passando naturalmente pela sociedade em geral.

Este plano seja elaborado numa lógica de planeamento participado, dando sequência a todo o trabalho desenvolvido até ao momento, de forma a serem identificados e ultrapassados constrangimentos ainda existentes.

#### IV.4 I Plano Municipal de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género do Município de Lisboa (2014-2017)

Este plano resultou de uma “combinação das estratégias nacionais, amplamente influenciadas pelas políticas internacionais (nomeadamente das Nações Unidas, Conselho da Europa e União Europeia) com as necessidades locais observadas no âmbito da violência doméstica e de género. Para tal, foi necessário recorrer a diversas fontes e a diferentes tipos de informação: por um lado, de carácter mais quantitativo (estatísticas oficiais, inquéritos de vitimação e dados administrativos) e, por outro, informação mais qualitativa que incluiu a realização de *focus groups* e pesquisa documental, permitindo uma sistematização de suporte ao quadro de análise das prioridades ao nível dos problemas e das perspetivas de intervenção” (PMPCVD Lisboa 2014-2017: 8).

O Plano Municipal estrutura-se em cinco áreas estratégicas de intervenção (num total de 32 medidas), seguindo a organização do IV plano nacional, já apresentado neste documento. Este plano foi objeto de uma monitorização regular, com uma periodicidade anual, que passou pela recolha de informação junto das entidades responsáveis pela execução de cada uma das medidas previstas.

Para a operacionalização, monitorização e avaliação do Plano Municipal no decurso da sua implementação, foram estabelecidos Planos de Ação Anuais, nos quais serão identificadas, anualmente, as prioridades estratégicas ao nível das medidas de política incluídas no Plano Municipal para todo o seu quadriénio (2014-2017), bem como as entidades responsáveis pela coordenação, monitorização e execução das ações definidas para cada uma das medidas.

#### *IV.5 I Plano Municipal de Prevenção à Violência Doméstica e de Género do Concelho de Oliveira de Azeméis - 2016-2018*

O I Plano Municipal de Prevenção à Violência Doméstica e de Género do Concelho de Oliveira de Azeméis 2016-2018, surge como resultado do trabalho efetuado e descrito neste artigo e tem como principal finalidade a implementação de estratégias e medidas de intervenção que contribuam para a prevenção e combate à violência, para a investigação do fenómeno, para a sensibilização e formação dos agentes envolvidos e da comunidade e para a intervenção e acompanhamento das vítimas e agressores.

Este plano resulta de uma combinação das estratégias nacionais com as necessidades locais observadas no âmbito da VD e de Género e baseou-se numa metodologia assente nos princípios de rede social, nomeadamente, através do planeamento estratégico e do envolvimento das parcerias locais.

Para a operacionalização do plano mencionado, foram elaborados planos de ação anuais e ainda foi assinado um Protocolo para uma Estratégia de Combate à Violência Doméstica e de Género, com vários parceiros concelhios, distritais e nacionais.

Este plano foi organizado de acordo com as áreas de intervenção constantes no V plano nacional, agora em avaliação.

#### V. O FOCUS- GROUP – ANÁLISE

O *Focus group* foi organizado com as instituições que intervêm na área da violência doméstica, num total de 10, sob a forma de *World Café*.

Aos/As participantes no *focus group*, foram lhes dadas questões para discussão, tais como: O que deve ser feito neste município para sensibilizar a população em geral para a VD?; Acha que existem atividades de prevenção e intervenção são suficientes? Acha que são as mais indicadas? Os recursos humanos existentes são suficientes? Quais os fatores que mais contribuem para a VD?

As principais conclusões foram no sentido de ser necessário:

- Aumentar o número de ações de sensibilização, com diferentes entidades envolvidas, com toda a comunidade envolvente;
- Formação dos técnicos/não técnicos/comunidade para a sinalização dos vários tipos de violência;

- Intensificação e dinamização de ações de sensibilização dirigidas à comunidade educativa, particularmente a pais e encarregados de educação e à população em geral;
- Participação em campanhas, em conjunto com todas as entidades envolvidas, nomeadamente nas redes sociais, alertando e consciencializando para a problemática;
- Uma equipa multidisciplinar para poder trabalhar mais especificamente nesta área;
- Realização de ações de educação para a cidadania e saúde junto de estudantes do ensino superior e alunos do ensino básico;
- Técnico(a) a trabalhar na área social, com formação específica.
- Criação de um Fundo de Emergência Social para apoio económico;
- Constituição de uma equipa de 1ª linha para atender as vítimas de violência doméstica (sensibilização e informação);
- Constituição de grupos de autoajuda;
- Equipa multidisciplinar que permitisse um apoio mais eficiente a estas situações;
- Apoio psicológico à vítima no espaço do serviço de urgência e noutros serviços;
- Mais respostas na comunidade.
- Constituição de uma equipa específica para trabalhar com o agressor.
- Incidir a formação nesta área, pois os profissionais necessitam de formação na área para se sentirem à vontade no trabalho desta problemática;
- Criação de Pós Graduação na área da Violência Doméstica;
- Cursos de formação contínua.
- Colaborar com parceiros na área da investigação, parcerias, essas ligadas ao ensino superior.
- Mudança cultural e social para o fenómeno da VD ou outras formas de violência;
- Reforço da Educação para a Cidadania junto da rede escolar; responsabilidade social na desocultação do fenómeno da VD;
- Intervenção prioritária a todos os níveis de escolaridade, com infusão no curriculum desta temática;
- Formação pós-graduada para a equipa multidisciplinar; envolvimento do município para a divulgação deste fenómeno no concelho; incrementar a imagem da ação judiciária;
- Dotação de recursos humanos e financeiros das instituições que pretendem fazer um trabalho integrado na área da prevenção e combate à VD

Foram apontadas dificuldades para a implementação das medidas previstas, a falta de recursos humanos e financeiros e ainda a falta de tempo dos recursos humanos afetados, visto que os mesmos estão afetados a várias respostas sociais.

Perante todas estas questões e tendo em conta outros dados disponibilizados, a violência doméstica foi debatida e identificada como um problema que afeta o concelho de Oliveira de Azeméis e deve ter uma intervenção prioritária. Verifica-se que o fenómeno tem vindo a crescer nos últimos anos ou a ser mais notório e visível. Assistimos a um aumento das denúncias de

situações de violência, seja por terceiros, seja pelas próprias vítimas que procuram os serviços existentes.

No entanto, esta procura nem sempre tem as respostas mais eficazes e eficientes, na medida em que estas são escassas, e os/as próprias /os profissionais têm dificuldades em saber como atuar e encaminhar as situações.

As várias entidades envolvidas têm tentado criar mecanismos para melhorar a resposta dada a estas vítimas, dando alguma formação aos profissionais. Contudo, esta tem-se mostrado insuficiente, mostrando-se essencial o trabalho em rede e uma intervenção integrada nas suas várias vertentes envolvendo todas as entidades com competência e responsabilidade nesta área.

Como resposta às necessidades do concelho, identificada no Plano de Desenvolvimento Social (2016-2018), foi inscrita, no município inclusivo, a ação “Criar e implementar um Plano Municipal de Prevenção à Violência Doméstica e de Género do Concelho de Oliveira de Azeméis”, com o objetivo de ser definida e desenvolvida uma atuação integrada em rede, de âmbito municipal. Foi para tal criado um grupo de trabalho, que com a recolha de todos os contributos deu forma ao documento do I Plano Municipal de Prevenção à Violência Doméstica e de Género do Concelho de Oliveira de Azeméis 2016-2018, que se assume como um referencial orientador da ação e como uma base de comprometimento das organizações do concelho, na prevenção e combate a este fenómeno (ver ponto 3.5).

## VI. CONCLUSÃO

Os sucessivos planos nacionais contra a violência doméstica, têm acompanhado a nível nacional, a evolução das diretrizes europeias e internacionais nesta matéria, assentando numa política de proteção das vítimas, recuperação dos agressores, prevenção do fenómeno e qualificação de profissionais, dotando assim o país de estruturas de atendimento e apoio especializado, e ainda convocando o poder local e as organizações da sociedade civil para que juntas formulem estratégias para a erradicação da violência de género de doméstica no país, numa lógica de proximidade com a comunidade.

Por último, mas não menos importante este trabalho só foi possível porque ao longo desta década se foi trabalhando para se adquirir um conhecimento preciso e útil do fenómeno. As universidades têm contribuído muito com estudos, dissertações de mestrado e doutoramentos, dando assim uma maior visibilidade ao fenómeno e ao impacto da violência doméstica, permitindo assim a melhoria da intervenção nos vários domínios.

No caso concreto do município em estudo, Oliveira de Azeméis, verifica-se uma reconhecida necessidade de investir em formação e educação, provocar envolvimento social e promover intervenções psicossociais de prevenção e apoio à vítima, realidade já implementada em outros concelhos analisados.

Diante de tudo já exposto, fica patente a importância de cada município, independente do seu tamanho, sua localização e suas características, construir à medida, a sua forma de intervir, com o máximo de componentes possíveis. Tudo isso sem perder de vista os princípios democráticos de participação, o amplo respeito pelos direitos humanos, cerne da política pública.

No entanto, podemos afirmar que muito foi conquistado, mas é nítido que muito mais precisa ser feito. O governo possui papel central para o combate à violência doméstica e de género, na construção das políticas públicas, que com o envolvimento dos municípios e da sociedade civil vão permitindo a mudança da realidade social vivida atualmente na sociedade portuguesa, garantindo os direitos humanos fundamentais.

## VII. BIBLIOGRAFIA

Alarcão, Madalena (2002). (des) Equilíbrios Familiares. Coimbra: Quarteto Editora.

Dias, Isabel (2004). Violência na família. Uma abordagem sociológica. Porto: Edições Afrontamento.

Comissão para a Igualdade de Género. Março 2014. Relatório de Execução de IV Plano Nacional Contra a Violência Doméstica.

Lisboa, Manuel (coord.) (2010). Estudo de avaliação da execução do III Plano Nacional contra a Violência Doméstica. Relatório final. (Documento não publicado)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 83/2007, de 22 de junho, DR n.º119, I Série, p. 3987- Aprova o III Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2007-2010).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2010, de 17 de Dezembro, DR n.º 243, I Série, p. 5763 - Aprova o IV Plano Nacional Contra a Violência Doméstica.

Resolução do Conselho de Ministros n.º102/2013, de 31 de Dezembro, DR n.º253, I Série, p. 7017 – Aprova o V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género.

Vergara, Sílvia (2009). Métodos de coleta de dados no campo. São Paulo: Atlas.

Plano Municipal Contra a Violência Doméstica de Cascais- [https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/pmcvd\\_2012-2013.pdf](https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/pmcvd_2012-2013.pdf), acedido em 21 de janeiro de 2018

Plano Municipal Contra a Violência Doméstica de Cascais- [https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/pmcvd\\_2016-2017.pdf](https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/pmcvd_2016-2017.pdf), acedido em 21 de janeiro de 2018

Plano Municipal contra a Violência – RIIVA - 2011 – 2013 - <http://www.cm-amadora.pt/images/artigos/solidaria/comunidade/pdf/pmcv.pdf>, acedido em 20 de Dezembro de 2017

Plano Municipal Contra a Violência Doméstica do Porto - [http://www.cm-porto.pt/assets/misc/img/Links\\_uteis/PMCVD\\_2013-2015.pdf](http://www.cm-porto.pt/assets/misc/img/Links_uteis/PMCVD_2013-2015.pdf), acedido em 8 de Dezembro de 2017

I Plano Municipal de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género do Município de Lisboa - <http://lisboasolidaria.cm-lisboa.pt/documentos/1422016943C6tKU2si7Fm24SC2.pdf>, acedido a 20 de Janeiro de 2018

I Plano Municipal de Prevenção à Violência Doméstica e de Género do Concelho de Oliveira de Azeméis - [https://www.cm-oaz.pt/noticias.6/acao\\_social.15/.a4946.html](https://www.cm-oaz.pt/noticias.6/acao_social.15/.a4946.html), acedido a 3 de Março de 2018

**CAMBIO DE PARADIGMAS EN LA CULTURA  
DEPORTIVA HISPANOAMERICANA:  
DESACRALIZACIÓN Y OCCIDENTALIZACIÓN  
EN LOS JUEGOS Y EN LA CONCEPCIÓN  
DE LA EDUCACIÓN FÍSICA**

ASENSIO CASTAÑEDA, EVA

# CAMBIO DE PARADIGMAS EN LA CULTURA DEPORTIVA HISPANOAMERICANA: DESACRALIZACIÓN Y OCCIDENTALIZACIÓN EN LOS JUEGOS Y EN LA CONCEPCIÓN DE LA EDUCACIÓN FÍSICA.

## I. INTRODUCCIÓN

El deporte y el juego deportivo han desempeñado, desde la Antigüedad, un papel decisivo en la configuración cultural de cada periodo histórico. Si bien la función educativa del mismo ha sido, en varios de éstos crucial (Grecia, Edad Moderna y a partir del Siglo XIX con el nacimiento del Deporte en Inglaterra), la religiosa fue predominante, y previa, en algunas de las culturas de la Historia Antigua. Ese valor educativo evidente, enraizado en la cultura occidental desde la tradición platónica y aristotélica, recuperado por los pedagogos e ideólogos del Humanismo italiano, francés e inglés, principalmente, y continuados por Thomas Arnold en su reforma educativa emprendida en las *Public Schools* en el Colegio de la localidad de Rugby, cuyo modelo se implementará en la cultura deportiva hispanoamericana contemporánea, al igual que se propagó en el resto de los países industrializados a lo largo del Siglo XIX y principios del XX.

El énfasis en lo educativo, lúdico y competitivo, también se impregnaba de un fuerte, y predominante sentido religioso en las antiguas civilizaciones de todos los continentes. La necesidad de dar respuesta a lo desconocido, de agradecer, celebrar, ritualizar las costumbres y las prácticas de juego deportivo en estas sociedades hizo que la religión condicionase profundamente la cultura deportiva desde el principio y estableciese marcadas diferencias de índole cultural y social entre las diferentes civilizaciones.

Los Juegos olímpicos de la antigua Grecia son el reflejo de la enorme importancia que la educación física tenía para la sociedad de entonces; considerada uno de los cimientos principales sobre los que se fundamenta su cultura, ideología y política, persigue la continuidad y la unión de las polis helenas, como Esparta o Atenas. Concebidos como representación terrenal de lo eterno y divino y materializados a través de un exigente programa formativo compuesto de actividades agónicas cuya aspiración final es alcanzar la excelencia y el favor de los dioses a cualquier precio, los juegos olímpicos clásicos logran permanecer y tener continuidad, desde el año 776 a.C., hasta su extinción durante el imperio romano en el año 393 d.C., durante más de mil años, fundamentalmente, por su deseo de representar la paz entre los pueblos helenos, y por su naturaleza religiosa. Esta actuará de nexo entre las diferentes polis griegas y dotará de un sentido y fin superior e incuestionable a estas celebraciones, por encima de las diferencias y conflictos políticos y guerras producidas entre ellas. Recordemos que será también la religión, cristiana contra el credo politeísta, la que terminará con ellos durante el gobierno del emperador Teodosio I, al considerarlos una práctica pagana (Edicto de Tesalónica del año 380 d.C. que decretaba el fin de éstas); si bien es cierto que, desde la conquista de Grecia por los romanos, los juegos olímpicos sufrirán paulatinamente un proceso de desacralización y politización a favor de los emperadores, en adelante los nuevos dioses a los que el pueblo deberá venerar. Una de las tradiciones deportivas y culturales más relevantes de la historia del deporte, con un fundamento religioso, será destruido por motivos religiosos también. El poder de la religión y el papel que ésta ha desempeñado en la historia de la humanidad ha sido decisivo para el devenir de la evolución del juego deportivo.

El origen de la historia del deporte es religioso. Siguiendo la teoría de Diem (1971), todos los ejercicios corporales fueron actos de culto en sus inicios, las manifestaciones físico-deportivas se entienden y sustentan desde las rituales que tenían lugar en las primitivas civilizaciones. Esta

teoría de la fenomenología de la religión, originada por autores como R. Otto, G. Van der Leeuw, Mircea Eliade o G. Mensching, dio respuesta a la naturaleza y sentido de estas prácticas que, durante siglos existieron. El hombre, a través del juego, pide a las fuerzas sobrenaturales y seres supremos, dioses, protección, salvación y agradecimiento.

Algo similar ocurrirá en el continente americano, en las civilizaciones mayas principalmente, con el caso del *Pot-ta-pok*, el juego de los dioses, de la vida y la muerte, creado por los olmecas sobre el año 1.400 ó 1.500 a. C. De nuevo, será la religión, católica, la que acabe con la tradición de un juego centenario, cuya principal función y sentido es también religioso, con la llegada de los colonizadores españoles y portugueses, prohibiendo, al igual que el romano, las tradiciones y los juegos que consideraron paganos. Tremendo e insalvable choque cultural se producirá entre ambas culturas, sustentadas en diferentes credos, con unos valores, creencias y fundamentos ideológicos y sociales no conciliables e incompatibles con los parámetros de los cristianos. Los juegos deportivos, tanto los griegos como los mesoamericanos, se caracterizaban por la habitual y frecuente práctica de rituales que consistían en sacrificios de animales que se ofrendaban a los dioses, estaban a la orden del día, para satisfacer y complacer a sus dioses. Símbolo de la comunión entre éstos y los hombres. Estas costumbres y la adoración de varios dioses considerados paganos, serán prohibidas por la doctrina monoteísta, al igual que los juegos deportivos asociados a este ceremonial. Los templos se erigían junto a las instalaciones deportivas; antes de la celebración de los juegos tenían lugar las ofrendas a los dioses en ellos. Es comprensible que hubiera una enorme proliferación de templos construidos en los lugares donde se celebraban unos y otros (se estima que cerca de 1.300 restos de canchas de juego de pelota se han encontrado en Centroamérica).

El sacrificio descrito por Homero en la Iliada, el canto I, versos 446-474, describe explícitamente todo el ritual de un sacrificio público que se acompaña de un banquete colectivo, durante el que comen los animales sacrificados tras haber separado las partes que corresponden a los dioses y a los hombres. Con la sangre y el humo producido tras quemar la sangre de estos se les alimentaba y purificaba.

El juego de pelota Mesoamericano también está enormemente ligado rituales religiosos en los que los hombres podían perder sus vidas en sacrificios humanos. Se practicó hasta el siglo XVI, pues será prohibido por los sacerdotes y colonizadores españoles que llegaron a estas tierras. Hernán Cortés encontró cientos de cráneos en una de las canchas de Tenochtitlán, y denominó dicha área con el término *Tzompantli*, aludiendo a una hilera de cráneos

Hasta entonces era la práctica deportiva más importante y tradicional de olmecas, mayas y aztecas (*Tlachtli* llamaban los aztecas a este juego). El equipo vencido podía llegar a ser sacrificado, y su capitán decapitado. Este ritual, en estas culturas precolombinas, se asociaba al ciclo celeste del sol y la luna.

El *Popol Vuh* (mito de la creación maya) menciona dos equipos de dioses mayas que disputan un partido de pelota con los dioses del inframundo en el mundo terrenal. El sacrificio del equipo perdedor en el juego de pelota era, pues, una reafirmación de este mito para los mayas, y representa un pacto con el mundo terrenal que permite que el sol y la luna se levanten todos los días, con la condición de que se continuasen celebrando los sacrificios. Así pues, mientras hubiera sacrificios, el sol y la luna se seguirían sucediendo, como el día y la noche, conformando el ciclo de la vida, en equilibrio con la muerte. Actualmente, hay una variante de este juego denominada *Ulama* a la que juegan en el estado mejicano de Sinaloa. Su legado es rico, trasciende y perdura en la cultura deportiva contemporánea de estos países, pues las múltiples variantes de este ancestral juego lo conforman algunos de los juegos y deportes autóctonos panamericanos de la actualidad.



Gran parte de los deportes modernos proceden de la evolución de los juegos deportivos de la antigüedad que, como hemos comentado, se regían por unos ritos religiosos que provocaban la euforia colectiva. Para autores como Durkheim, esa “efervescencia colectiva” es comparable a la euforia y emoción que actualmente genera un evento deportivo moderno (Ellias y Dunning, 1986: 12). Cuando Pierre de Coubertain instaure los primeros Juegos Olímpicos Modernos en 1896, no quedará resto de rituales y ofrendas religiosa panhelénicas, siendo la finalidad principal la competición deportiva internacional.

Hay varios factores que han influido en la progresiva desacralización del juego deportivo en la cultura deportiva que se origina con el nacimiento del Deporte en el siglo XIX: la industrialización; la progresiva implementación de modalidades de divertimento, juegos, más racionales; las nuevas propuestas que promueven un tipo de conducta disciplina corporal diferentes a las del juego deportivo tradicional; la paulatina regulación (reglamentación) que sufren estos juegos en las escuelas y colegios entre los jóvenes de la alta burguesía y la nobleza modificando o prohibiendo costumbres y prácticas antes permitidas con anterioridad (como sucederá en deportes de equipo y pelota tales como el rugby o el fútbol); la consideración del deporte como principal motor de la educación (a partir de la reforma emprendida por Arnold), desbancando y despojando de poder a la religión de forma progresiva, la cual representaba hasta entonces, un pilar fundamental en la trayectoria formativa y era decisiva en la educación de los jóvenes y para la sociedad en general. El campo de juego será el lugar de instrucción de los futuros dirigentes sociales que sustituirá al púlpito (Barbero González, 1993: 16). La iglesia será quien potencie y de mayor difusión a esta cultura deportiva contemporánea; sin duda, era un medio más atractivo para lograr mayor acercamiento a las clases sociales no sólo adineradas, sino también a las trabajadoras de los barrios industriales. Les proporcionaron espacios para el juego y la creación de asociaciones y clubes de fútbol. Las parroquias desempeñaron un papel decisivo en la nueva configuración de la cultura deportiva de la sociedad contemporánea industrial, germen de la actual. Paulatinamente, el Estado, fábricas e instituciones empezaron a ser conscientes del poder que tenían si abanderaban y apoyaban actividades deportivas, lo cual aceleró el proceso de profesionalización y mercantilización del fenómeno deportivo en detrimento paulatino de su carácter amateur, redentor y moralista.

Si bien el control del Gobierno fue uno de los elementos identificados, de forma unánime, por los sociólogos como Elias, Dunning, Hargreaves, Brohm, Todd o Bourdieu a principios de los años noventa, la deportivización de las clases sociales altas y el control del juego deportivo por parte del Estado fue algo que ya en las polis griegas, principalmente en Esparta se produjo y constituyó una de sus señas de identidad, siendo de todas la que mejores resultados obtenía en las competiciones agónicas de los juegos olímpicos. La diferencia respecto de la cultura contemporánea de estas sociedades industrializadas vendrá dada por el carácter popular, recreativo y la desvinculación de lo religioso.

En ambos casos el Estado tiene muy claro el poder que ejerce sobre la sociedad asumiendo y marcando las directrices que deben seguir los instructores y profesores de educación física a sus jóvenes alumnos en sus escuelas durante sus años de formación hasta llegar a convertirse en hombres y ciudadanos ejemplares. El modelo espartano y británico serán el patrón a seguir para otros y serán exportado al resto de Europa. La escuela de gimnasia inglesa y el deporte británico servirán de inspiración y se instaurará en el continente americano a partir de la segunda mitad del siglo XIX en adelante. Escuelas y universidades adoptarán la reforma educativa y deportiva de las *Public Schools* inglesas. La paulatina e imparable pérdida de la función religiosa del juego deportivo y el estado físico de sus practicantes será sustituida por la mayor presencia y control de los organismos gubernamentales e instituciones públicas y privadas en todos los niveles deportivos, amateur y profesional y órdenes sociales, provocando una progresiva y

creciente institucionalización del deporte a partir de la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. El poderío y la visibilidad que el deporte otorga, utilizándose éste y a sus deportistas como escaparate o canal perfecto para legitimar y mostrar unos ideales, ideologías, identidad y prestigio de un país frente a otros. También se aplica a nivel nacional. El deporte desplazará la doctrina religiosa y servirá para organizar y estratificar la población, asumiendo una función de adoctrinamiento que tiene como finalidad inculcar una serie de valores educativos, saludables y morales para todos: niños, jóvenes y adultos.

La historia social del deporte demuestra que éste es diferente en función de la clase que lo practica (Brohm, 1993: 47). En función de quién lo practica tienen una significación distinta. La religión legitimaba a los jugadores de juego de pelota mesoamericano y a los hombres griegos libres que participaban en los juegos olímpicos griegos en la antigüedad. Eran hombres respetados y considerados socialmente, constituían la élite guerrera y eran dignos de los dioses por sus virtudes, fuerza, valor y hombría. Los caballeros medievales servirán a Dios en las cruzadas y serán también hombres virtuosos y muy creyentes, con una fe inquebrantable a prueba de los más duros sacrificios; no obstante, a diferencia de los periodos anteriores, que cuyos juegos deportivos se fundamentan en las ofrendas y rituales a los dioses y tienen un origen y sentido religioso, en los juegos caballerescos medievales, como los torneos de origen francés organizados por los monarcas y señores feudales, la iglesia no verá con buenos ojos ni aprobará su práctica logrando prohibirlos en concretos momentos por considerarlos violentos, arriesgados y poco recomendables para los hombres de fe y distraerlos de su principal obligación para con el Papa y Dios de luchar en las cruzadas contra el infiel con el fin de salvar su alma.

La reforma educativa emprendida por Thomas Arnold en el siglo XIX también tenía un sustento religioso profundo. Su objetivo final consistía en conseguir, a través del deporte, la moral y la religión que sus jóvenes y alocados alumnos se transformasen y fueran en el futuro “gentleman cristianos” (González Aja, 2006: 2). Arnold era un fervoroso creyente y la obediencia a Dios y a la escuela eran sus principios rectores. Su labor fue muy importante para la evolución del deporte en Inglaterra, pero no fue el único factor determinante. Una serie de circunstancias contextuales y decisivas, como la Revolución Industrial y profundos movimientos y cambios sociales producidos entre las clases proletarias, determinarán el nacimiento del deporte moderno en Inglaterra también, con sus peculiaridades.

## II. CAMBIO DE PARADIGMAS EN LA CULTURA DEPORTIVA HISPANOAMERICANA:

El nacimiento del deporte, dijo Foucault, se debe a la conciencia que adquirió la burguesía a lo largo del siglo XIX de la necesidad de controlar las poblaciones para asegurarse su productividad. El cambio de paradigma producido en Europa y América a partir de la industrialización es rotundo y la importancia social que tiene el deporte actualmente evidente; la diversidad de modos de entenderlo es múltiple, pues contempla integralmente todos los grandes bloques funcionales de la sociedad, tales como: ocio, educación, trabajo, salud, negocio, política, inclusión, amateurista, profesional, de élite, aficionado...abarca todos los órdenes excepto, precisamente, el religioso. Los dioses a los que se venera e idolatra no son del inframundo o del Partenón, sino deportistas del mundo terrenal. Los nuevos ídolos y héroes sociales, con marcadas diferencias y desventajas respecto de los anteriores: son mortales, no son imbatibles y no son temidos; están sometidos al capricho y a la voluntad e interés de los hombres y del mercado deportivo que se lucra y consigue poder gracias a ellos; su fama y el favor que se les otorga son efímeros y fugaces. Están al servicio de las instituciones, clubes, asociaciones, federaciones, gobiernos, política, medios de comunicación y comercialización deportiva. La práctica y frecuencia deportiva, tipología, espacios donde se juega, los motivos que mueven a hacerlo...el

deporte ha provocado profundas transformaciones en la sociedad y es y hay para todos. La cultura deportiva, a diferencia de otros periodos de la Historia, es un hecho y ha servido también para organizar y socializar al hombre. Las características, condiciones y contextos que se dieron en los juegos durante la Antigüedad clásica eran bastante diferentes a los actuales, por lo que se desarrollaron también de manera diferente (Elias, 1986: 164). Casi todo era de otro modo a como acontece en el deporte moderno: reglas, pruebas, principios morales, estructura, ética... Pierre de Coubertain, al restaurar los Juegos Olímpicos Modernos en 1896, aunó la filosofía del olimpismo clásico griego con los valores pedagógicos y morales de Thomas Arnold, cuya ideología tanto admiraba. El cambio fue imparable. El Estado de Bienestar que tuvo lugar a partir de la segunda mitad del siglo XX potenció y favoreció lo comentado anteriormente aún más que en el Siglo XIX. Los nuevos valores del amateurismo de la competición por amor al deporte del *fair play*, promovidos por Arnold y Coubertain, estaban más cerca del ideal griego, de los conceptos agónicos y aretianos, basados en el sacrificio, ofrenda, entrega a ente supremo como Dios, los dioses o el Estado, que los valores comerciales y económicos y los intereses individuales y egos que caracterizan la cultura deportiva y al deportista de élite actual. En las primeras décadas del SXX la práctica deportiva estaba plenamente institucionalizada; competiciones y federaciones en todos los niveles y deportes. El deporte concebido para las masas dejaba muy lejos el ideal de elitismo que definía los juegos deportivos de la antigua Grecia o los juegos de pelota mesoamericanos. El deporte se ofrece y destina al pueblo (al estilo del pan y circo de los *ludi* romanos), desplazándose el destinatario de la ofrenda al pasar del dios al espectador o masa popular. No son los dioses los que juzgan y disfrutan del juego, sino el pueblo. El valor de la competencia sufre un rotundo cambio de significado y sentido en el deporte profesional, principalmente. El afán y la motivación para vencer es bien diferente ahora que entonces, así como la finalidad de la competición y del deporte. Los logros y triunfos de índole religiosa o moral carecen de reconocimiento, al igual que el proceso, aunque haya sido arduo, exigente y peligroso; lo que importa es el resultado, no cómo se hace y si se hace con honor, esfuerzo, entrega, renuncia. Las creencias, ideas, valores, todo lo que define la cultura, en este caso deportiva y le dota de una identidad, ha sufrido un profundo cambio, se produce una traslación de la cultura humanista del modelo griego que perseguía el perfeccionamiento y los ideales religiosos y morales, a la perspectiva sociabilizadora contemporánea, caracterizada por las relaciones sociales y de poder (García Ferrando, Lagardera Otero, Vilanova Soler y Llopis Goig, 2017: 69). Los valores, ideas y concepciones en torno al juego, el ocio, la salud, el trabajo, condicionan y determinan completamente la naturaleza del deporte. El cambio de valores altera de forma sustancial, a su vez, la forma del juego deportivo, lo que se refleja claramente en sus reglas, en la aparición de sus normas y evolución de sus reglamentos. El modo de comportamiento y de concebir el deporte de sus deportistas, de las instituciones y de los aficionados, que han evolucionado tremendamente en los últimos dos siglos.

### III. LA SECULARIZACIÓN DEL DEPORTE MODERNO

La paulatina pérdida de religiosidad en los juegos deportivos y la creciente celebración de competiciones de las sociedades industriales a partir de modelo inglés y la progresiva internacionalización del deporte, se traducirá en una homogeneidad de sus normas y reglamentos que faciliten los encuentros locales y entre diferentes naciones. La religión unificaba a pueblos que compartían el mismo credo cuando se enfrentaban, pero a la vez, el juego era elemento de diferenciador cultural muy importante entre ellos, respecto de otros pueblos y, también socialmente, para uno mismo. El juego no era ni tenía, como sucede ahora, la misma significación, ni valor, ni era accesible a todos ni a todas las naciones, concebido como una subcultura con su propio funcionamiento (García Ferrando, 1990:16). El fenómeno de la

globalización del deporte, Giulianotti (1999), es otra consecuencia de su modernización y laicización. Quien lo realizaba era socialmente considerado élite, diferente, honorable y distinguido respecto del conjunto de la población. La transmisión cultural del deporte iba muy relacionada con esta idea y de la mano de la religión, en la creencia de que los hombres que hacían el juego eran los mejores, los elegidos por los dioses y los más virtuosos (los alumnos de las *Public Schools* que participan en las primeras ediciones de los juegos olímpicos modernos también, aunque ya despojados de las ofrendas y rituales realizados por sus antepasados milenarios). En este sentido, el papel que la educación tuvo durante mucho tiempo fue decisivo. Los futuros guerreros y gobernantes, al igual que aprendían las artes de la guerra y la filosofía o música, desde su infancia, eran adoctrinados en el aprendizaje de los mitos y en el respeto a sus dioses y tradiciones; su fe y sus valores eran inquebrantables. La Educación Física, de gran relevancia en el rígido sistema educativo de la antigua Grecia propuesto por Platón y Aristóteles, se fundamentada en la realización de ejercicios físicos saludables y como medio de preparación a la guerra, pero también se ocupaba de formar las almas y las voluntades de los jóvenes alumnos. El humanismo deportivo es el legado de la antigua Atenas, recuperada durante el Renacimiento y difundida por las escuelas de gimnasia al resto del mundo. Como bien apunta Cachan Cruz, “La propia cultura deportiva ha dado sentido didáctico-religioso, siendo historia, referencia, permanencia y futuro”.

#### IV. CONCLUSIONES

La difusión global del deporte moderno se produjo históricamente a la vez que los imperios coloniales en Latinoamérica. Al igual que en Inglaterra, uno de sus rasgos más destacados será su popularización. Las clases trabajadoras se apropian de un algunos deportes, como el fútbol hasta su imparable profesionalización aunque, los clubes, federaciones, instituciones oficiales y gobiernos se encarguen de su gestión económica y difusión. “Los deportes “importados” fueron incorporados por las élites locales para la reproducción de los modos de vida y organización social de las potencias imperialistas; pero los mismos deportes pudieron transformarse en agentes anti-colonialistas y anti-imperialistas” (Alabarces, 2009: 16).

Deporte y religión es un binomio que genera un debate que continúa hoy en día abierto, suscitando interés, es objeto de estudio y discurso en la comunidad científica internacional. Las conexiones entre ambas esferas claves en la historia de la humanidad, no se reducen solamente a la Edad Antigua o a la Prehistoria, y trascienden a todos los continentes. Muestra de ello fue el Congreso organizado por la Universidad de París X-Nanterre sobre deporte, arte y religión, o el más reciente, celebrado en 2016 en la Universidad Católica de Murcia, que llevaba por título: “cuerpo y espíritu: deporte y cristianismo en la Historia”. La formación pastoral a través del deporte emprendida por Arnold, sigue vigente en nuestros días. La idea de fomentar la fe y las virtudes a través de la práctica del deporte fue el tema central del Congreso celebrado en Cincinnati, Estados Unidos, entre el 30 de marzo y el 2 de abril dirigido a responsables de pastoral deportiva. La preocupación de la Iglesia católica en los últimos años por la evangelización a través del Deporte es patente; el Papa Juan Pablo II en 2004 inauguró una sección denominada “Iglesia y Deporte” en el Consejo Pontificio para los laicos, con el fin de que la Iglesia se convierta en referencia para las organizaciones deportivas nacionales e internacionales. Conscientes de que la sociedad actualmente está fuertemente deportivizada.

La cultura latinoamericana tiende a considerar el deporte, como un escenario secular privilegiado desde el cual «preguntarnos y buscar respuestas a la más fundamental de las preguntas: ¿quiénes somos?» (Villena Fiengo 2003:28). La constante preocupación en América Latina por la construcción de identidades nacionales (Ortiz 1991), al igual que ocurriera en España con la dictadura franquista, hicieron que el protagonismo y los esfuerzos y recursos

institucionales y gubernamentales se destinasen al fútbol mayoritariamente. El poder y fuerza que los rituales religiosos tenían en la Antigüedad, podría equivaler al ceremonial comunitario que se produce antes, durante y tras la celebración de una competición deportiva de cierta entidad y trascendencia nacionales e internacionales, como los mundiales o la *Champions League*, compitiendo y compartiendo común sentimiento e identidad. Tal es la fuerza y la unión de la comunidad futbolística, como si de un credo o religión se tratase. La construcción de identidades sociales y nacionales en la actualidad tiene mucho que ver con el Deporte. La pasión que despierta entre los aficionados es comparable al fervor de los jugadores por sus dioses. El análisis del fútbol como fenómeno religioso en las culturas españolas e hispanoamericanas ha sido objeto de numerosos estudios en las últimas décadas. Deporte y religión son ámbitos eminentemente sociales y la masa popular encuentra en ellos su razón de ser. Ambos se caracterizan, además, por su enorme poder de captación, fidelización y conversión.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Alabarces P. (1998), ¿De qué hablamos cuando hablamos de deporte?, *Nueva Sociedad*, n. 154

Alabarces P. (2009), “El Deporte en América latina”, *Razón y palabra*, ISSN-e 1605-4806, n°69

Cachán Cruz, R. (2015), “Educación, religión y Deporte: Fundamentos, valores y retos del futuro”, *Revista de Historia del Deporte*, vol.8-n°1.

Elias, N. y E. Dunning (1992), *Deporte y ocio en el proceso de la civilización*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

García Ferrando M. y F. Lagardera Otero (1998), “La perspectiva sociológica del deporte”, en M. García Ferrando, N. Puig y F. Lagardera (Comps.), *Sociología del deporte*, Madrid, Alianza Editorial.

Lagardera, F. (1992), “El deporte moderno visto desde la sociología histórica”, Actas del I Encuentro UNIS- La Sociología del Deporte en España • 201 Ris, Vol. Lxiv, N° 44, Mayo-Agosto, 177-204, 2006. ISSN: 0034-9712 *Port sobre sociología del deporte* «El hecho deportivo: aspectos sociológicos, culturales y económicos», Apuntes n°256, pp.1-38, Málaga, Unisport Andalucía.

Villena Fiengo S. (2003), *El fútbol y las identidades. Prólogo a los estudios latinoamericanos*, en Alabarces P.

"A Comparison of Mayan and Aztec Ball Games." A Comparison of Mayan and Aztec Ball Games. mayo 22, 2018. <https://mesoamericangaming.wordpress.com/>.

"Pok-A-Tok: The Sacred Ball Game of the Ancient Maya." Abril, 10, 2018. <http://www.examiner.com/article/pok-a-tok-the-sacred-ball-game-of-the-ancient-maya>.

**AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA NO BRASIL:  
MERCADOS INSTITUCIONAIS E OUTRAS FORMAS  
DE COMERCIALIZAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA  
DE NATAL – RIO GRANDE DO NORTE**

FRANCISCO FRANSUALDO DE AZEVEDO

# AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA NO BRASIL: MERCADOS INSTITUCIONAIS E OUTRAS FORMAS DE COMERCIALIZAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL – RIO GRANDE DO NORTE

## I. A AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL

A agricultura é considerada uma das mais antigas atividades econômicas na história da humanidade, mais que isso, é uma prática social que se articula com várias outras dimensões do cotidiano e do viver, isto é, se imbrica e se articula com a cultura em sua multiface, com a alimentação (na comida), nas celebrações e festas (da colheita, por exemplo), nas crenças (eventos e fenômenos da natureza, a exemplo das estações da lua e do sol), etc. No tocante à manifestação desse fenômeno na cidade, sua gênese remonta a própria história da urbanização, pois à medida que as cidades foram surgindo, a agricultura continuou existindo ou expandiu-se no interior e/ou no entorno dos sítios urbanos em consolidação em nível mundial, como estratégia de garantir, sobretudo, base alimentar para a população citadina.

Muitas vezes, a agricultura desenvolvida no interior e/ou no entorno das cidades servia como única fonte de sobrevivência para a população que a praticava, o que não difere muito daquilo que se observa na contemporaneidade em várias partes do mundo, especialmente em várias cidades do hemisfério sul – na África, América Latina e até mesmo na Ásia, embora isso ocorra também na Europa, nas cidades dos países ditos desenvolvidos.

Ao reconhecer a relevância e importância deste fenômeno em escala internacional e objetivando, sobretudo, trata-lo no âmbito de determinadas políticas e programas, com o intuito de trabalhar questões relacionadas à segurança alimentar e à renda de famílias e grupos vulneráveis social e ambientalmente, a ONU reconheceu recentemente a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) como sendo uma atividade multifuncional, diversamente constituída, incluindo a produção e/ou transformação de produtos agrícolas e pecuários em zonas intra-urbanas e periurbanas, para fins de autoconsumo e/ou comercialização. Trata-se do aproveitamento de recursos e insumos locais, respeitando os saberes e conhecimentos tradicionais dos lugares, promovendo a equidade de gênero, através do uso e coexistência de tecnologias apropriadas (tecnologias sociais, por exemplo), baseada em processos participativos, coletivos e democráticos para a melhoria da qualidade de vida da população urbana e periurbana. Portanto, a AUP abrange práticas agrícolas que se desenvolvem nos espaços citadinos e/ou no entorno destes ao redor do mundo (FAO, 2017).

O mesmo órgão reconhece que por se tratar de uma atividade multifuncional e diversamente composta, a AUP permite dar respostas a uma grande diversidade de temas urbanos que incluem desde o combate a pobreza e o fortalecimento da autoestima, pelo estímulo à melhoria na saúde de quem a pratica, pois incita exercícios do corpo e da mente, bem como de quem consome seus produtos, sobretudo quando esta segue os princípios da agroecologia, além, muitas vezes, da melhoria do ambiente urbano, da governabilidade participativa, do ordenamento do território, portanto, da segurança alimentar e nutricional (FAO, 2017).

No entanto, a própria FAO tem alertado para três desafios que as cidades da América Latina e Caribe precisam enfrentar quando do desenvolvimento da AUP e da manutenção de hortas no tecido urbano: o primeiro desafio diz respeito à carência de espaço na maioria das cidades de grande e médio porte, face ao crescimento que vem sendo observado, tanto da prática

agrícola, quanto do tecido urbano; o segundo, corresponde à má qualidade dos solos; e o terceiro diz respeito, à falta de confiabilidade no abastecimento de água, pois nem sempre a água utilizada é potável e garante a qualidade e sanidade daquilo que é produzido. Daí defende-se nesse trabalho a criação e implementação de políticas públicas, sobretudo nas cidades e países onde existem problemas como saneamento e abastecimento d'água precários e em termos de disponibilidade e qualidade dos solos, de modo a inserir tais assuntos na pauta de discussões do planejamento urbano nesses territórios, já que a AUP é uma realidade em várias partes do mundo com importante conteúdo social.

Trata-se de um fenômeno que se (re)produz em pequena escala quando se leva em consideração a área ocupada por produtor, pois estes em geral ocupam pequenas glebas de solo urbano ou periurbano, quintais produtivos, chácaras, sítios, permacultura, etc., mas que apresenta notória expressividade e significância quando se pondera a quantidade de agentes envolvidos, o volume de produção gerada anualmente e a área total abrangida em diferentes porções dos territórios tidos como urbanizados ou periurbanos, em várias partes do mundo.

De acordo com Mougeot (2005), a agricultura urbana se define com base nos seguintes determinantes: tipos de atividade econômica (produção, processamento e comercialização diversificadas); localização intra-urbana ou periurbana (embora reconheça a dificuldade de definir o que é periurbano, mas que envolve áreas menos adensadas e edificadas, portanto, com menor densidade populacional, próximas do urbano propriamente dito); tipos de áreas onde ela é praticada; sua escala e sistema de produção; as categorias e subcategorias de produtos (alimentícios e não alimentícios); e a destinação dos produtos, inclusive sua comercialização (em geral o destino e a comercialização se apresenta muito diversificado, a exemplo de feiras livres, mercadinhos, redes atacadistas, centrais de abastecimento, CEASA, CEAGESP, entre outras, restaurantes, hotéis, pousadas, etc.)

Hoje se pode afirmar que em praticamente todas as regiões do planeta existe o fenômeno da agricultura urbana e periurbana, manifestando-se de modo bastante heterogêneo, difuso e diversificado nos territórios. Portanto, trata-se de uma prática social que envolve uma diversidade de sujeitos, relações, práticas, valores, portes/tamanhos, tecnologias (modernas, convencionais e sociais), distintos produtos sendo produzidos (frutas, vegetais diversos e produtos de origem animal), distintos destinos (só auto consumo, por exemplo, mas também supermercados, feiras, etc.), distintas formas de comercialização, diferentes formas de organização (comunitária, por exemplo), mas também com foco essencialmente no mercado, pautada nos princípios da Revolução Verde, mas também agroecológica, enfim, uma diversidade de formas de organização e (re)produção.

No Brasil, a agricultura urbana e periurbana marca a própria expansão das cidades num movimento dialético que a confronta com a hegemonia do urbano, marcado, sobretudo, pelo poder do capital imobiliário que tem “a cidade como mercadoria”, isto é, tudo tende a se voltar para a dominação, expropriação e espoliação do solo urbano como forma de garantir o lucro e a valorização da renda da terra, inclusive com a captura do Estado, através das políticas públicas que deveriam, antes de tudo, garantir as condições de existência e reprodução do “eu coletivo”, mas que se subordina e se sujeita à pressão dos agentes econômicos imobiliários, os quais muitas vezes, são os próprios, ou agem em simbiose com, os agentes públicos (prefeitos, vereadores, deputados, senadores, secretários, ministros, etc.).

Ao delinear uma tipologia sobre as formas de uso do solo pela AUP e seus espaços característicos, Terrile (2006) chegou a uma diversidade de tipos de usos, evidenciando a complexidade do fenômeno que marca a produção do urbano contemporaneamente (Quadro 1)



QUADRO 01 – TIPOLOGIA SOBRE AS FORMAS DE USO DO SOLO PELA AUP E SEUS ESPAÇOS CARACTERÍSTICOS

<b>Tipologia</b>	<b>Espaços característicos</b>
<b>Espaços Privados</b>	Lotes vagos; Terrenos baldios particulares ou com dúvidas sobre a propriedade; Lajes e tetos; Quintais ou Pátios; Áreas peri urbanas; Áreas verdes em conjuntos habitacionais.
<b>Espaços Públicos</b>	Terrenos de propriedade Municipal, Estadual e Federal com espaços possíveis de utilização de acordo com a caracterização feita nas linhas abaixo:
<b>Verdes Urbanos</b>	Praças e Parques.
<b>Institucionais</b>	Escolas e Creches; Posto de Saúde; Hospitais; Presídios; Edifícios Públicos e privados.
<b>Não Edificáveis</b>	Laterais de vias férreas; Laterais de estradas e avenidas; Margens de cursos d'água; Áreas inundáveis; Faixa sob linhas de alta tensão; Ambientes aquáticos (rios e lagoas).
<b>Unidades De Conservação</b>	Áreas de Proteção Ambiental; Reservas Ecológicas; Outras unidades desde que seja permitido o manejo e uso de potencialidades
<b>Áreas de Tratamento</b>	Aterro sanitário; Lagoas de oxidação.

Fonte: Terrile (2006)

Nota-se que o movimento da AUP se (re)produz nos mais diversos tipos de usos do solo urbano, sobressaindo: espaços públicos e privados, praças, parques, espaços institucionais (creches, escolas, postos de saúde, hospitais, presídios, edifícios públicos e privados, área não edificáveis, a exemplo das margens de ferrovias, estradas e avenidas, margens de cursos d'água, áreas inundáveis, espaços de redes elétricas (faixa sob linhas de alta tensão), margens de rio e lagoas, unidades de conservação tais como áreas de proteção ambiental (APAs), reservas ecológicas, áreas de tratamento de resíduos tais como aterros sanitários, lagoas de oxidação, etc. Enfim, se trata de uma diversidade de usos dos espaços que marcam a constituição da cidade e do urbano.

Assim, ressalta-se aqui a capacidade que tem o movimento da agricultura urbana em resistir e se propagar sob as mais variadas formas de organização e reprodução nas cidades contemporâneas, e no caso das cidades brasileiras, com maior expressividade nos espaços metropolitanos, nas capitais, nas cidades médias, mas também nas pequenas cidades, onde a exemplo da horticultura e da atividade criatória de pequenos animais (suínos, ovinos e aves, por exemplo) se fazem notar esse fenômeno na maioria delas.

Ao traçar um panorama da AUP no Brasil, Santandreu e Lovo (2007) consideram-na como multidimensional, incluindo a produção, a transformação e a prestação de serviços, gerando produtos como (hortaliças, frutas, plantas medicinais, ornamentais, cultivados ou advindos do agro extrativismo, etc.) e pecuários (animais de pequeno, médio e grande porte) voltados ao auto consumo, trocas e doações ou comercialização, reaproveitando, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais (solo, água, resíduos, mão-de-obra, saberes etc.). Os autores afirmam ainda que tais atividades são praticadas nos espaços urbanos ou periurbanos vinculadas às dinâmicas metropolitanas, articuladas com a gestão territorial e ambiental cidadina.

Ainda de acordo com Santandreu e Lovo (2007), o desenvolvimento da AUP envolve indivíduos ou organizações formais ou informais imersos nas mais diversas condições sociais, sendo uma atividade individual ou coletiva. A prática da AUP relaciona-se também com o lazer, a saúde, a cultura, a economia e o ambiente. Destaca-se ainda o envolvimento de grupos sociais vulneráveis e outros, tais como: desempregados, mulheres, migrantes, portadores de necessidades especiais, crianças, jovens e idosos, produtores periurbanos, comunidades tradicionais entre outros grupos.

Ao estudarem a realidade de 11 Regiões Metropolitanas no Brasil, a saber: Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Brasília (DF) e Goiânia (GO), Belém (PA), Fortaleza (CE), Recife (PE) e Salvador (BA), os autores concluíram que em todas essas a AUP se faz notar com expressividade. Portanto, infere-se que se trata de um fenômeno bastante presente e representativo na maioria das demais regiões metropolitanas e demais cidades brasileiras, independente do porte.

Através desse e de outros estudos pode-se perceber a expressividade que tem ganhado o movimento da agricultura urbana e periurbana ao redor do mundo. No interior desse processo, é importante destacar a importância dos projetos de hortas comunitárias, de modo particular no Brasil, onde é possível identificar a existência de dezenas de projetos dessa natureza nas regiões metropolitanas e em cidades de porte médio. Santandreu e Lovo (2007) identificaram projetos de hortas comunitárias em praticamente todas as áreas acima citadas, isto é, nas principais regiões metropolitanas brasileiras, embora pode-se inferir que nas demais regiões esse fenômeno também aparece.

Recentemente, Azevedo, Negre e Boneta (2018) também identificaram dezenas de projetos que envolvem centenas de famílias no Baixo Empordá, interior da Catalunha (Europa), assinalando que se trata de um movimento muito positivo que visa, sobretudo, promover a melhoria da saúde psico-emocional e física das pessoas que a praticam e, paralelamente, aos membros das suas famílias. Ademais, muitas vezes também proporcionam melhorias ambientais. Sem dúvida, as hortas comunitárias são espaços não capitalistas, onde ocorrem uma lógica de produção contra-racional à lógica capitalista, ou seja, tem uma outra lógica de organização - comunitária, autônoma e agroecológica - permitindo um maior intercâmbio de experiências e ideias, reduzindo o stress das pessoas envolvidas, porque é uma atividade ao ar livre, relaxante que ajuda a exercitar várias partes do corpo, além de ajudar a melhorar a saúde mental, porque as pessoas que sofrem de qualquer demência, estresse, depressão ou ansiedade passam a experimentar uma sensação de relaxamento e tranquilidade depois de praticarem comunitariamente a horticultura. Some-se a isso a ajuda na melhoria da mobilidade resultante da atividade física praticada, benefícios na dieta alimentar pela possibilidade de acesso a alimentos frescos, saudáveis, permitindo o aumento do consumo de vegetais. É válido notar que o movimento das hortas comunitárias está intimamente ligado ao movimento da agroecologia e à economia social e solidária, territorializando-se principalmente em áreas urbanas e peri-urbanas em todo o mundo, a exemplo da Catalunha no continente europeu.

Para os referidos autores, os projetos de hortas comunitárias agroecológicas constituem-se num movimento de grande importância na atual conjuntura política, econômica, ambiental e social global, possibilitando a produção de alimentos saudáveis de base ecológica, promovendo hábitos de vida saudáveis, valorizando a agricultura de pequena escala, sem ênfase no lucro, na competição, na mercantilização da natureza, na venda da força de trabalho e na alta produtividade, favorecendo, enfim, o movimento das economias sociais e solidariedade. No caso da Catalunha, esse movimento expressa ainda a representatividade da AUP pautado numa contra-racionalidade ao sistema capitalista, haja vista que valoriza os princípios da agroecologia e da economia social e solidária. Logo, trata-se de um paradigma que se sustenta através de relações

sociais e produtivas inspiradas em princípios éticos, hábitos de vida saudáveis, politicamente e socialmente justos, e ambientalmente equilibrados (Azevedo, Negre e Boneta, 2018).

Assim, este trabalho objetiva problematizar a representatividade e expressão da agricultura urbana e periurbana na região metropolitana de Natal, no Rio Grande do Norte, especialmente buscando compreender as distintas formas de destino e de comercialização da produção, identificando notadamente a importância do autoconsumo, mas também a relação desta com os mercados institucionais, o atravessador e as feiras livres.

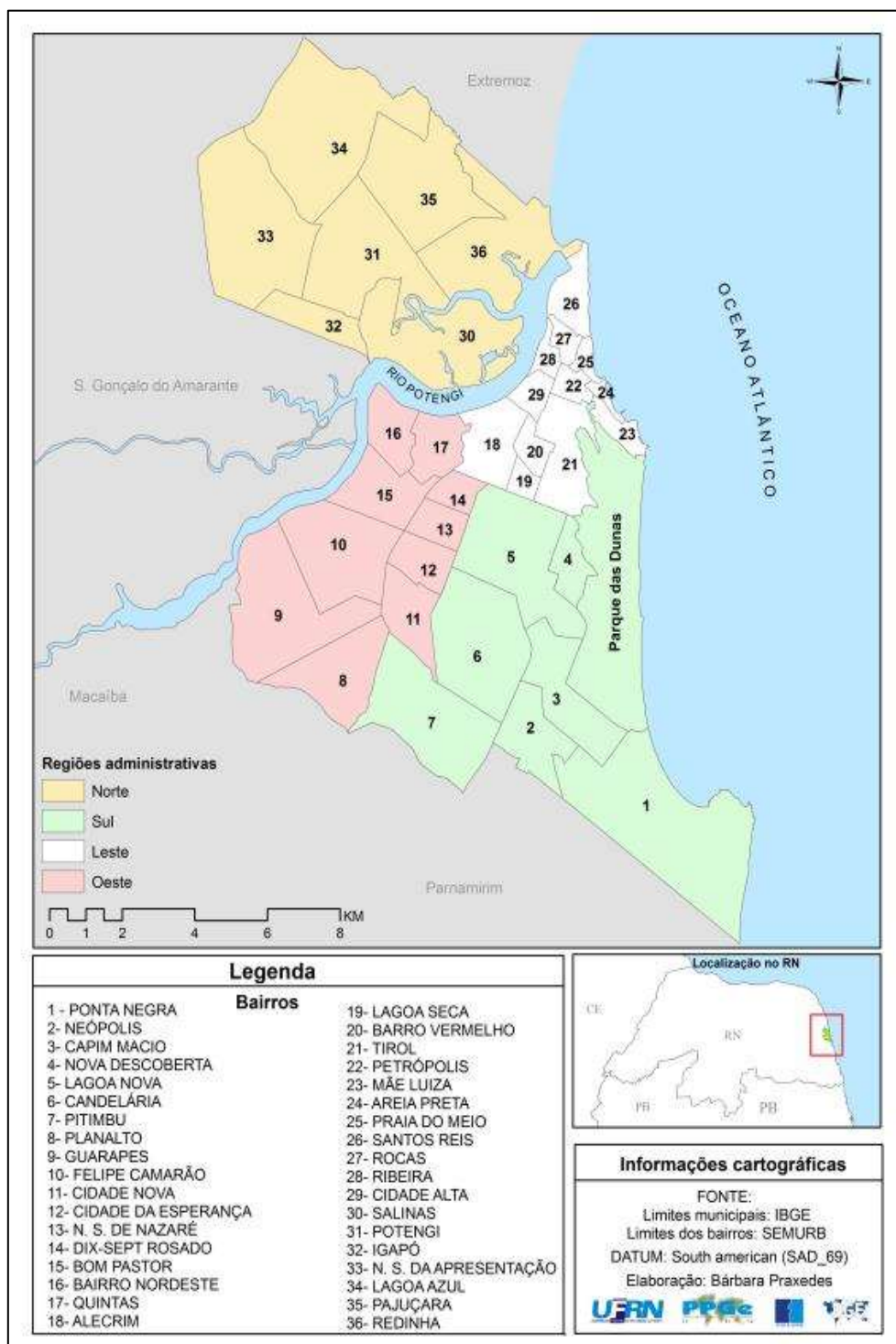
## II. A AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (RN) E SUAS DISTINTAS FORMAS DE DESTINO E COMERCIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

Ao estudar o fenômeno da AUP no município de Natal, Locatel e Azevedo (2010) destacam a presença e importância deste como sendo um fenômeno social marcante na dinâmica econômica, cultural e ambiental da cidade, assegurando que um percentual significativo de famílias desenvolve atividades agrícolas nos quintais de suas casas, em terrenos baldios, às margens de vias públicas e de cursos d'água na cidade de Natal-RN. Para os autores, em alguns casos, essa produção não serve apenas para o autoconsumo, mas serve também como principal, e às vezes, única fonte de renda da família. Isso é possível ser verificado em várias partes da cidade como, por exemplo, nos bairros Pajuçara, Potengi, Lagoa Azul, Nossa Senhora da Apresentação, Igapó, Salinas, Redinha, Nordeste, Bom Pastor, Felipe Camarão, Guarapes e Planalto, ou seja, nas áreas próximas de rios e lagoas, sobressaindo, em termos fluviais, as áreas próximas dos rios Potengi, Pitimbu, Pium e Rio Doce nas regiões oeste, norte e sul da cidade (Mapa 01). Contudo, a área de influência da AUP na região metropolitana de Natal também se faz presente nos municípios conurbados com a capital, isto é, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e em outros municípios.

Vale destacar que a maior incidência da AUP na região metropolitana de Natal se dá especialmente nos territórios que apresentam maior vulnerabilidade socioambiental, maior desigualdade e exclusão social, a exemplo dos bairros natalenses de Pajuçara, Potengi, Lagoa Azul, Nossa Senhora da Apresentação, Felipe Camarão, Guarapes e Planalto.

Porém, a AUP também se expressa de forma significativa em outras porções do território urbano e periurbano entre os municípios já citados, isto é, Parnamirim, especialmente nas margens do Rio Pium e zona oeste do município, Extremoz, principalmente nas proximidades do Rio Doce, Macaíba na área de influência do Rio Potengi e em São Gonçalo do Amarante de maneira um tanto quanto difusa no território.

MAPA 01 – DIVISÃO DE NATAL POR REGIÕES (ZONAS) ADMINISTRATIVAS E POR BAIRROS.



Com base numa pesquisa que vem sendo realizada na região metropolitana de Natal (RN), por pesquisadores (incluindo o autor deste trabalho) do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, os quais integram o Projeto de Pesquisa que conta com recursos da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Edital 042/2014 – PGPSE - Programa de Apoio à Pós-Graduação e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Desenvolvimento Socioeconômico no Brasil, projeto esse

intitulado Políticas públicas, mercados institucionais e agricultura urbana/periurbana, foi possível constatar a diversidade e heterogeneidade desse fenômeno em escala local e regional, que de certa forma retrata o que se observa em outros lugares do Brasil e do mundo, a exemplo do que se verifica em Florianópolis (SC) e em Presidente Prudente (SP), recortes territoriais esses, também objetos de estudos do referido projeto, desenvolvido em cooperação com equipes de pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (UNESP - Presidente), esta última proponente da pesquisa junto ao citado órgão de fomento. Vale lembrar que a mesma metodologia de pesquisa vem sendo adotada pelos demais pesquisadores das outras instituições envolvidas nesse projeto, isto é, UFSC e UNESP de Presidente Prudente (SP).

Quanto à pesquisa desenvolvida pela equipe da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, esta foi realizada entre os meses de janeiro e março de 2018, nos municípios de Natal, Extremoz e Parnamirim, abrangendo 43 agricultores urbanos e/ou periurbanos, que em certa medida retratam um panorama geral desse fenômeno no território estudado. A pesquisa constatou que a maior parte dos pesquisados apresenta baixo nível de escolaridade, dispõe de pequenas áreas de solo urbano ou periurbano para o desenvolvimento da atividade, desenvolve uma produção bastante diversificada e apresenta diferentes formas de destino e comercialização da produção, conforme será apresentado na sequência.

Ao analisar os dados da pesquisa, verifica-se que mais da metade dos produtores pesquisados apresentam baixo nível de escolaridade uma vez que a maioria tem o ensino fundamental incompleto ou não tem escolaridade (Tabela 1). Ou seja, a prática da AUP se constitui numa estratégia de sobrevivência para a população que teve pouco acesso à escola pelas condições sociais que marcam o desenvolvimento desigual do país, por conseguinte denuncia o processo de exclusão presente no campo e na cidade em todo o território nacional.

A pesquisa constatou, inclusive, que boa parte dos produtores pesquisados é de origem de famílias que tradicionalmente desenvolvem a prática da agricultura, ou seja, se trata de uma atividade passada de geração em geração no contexto familiar, cujos pais também tiveram pouco acesso à educação formal. Vale frisar que esse quadro se repete em vários territórios onde incide a presença da agricultura urbana e periurbana, embora desta também participe população letrada, a qual a pratica por outras razões, não necessariamente como estratégia de sobrevivência, como exemplo daquilo que se verifica em regiões e cidades de países desenvolvidos.

TABELA 1: NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS PRODUTORES DA AUP NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2018)

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	Nº DE PRODUTORES
1. Sem escolaridade	3
2. Fundamental incompleto	23
3. Fundamental completo	1
4. Ensino médio incompleto	1
5. Ensino médio completo	7
6. Ensino superior incompleto	1
7. Ensino médio completo	4
8. Não se aplica	
9. Ensino infantil	
10. Criança sem matrícula	

Não especificado	3
Total	43

Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018

No tocante à área utilizada para cultivo verifica-se uma reduzida disponibilidade de solo urbano e/ou periurbano para a prática da AUP, pois quase a metade dos pesquisados ocupa menos de ½ hectare e mais da metade dispõe de menos de 1 hectare, merecendo destaque, inclusive, o número de produtores que dispõe de 1000 (mil) m<sup>2</sup> para a sua prática, isto é, mais de 25% dos produtores pesquisados (Tabela 2).

TABELA 2: ÁREA UTILIZADA PELOS PRODUTORES DA AUP NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2018)

ÁREA UTILIZADA PARA CULTIVO (m <sup>2</sup> )	Nº DE PRODUTORES
1. Até 100	
2. De 101 a 500	9
3. De 501 a 1000	2
4. De 1001 a 5000	9
5. De 5001 a 10.000	5
6. Mais de 10.000	13
Não especificado	5
TOTAL	43

Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018

Quanto à relação com a terra, notam-se condições bastante variadas, pois quase 1/3 dos produtores utilizam terras próprias, mas também sobressai terras recebidas de herança, aparecendo também relações de arrendamento, programa governamental ou assentamento, morador, propriedade da família, apenas empregado/trabalhador rural para terceiros, além de alguns casos não especificados o contexto de relação com a terra (Tabela 3). A representatividade do número de produtores que dispõe de terras de herança e também uma parte dos produtores que dispõe de terras próprias, ratifica a presença e importância do contexto de reprodução social da família vinculada à prática da AUP na Região Metropolitana de Natal, pois nos relatos das entrevistas não raro ouvia-se dizer que essa prática vem sendo desenvolvida intergeracionalmente, com início da atividade pelos pais e/ou parentes próximos.

TABELA 3: RELAÇÃO DOS PRODUTORES DA AUP COM A TERRA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

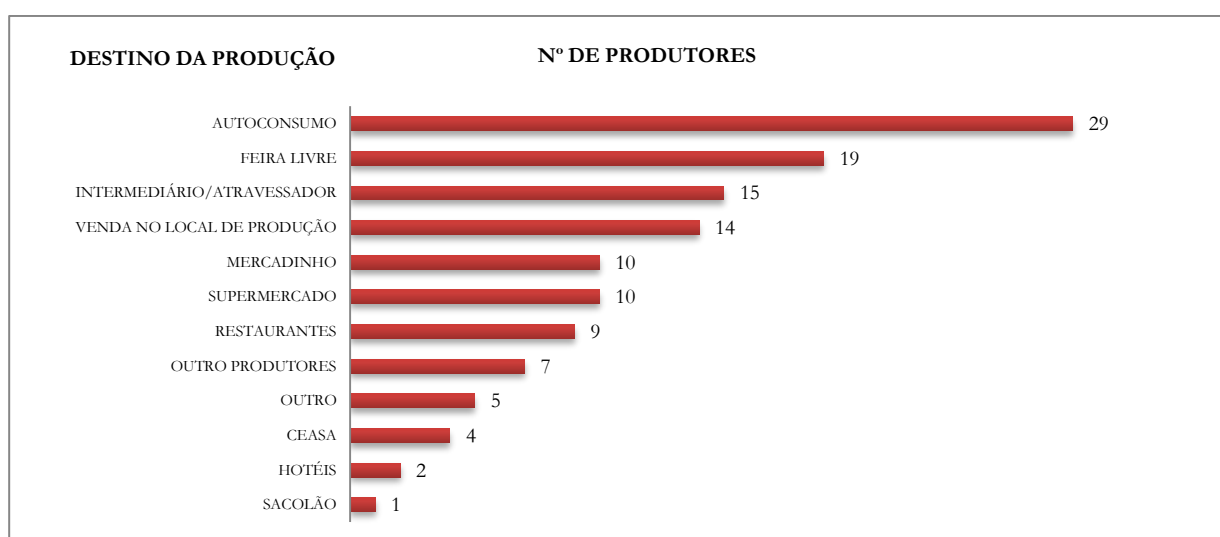
RELAÇÃO COM A TERRA	Nº DE PRODUTORES
1. Própria compra	15
2. Própria herança	12
3. Arrendamento	5
4. Posse	
5. Programa governamental / assentamento	1
6. Morador	1
7. Terra cedida para cultivo / criação	
8. Propriedade familiar	1
9. Propriedade pública	
10. Terreno baldio	

11. Empregado rural	1
12. Não se aplica	1
13. Outro. Qual? (terra do sogro)	1
Não especificado	5
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>

Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018

Quanto ao destino da produção, sobressai o autoconsumo evidenciando a importância desta como estratégia alimentar dos grupos de famílias envolvidas, embora seja bastante representativa a feira livre, o agente atravessador, a venda no próprio local de produção, mercadinhos, supermercados, restaurantes, e outras formas de destino, tais como para outros produtores, CEASA, hotéis e sacolão (Gráfico 1).

GRÁFICO 01: DESTINO DA PRODUÇÃO DA AUP NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2018)

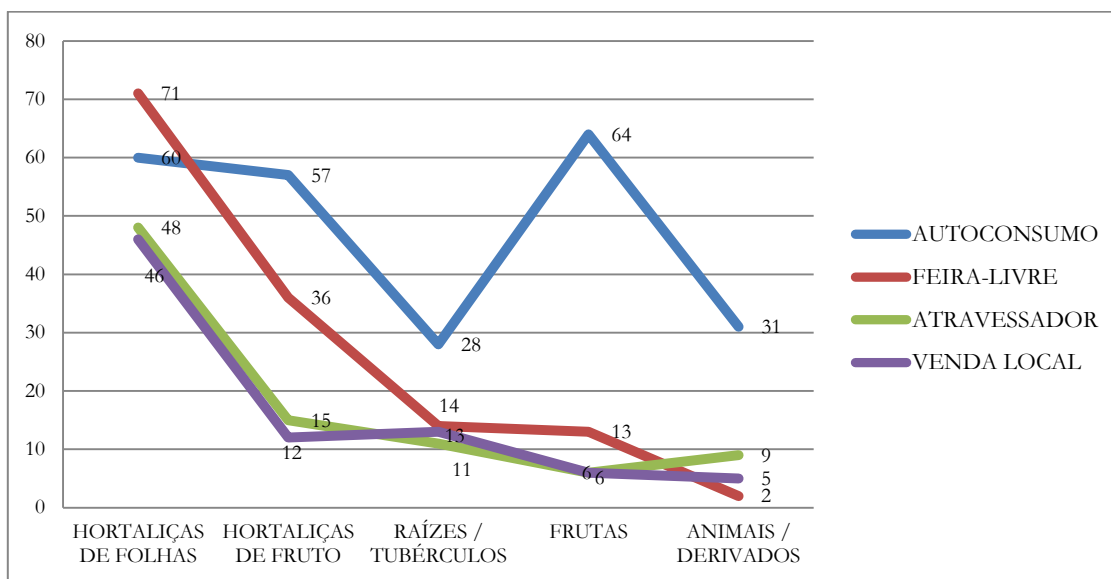


Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018

Vale frisar que a maioria dos produtores evidencia uma variada e diversificada forma de destino da sua produção, o que se constitui numa estratégia importante, tendo em vista a não dependência e subordinação perante uma única forma de acesso ao mercado, embora a presença do atravessador seja notória no universo pesquisado, o que pode sinalizar para as dificuldades de acesso direto ao mercado por parte de alguns produtores.

No que concerne às preferências de cultivos em relação aos destinos daquilo que é produzido, nota-se que a maior preferência corresponde ao autoconsumo na maioria dos produtos, destacando também a feira livre, o agente atravessador e a venda no local (Gráfico 02).

GRÁFICO 02: PREFERÊNCIAS DE CULTIVOS EM RELAÇÃO AOS DESTINOS DA PRODUÇÃO DA AUP NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2018)

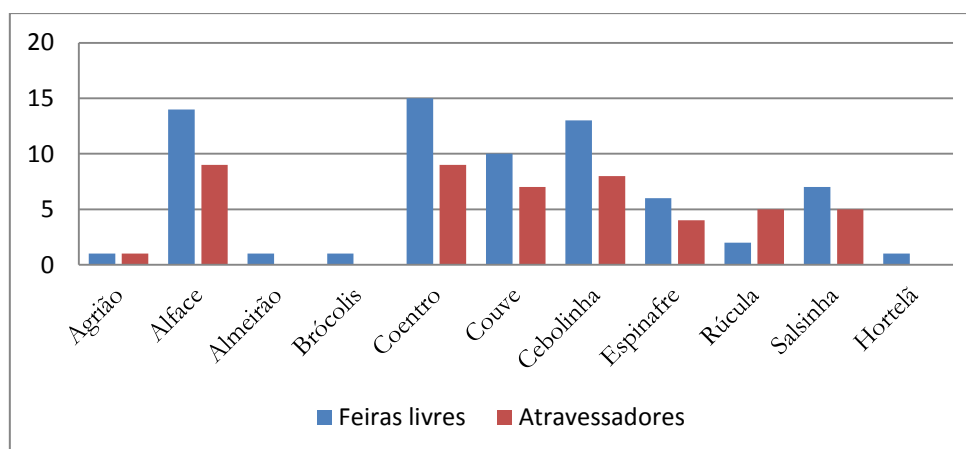


Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018

A maior parte das espécies de hortaliças folhosas destina-se para o autoconsumo, mas também é bastante representativa a preferência dos produtores quanto a uma variedade de folhosas destinadas à feira livre, ao atravessador e à venda no local de produção. As hortaliças de fruto sobressaem na preferência em relação ao autoconsumo e feiras livres. As frutas e os produtos de origem animal também sobressaem na preferência para o autoconsumo, mas também aparece em menor escala de preferência a feira livre, o atravessador e a venda no local.

Quanto à comercialização de hortaliças folhosas sobressaem a comercialização nas feiras livres, com destaque para as variedades coentro, alface, cebolinha e couve, embora também apareçam outras variedades como o agrião, almeirão, brócolis, espinafre, rúcula, salsinha e hortelã, variedades essas que em boa medida coincide com a comercialização perante o atravessador, embora o almeirão, brócolis e hortelã sejam comercializados apenas em feiras livres (Gráfico 03).

GRÁFICO 03: VARIEDADES DE HORTALIÇAS FOLHOSAS DA AUP DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: FREQUÊNCIA DE COMERCIALIZAÇÃO EM FEIRAS LIVRES E JUNTO A ATRAVESSADORES (2018)

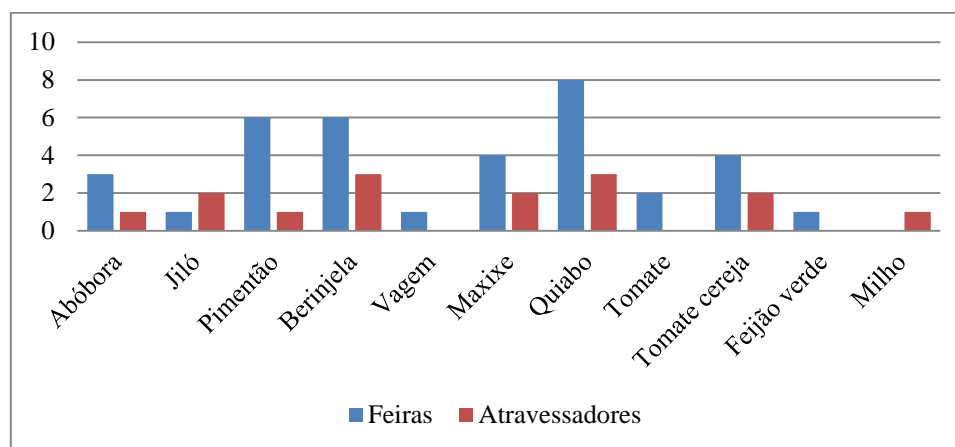


Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018



No tocante à comercialização de hortaliças de frutos também sobressai como destino as feiras livres, destacando-se quiabo, pimentão, berinjela, tomate cereja, maxixe, abóbora e outros. Quanto à comercialização perante o atravessador coincidem algumas variedades, só que em número menor de produtores (exceto o jiló e o milho, este último destinado apenas para o atravessador). A vagem, o tomate o feijão verde destinam-se somente a feiras livres (Gráfico 04).

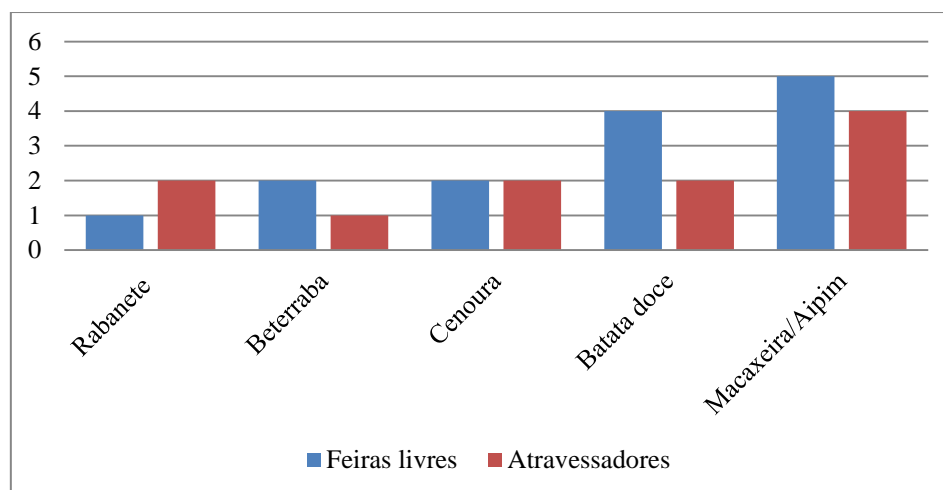
GRÁFICO 04: VARIEDADES E VARIABILIDADE NA COMERCIALIZAÇÃO DE HORTALIÇAS DE FRUTOS DA AUP PERANTE FEIRAS LIVRES E ATRAVESSADORES NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2018)



Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018

Quanto à comercialização de tubérculos e raízes, também sobressai a comercialização em feiras livres, destacando-se as variedades macaxeira e batata doce, além da presença de outras tais como cenoura, beterraba e rabanete, variedades as quais coincidem em boa medida com a frequência de comercialização junto aos atravessadores, exceto o rabanete que apresenta dois produtores vinculados ao atravessador e apenas um vinculado às feiras livres (Gráfico 05)

GRÁFICO 05: VARIEDADES E VARIABILIDADE NA COMERCIALIZAÇÃO DE TUBÉRCULOS E RAÍZES DA AUP EM FEIRAS LIVRES E ATRAVESSADORES NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2018)

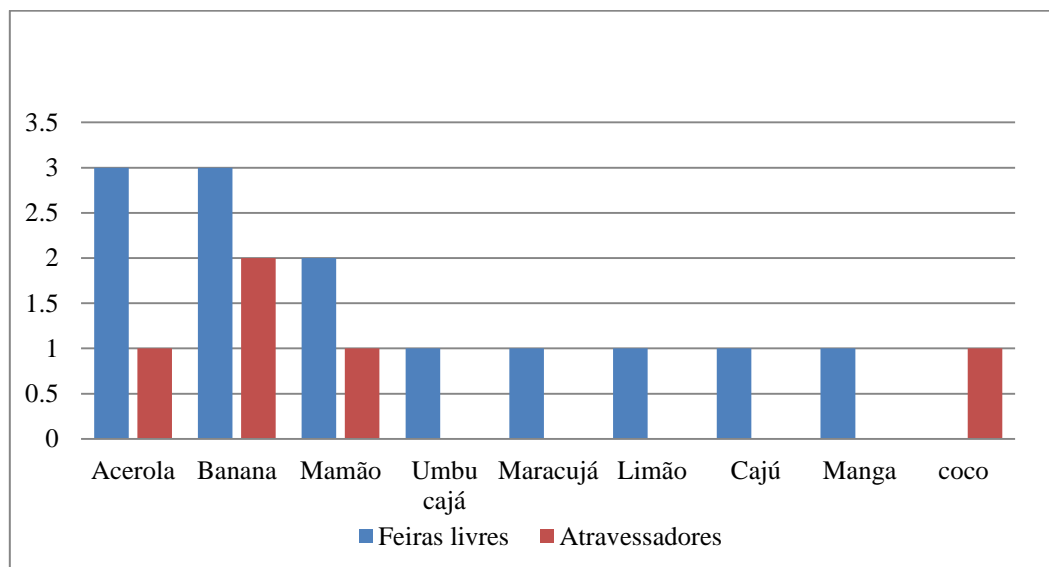


Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018

No quesito comercialização de frutas da AUP nas feiras livres e ao atravessador na região metropolitana de Natal também sobressai o número de produtores vinculados às feiras livres, os quais destinam sua produção de acerola, banana, mamão, umbu cajá, maracujá, limão, caju e

manga. Dos produtores que destinam produção aos atravessadores, aparecem variedades como acerola, banana, mamão e coco, este último não sendo destinado às feiras livres (Gráfico 06).

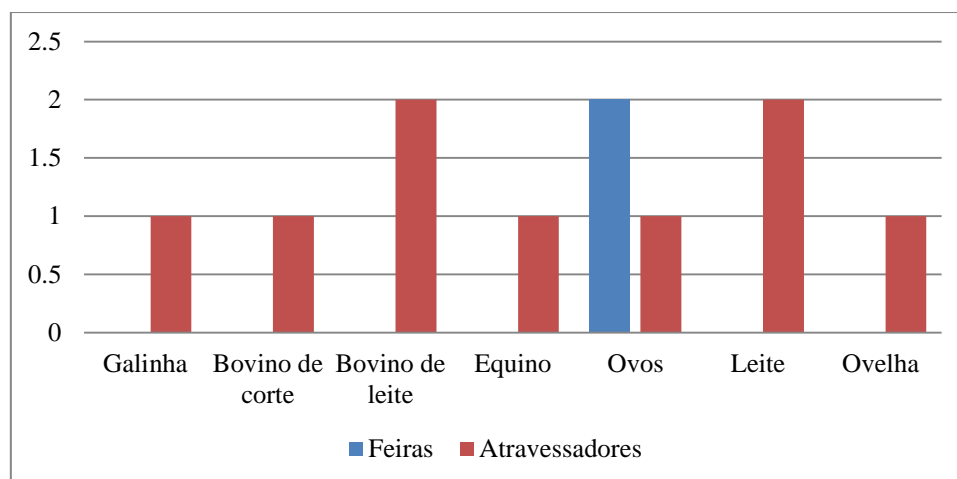
GRÁFICO 06: VARIEDADES E VARIABILIDADE NA COMERCIALIZAÇÃO DE FRUTAS DA AUP EM FEIRAS LIVRES E AO ATRAVESSADOR NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2018)



Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018

Quanto à comercialização de animais e/ou produtos de origem animal da AUP de Natal e região metropolitana, sobressai a presença do atravessador entre o produtor e o consumidor final, excetuando-se a comercialização de ovos de galinha que é comercializado preponderantemente em feiras livres. Os demais itens, como leite *in natura* e animais vivos (aves, bovinos de corte e leite, e equino) são comercializados junto ao atravessador.

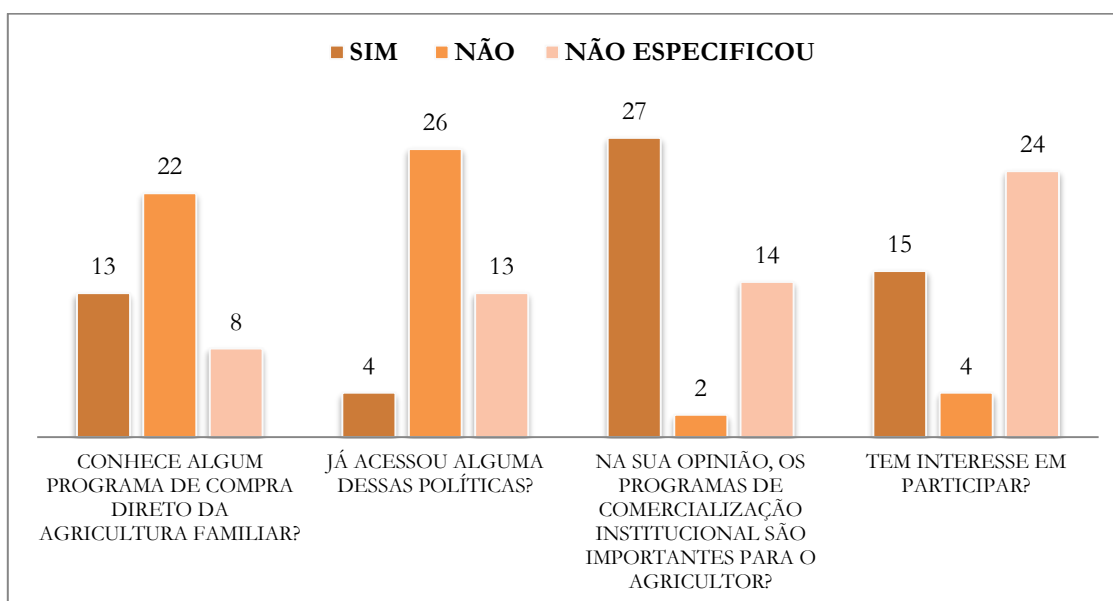
GRÁFICO 07: COMERCIALIZAÇÃO DE ANIMAIS E/OU PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL DA AUP EM FEIRAS LIVRES E AO ATRAVESSADOR NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2018)



Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018

No que concerne à percepção e relação dos agricultores da AUP de Natal e região metropolitana com os mercados institucionais, é notório o distanciamento entre estes ou a incidência de uma relação tímida e incipiente (Gráfico 08).

GRÁFICO 08: RELAÇÃO DOS AGRICULTORES DA AUP COM OS MERCADOS INSTITUCIONAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL (2018)



Fonte: Dados da pesquisa de campo do PGPSE, 2018

Depreende-se que a maioria dos produtores pesquisados desconhecem os mercados institucionais. Ademais, apenas 10% afirmaram ter acessado alguma política institucional, aparecendo o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, do Ministério do Desenvolvimento Social (03 produtores) e o PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Ministério de Educação (01 produtor). É válido frisar que o PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero. Lei esta que foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada por diversos decretos, estando em vigência o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, a execução do programa envolve seis modalidades: compra com doação simultânea, compra direta, apoio à formação de estoques, incentivo à produção e ao consumo de leite, compra institucional e aquisição de sementes. A articulação institucional do programa envolve parcerias entre estados, municípios e o próprio MDS, além da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). De acordo com o governo federal, trata-se de uma ação que visa à inclusão produtiva de famílias rurais pobres.

Já o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foi criado em 2009, pela Lei nº 11.947, (de 16/06/2009), visando oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica da rede pública de educação. De acordo com o Ministério da Educação, através do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais por ano (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. De acordo com o governo, o PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), mas também pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público Federal.

De acordo com a pesquisa de campo (2018), observa-se que a maior parte dos produtores pesquisados considera importante a implementação de políticas públicas dessa natureza, a exemplo do PAA e PNAE, no entanto apenas 1/3 dos produtores afirmam ter interesse em

participar dessas, já a maioria não evidenciou interesse nesse sentido, tampouco participou em algum momentos dessas.

Portanto, depreende-se que a vinculação da agricultura urbana e periurbana da região metropolitana de Natal ao mercado institucional é incipiente ou inexistente, pois apenas 10% dos produtores pesquisados já tiveram acesso a alguma política institucional, a exemplo do PAA e PNAE e a maioria não demonstra interesse, talvez por desconhecimento do que significa e representa tais políticas ou até mesmo por dificuldade de atender aos critérios de inserção, ou ainda por se tratar de uma conjuntura marcada por certo grau de satisfação diante das condições vigentes na sua dinâmica produtiva e de comércio, cuja destinação para o autoconsumo e a relação com feiras livres, atravessador e venda no próprio estabelecimento é evidente e notória praticamente em todo o universo da pesquisa.

### III. CONCLUSÃO

Conclui-se que a agricultura urbana e periurbana é um fenômeno bastante antigo na sociedade mundial e se apresenta de forma bastante expressiva e representativa na contemporaneidade, haja vista a sua capacidade de territorialização e incidência em praticamente todas as cidades e regiões do planeta. Isso está diretamente relacionado ao abastecimento alimentar, mas também ao desenvolvimento de circuitos econômicos, e suas distintas formas de organização e configuração.

No Brasil, esta se faz presente em todas as regiões e em praticamente todas as cidades, com mais expressividade nas regiões metropolitanas, capitais dos estados e médias cidades, a exemplo do caso estudado – Natal, capital do Rio Grande do Norte e seu entorno. Nesse caso, nota-se mais expressividade do fenômeno, sobretudo nas zonas mais vulneráveis e carentes do município, embora se desenvolva também em outras porções do território, a exemplo de bairros de classe média, fronteiras municipais, vales de rios, etc. Ou seja, trata-se de um fenômeno bastante difuso, mas ao mesmo tempo concentrado em determinados bairros das Zonas Norte e Oeste, mas também nos municípios limítrofes com Natal (Parnamirim, Extremoz, Macaíba e São Gonçalo do Amarante). Destarte, há diferentes formas de destino e comercialização da produção, destacando-se o autoconsumo, as feiras livres e o atravessador, além da venda no próprio local de produção. Trata-se de um fenômeno que garante a reprodução social de um significativo número de pessoas e famílias no território estudado, constituindo-se às vezes na única alternativa de ocupação e fonte de sobrevivência de quem a pratica e a desenvolve.

### IV. REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de; NEGRE, Malku; BONETA, Martí. Más allá de la racionalidad capitalista: los proyectos de huertos comunitarios en el contexto de la agricultura urbana y periurbana agroecológica de Cataluña. Actas del XV Coloquio Internacional de Geocrítica, Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista. Universidad de Barcelona. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/AzevedoNegre.pdf>. Acesso: 25 de maio de 2018.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (2018). Horticultura y diversificación. 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/agriculture/crops/mapa-tematica-del-sitio/theme/horticulturayladiversificacion/es/> Acesso: 01 de junho de 2018.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (2018). Agricultura urbana e periurbana. Diversos documentos e Relatórios. Disponível em <http://www.fao.org/unfao/bodies/COAG/COAG15/X0076S.htm>. Acesso: 15 de maio 2018.

FERNÁNDEZ CASADEVANTE, F., y MORÁN, Nerea (2016). Raíces en el asfalto: pasado, presente y futuro de la agricultura urbana. Madri: Edita Ecologistas en Acción, 2016.

LOCATEL, Celso e Francisco Fransualdo de AZEVEDO. Gestão do território e a prática da agricultura urbana na cidade de Natal (RN - Brasil). Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol.XIV, nº 331 (55). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-55.htm>. Acesso: 01 de maio de 2018.

MOUGEOT, Luc. J. A. Agricultura Urbana - conceito e definição. Revista de Agricultura Urbana, n.1, 2000. Disponível: <https://www.ruaf.org/sites/default/files/AU1conceito.pdf> Acesso: 08 de maio de 2018.

MOUGEOT, Luc. J. A (2005). AGROPOLIS - The Social, Political and Environmental. Dimensions of Urban Agriculture. London: Earthscan, 2005.

SANTANDREU, Allain; LOVO, Ivana Cristina. Identificação e Caracterização de Iniciativas de Agricultura Urbana e Periurbana em Regiões Metropolitanas Brasileiras. In: FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN; Departamento de Promoção de Sistemas Descentralizados – DPSD. Panorama da agricultura urbana e periurbana no brasil e diretrizes políticas para sua promoção. Belo Horizonte, 2007.

TERRILE, R. Planificación urbana, ordenamiento territorial y AU. Texto temático del Curso-Taller: “Diseño e implementación multi-actoral de políticas y acciones estratégicas en Agricultura Urbana”, IPES, RUAFA, Lima: 2006.

**COMUNICAÇÃO E MARKETING ESPORTIVO  
NO CENÁRIO BRASILEIRO:  
ANÁLISES, REFLEXÕES E TENDÊNCIAS**

CALDAS EHRENBURG, KARLA

# COMUNICAÇÃO E MARKETING ESPORTIVO NO CENÁRIO BRASILEIRO: ANÁLISE, REFLEXÕES E TENDÊNCIAS

## I. INTRODUÇÃO

Os temas relacionados ao universo esportivo têm ganho destaque no cenário brasileiro. Os megaeventos realizados no país nos últimos anos intensificaram o interesse da sociedade sobre a prática esportiva e as áreas que a envolvem, como inclusão social, economia, política, entre outras. Durante os períodos de realização da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos 2016, a imprensa e a publicidade brasileiras viveram momentos de grande proliferação de conteúdos esportivos e com isso a sociedade ficou imersa em um universo que até então era pouco explorado para a grande massa.

O presente artigo é formado por um recorte da tese de doutorado da autora, defendida em 2016, que buscou investigar a comunicação organizacional de empresas esportivas no ambiente digital conectado<sup>1</sup>. Para este artigo o objetivo central é apresentar o cenário da comunicação esportiva no Brasil a partir da visão de profissionais especialistas da área e da comunicação no Facebook e Twitter das duas maiores empresas do segmento esportivo em atuação na Copa do Mundo 2014, Adidas e Nike. A escolha pelos entrevistados se deu pelo destaque de suas carreiras no cenário nacional e das empresas pela sua importância mercadológica global e local no segmento em que atuam.

Para completar o mapeamento do cenário proposto é apresentado no início do artigo um embasamento teórico sobre a comunicação no ambiente esportivo e também sobre as práticas comunicacionais na sociedade conectada. Essa fundamentação teórica auxiliou a interpretação das entrevistas e a análise qualitativa das publicações das empresas estudadas, corroborando para a construção da conclusão da pesquisa.

## II. COMUNICAÇÃO EM REDE E OS IMPACTOS SOCIAIS

A investigação sobre processos comunicacionais na atualidade não permite isentar a presença e os impactos da internet. Com exceção aos estudos históricos, cada vez menos é possível compreender o universo social, local de ser da comunicação, sem contemplar a digitalização dos conteúdos, as conexões em rede e a velocidade no trânsito informacional. Criada para fins militares, expandida no âmbito acadêmico e popularizada no seio social, a internet modificou as bases relacionais, influenciando a forma como os indivíduos comunicam-se entre si e com as instituições com as quais estabelecem e mantêm laços.

Além de mudar as opiniões e as formas de interagir, a introdução de um novo meio de comunicação e de uma nova tecnologia comunicativa, num determinado momento da história da humanidade, passou a atingir a esfera de interação com o mundo, contribuindo para determinar a transformação da estrutura de percepção da realidade. (DI FELICE 2008: 21)

A capacidade de modificação social da internet tem ligação direta com sua estrutura formativa. A hipertextualidade, a não linearidade e a interatividade são aspectos basilares de sua composição e importantes de serem avaliados.

Conhecida como hipermídia, a internet é formada pela multimídia (múltiplos formatos midiáticos, como vídeo, áudio, textos, imagens etc) acrescida dos hipertextos e hiperlinks. Essa

---

<sup>1</sup> A tese completa pode ser acessada no link: <http://tede.metodista.br/jspui/handle/tede/1513>

característica única permite que conteúdos sejam interligados em uma rede praticamente infinita, o que oferece aos seus usuários uma ampla gama de materiais sobre os mais diferentes temas, de maneira simples e fácil de serem localizados. A distribuição em rede desses conteúdos fortalece a chamada não linearidade narrativa, já que não existe uma sequência linear rígida para o consumo dos conteúdos, permitindo que cada indivíduo escolha os seus caminhos de navegação de forma livre e reticular.

Já a interatividade, apresenta-se na internet de maneira potencializada e autônoma. A produção e distribuição de conteúdos não está mais restrita aos grandes produtores midiáticos, sendo ampliada e democratizada para todo e qualquer internauta que passa a ter sua participação nos processos comunicacionais deslocada para além do consumo. Outro ponto de destaque da interatividade na rede é sua ocorrência em tempo real e de maneira dialógica, o que reconfigura os conceitos de conversação e comunicação mediada por suportes tecnológicos.

Essas características da internet tornaram-se perceptíveis para os indivíduos ordinários a partir da criação e popularização das mídias e redes sociais digitais. Plataformas como o Facebook, Twitter, Instagram, entre outras, permitiram que as trocas sociais invadissem o espaço digital, ampliando as relações, antes restritas aos ambientes físicos, e reconfigurando os processos comunicacionais que passam a ter cada vez mais fontes produtoras, distribuidoras e consumidoras de informações.

O que chamamos mídia social se refere a um fenômeno emergente, que tem início com a apropriação dos *sites de rede social* pelos usuários. Essa apropriação, horizontaliza ainda mais os processos de comunicação, dá outra força ao papel dos nós da rede. [...] Na rede social e, em especial, nas redes sociais no ciberespaço, cada conexão é um caminho que permite que determinadas informações circulem entre os atores. (RECUERO, BASTO, ZAGO 2015:30)

Os autores avaliam ainda que os sites de redes sociais “podem ser compreendidos como elementos ampliadores da esfera pública que proporcionam um espaço onde, além da socialização, os atores podem expressar e reproduzir opiniões políticas e ideias que contribuem para o debate público” (RECUERO, BASTOS, ZAGO 2015:35).

Nesse contexto social, em que novas realidades se configuram é importante perceber não apenas as mudanças de comportamento dos indivíduos, mas também de empresas e instituições públicas e privadas, consideradas elementos sociais importantes e que necessitam de um bom relacionamento com diferentes públicos de interesse. Cada vez mais expostas no ambiente digital, por meio de sites e plataformas de redes sociais, as organizações têm buscado incluir em suas estratégias comunicacionais a disponibilização de conteúdos que estimulem o estabelecimento de laços, o engajamento na manutenção das relações e a permanente exposição de suas marcas. Empresas que não estão abertas ao diálogo e que não compreendem a dinâmica comunicacional do universo digitalizado podem ter sérios problemas na comunicação de seus produtos, marcas e na construção de suas imagens (BUENO 2003).

A estrutura formativa da internet fornece aos seus usuários uma riqueza de informações que podem ser utilizadas de maneira estratégica na comunicação empresarial. Todos os dados disponibilizados pelos usuários podem transformar-se em embasamento para a elaboração de planejamentos de comunicação bastante assertivos, direcionados para públicos específicos. No universo digital os conceitos de comunicação segmentada e de nicho são ampliados e explorados de forma muito mais potente que em outros ambientes. O relacionamento entre os atores sociais (indivíduos, empresas, organizações, governos etc) torna-se muito mais próximo, o que, mais uma vez, transforma as práticas relacionais já estabelecidas no âmbito social. Obviamente, o universo esportivo encontra-se incluído neste contexto e a comunicação de clubes, federações e marcas do



segmento também pode (e deve) explorar as características do ambiente digital aqui apresentadas em seus processos comunicacionais.

### III. COMUNICAÇÃO E MARKETING ESPORTIVO: PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

A comunicação no universo esportivo encontra-se em avanço no que diz respeito à profissionalização e popularização em âmbito brasileiro. É crescente o número de pesquisadores interessados em estudar os diferentes segmentos dessa área, proporcionando um crescimento no número de pesquisas e publicações – apesar de ainda ser evidente a necessidade de mais trabalhos frente às outras linhas de investigação do campo comunicacional.

O universo da comunicação digitalizada, como visto anteriormente, também contribui para uma expansão de mercados de nicho, onde encontra-se o universo esportivo. Essa possibilidade de estabelecimento dialógico com públicos de interesse específico e dispostos a colaborar na construção coletiva de conteúdos também é um importante ponto contribuinte para a expansão da comunicação esportiva. Para Dionísio (2014:261),

A febre digital e o poder da recomendação fazem com que hoje a paixão dos consumidores e respetiva influência não fiquem restritos ao seu leque de contactos físicos. Podem alastrar, de forma incendiária, na pradaria das emoções desportivas, sem qualquer controlo por parte dos gestores de marketing desportivo.

Este ambiente de investigação científica e prática mercadológica necessita de um entendimento sobre as suas bases teóricas, visto que o esporte como produto e objeto de pesquisa apresenta características muito particulares. O primeiro ponto que necessita de entendimento é a diferenciação entre comunicação e marketing. Os processos de comunicação estão ligados à transmissão e compreensão de mensagens, de diferentes temas, por parte dos atores do processo comunicacional, sempre baseados em seus objetivos previamente traçados. Já o marketing refere-se a estratégias (comunicacionais ou não) para atingir objetivos de gestão, ligados ao negócio da empresa, inerentes à própria razão de ser de um empreendimento (YANAZE 2011).

Essa diferenciação é importante de ser salientada pois no campo esportivo as empresas que realizam marketing esportivo são aquelas que possuem o esporte como seu objetivo de negócio (clubes, federações, empresas ligadas diretamente à prática esportiva), enquanto que a comunicação esportiva é realizada por empresas de qualquer natureza que utilizam o esporte como um meio de divulgação ou argumento (normalmente os patrocinadores de clubes, eventos e atletas). Bechara (2001) e Mullin, Hardy e Sutton (2004) são autores que explanam sobre essa divisão e corroboram para uma delimitação teórica correta sobre comunicação e/ou marketing esportivo.

Outro aspecto que deve ser conceituado são as características do produto esporte. Seus diferenciais em relação aos outros bens de consumo, impulsionam ações comunicacionais e de marketing bastante singulares, demandando conhecimento específico de profissionais e pesquisadores que atuam nesse segmento.

Morgan e Summers (2008:180-183) estabelecem claramente algumas características muito próprias do produto esportivo. As autoras consideram a *intangibilidade* como algo bastante peculiar, pois para elas, a não obtenção de algo físico – mas sim localizado no campo da experiência – que justifique o gasto financeiro pode ser um fator de risco e desconforto que deve ser levado em conta. A *inseparabilidade*, já que o esporte é um produto que é consumido enquanto é produzido, a *heterogeneidade*, visto que uma partida ou campeonato são sempre diferentes de

outros, e a *percebilidade*, pois o esporte precisa ser consumido imediatamente a sua produção, são outros componentes fundamentais que devem ser sempre levados em conta no momento de se atuar no campo comunicacional esportivo.

Ehrenberg (2016:98) considera que “a associação do esporte com marcas e produtos de diferentes segmentos tem ganhado espaço nos planejamentos de comunicação organizacional, pois, cada vez mais, o mercado necessita encontrar formas de estimular o consumo sem que isso seja feito de maneira abrupta e evidente”. Neste sentido é interessante destacar a análise de Rocco (2015) quando o autor afirma que pelos atributos positivos que podem ser associados ao esporte, ele apresenta uma série de possibilidades interessantes para o trabalho de consolidação de marcas e criação de valores para os stakeholders.

Analisando a utilização do esporte como elemento e argumento comunicacional, Ehrenberg (2016) pondera que os valores simbólicos do esporte podem ser utilizados por empresas de diferentes segmentos, contudo, para a autora, é no setor esportivo que ele pode ser explorado de maneira mais concreta, com maior possibilidade de atingir os objetivos desejados.

#### IV. EXEMPLOS PRÁTICOS DA COMUNICAÇÃO DIGITAL ESPORTIVA

A parte empírica deste artigo foi desenvolvida em duas etapas, entrevistas em profundidade com profissionais da área (apresentadas no próximo item deste artigo) e uma análise qualitativa dos perfis de Facebook e Twitter das empresas Nike e Adidas em seus segmentos ligados ao futebol. A escolha das empresas foi feita pela sua importância mercadológica global e local no segmento em que atuam.

O universo de análise compreendeu os conteúdos publicados pelas empresas em suas páginas do Facebook e Twitter, que divulgam conteúdo relacionado ao universo do futebol e escritas em português. São elas: <https://www.facebook.com/nikefutebol>, <https://twitter.com/nikefutebol>, <https://www.facebook.com/adidasFutebol> e <https://twitter.com/adidasbrasil>. Após a coleta dos dados, o perfil da marca Nike mudou para @NikeBrasil, disponível em: <https://twitter.com/nikebrasil>

A análise apresentada nesta pesquisa compreende aos meses janeiro, junho e julho de 2014. A escolha destes períodos é explicada pelo fato de janeiro ser o primeiro mês do ano da Copa do Mundo FIFA no Brasil e junho e julho serem os meses de realização do Mundial.

No total foram analisados 510 itens (entre posts e tweets), divididos da seguinte forma: Adidas (57 posts no Facebook e 285 tweets) e Nike (52 posts no Facebook e 168 tweets), com o objetivo de identificar os tipos e formatos de ação nas mídias sociais, além do conteúdo e do local das inserções. Também foram analisados cerca de 50 comentários de 73 posts publicados nos meses de junho e julho, afim de se obter um olhar sobre a interação das marcas com seus interlocutores.

A análise dos posts e dos tweets levou em conta as seguintes categorias:

- Tipo de ação: Patrocínio de clubes, patrocínio de atletas, patrocínio de eventos, patrocínio de seleções, produtos, divulgação de campanha, data comemorativa e divulgação do esporte
- Formato da publicação: Foto, Vídeo, Texto
- Conteúdo da publicação: Lançamento de produto, divulgação de produto, divulgação de evento, incentivo ao clube, incentivo ao atleta, incentivo à seleção, divulgação de atleta, divulgação de clube, divulgação de seleção, divulgação do esporte

- Local da produção (idioma): Nacional, internacional

No Facebook a Adidas explorou mais evidentemente a divulgação e o lançamento de produtos. Também trabalhou com a divulgação de seus patrocínios em clubes e seleções, intensificando essa estratégia no período de realização da Copa do Mundo, em que patrocinou não só o evento em si, mas também oito seleções, além de importantes atletas. A maior parte dos conteúdos era no formato de fotos, sendo os vídeos pouco explorados pela marca.

No Twitter a empresa explorou mais os patrocínios, principalmente no período da Copa. O evento apareceu bastante e a bola Brazuca também foi destacada. Os formatos que predominaram foram fotos e textos. É importante mencionar que todos os conteúdos publicados no Facebook também o foram no Twitter, mas nesta rede também foram divulgados conteúdos inéditos, o que demonstrou uma maior inclinação da marca para o uso dessa plataforma.

Nas publicações da Nike no Facebook o conteúdo predominante foi o patrocínio de eventos, seguido do patrocínio de atletas e divulgação de produtos. É interessante notar que o patrocínio de clubes e seleções foi pouco explorado mesmo no período da Copa do Mundo (fato que pode ser explicado pelas restrições que a marca tinha por não ser patrocinadora do mundial). A marca explorou em suas postagens os eventos que realizou nesse período: a “Batalha das Quadras” e a “Casa Fenomenal”. O formato mais publicado foi texto, seguido por fotos.

No Twitter, o patrocínio de atletas se fez presente em maior quantidade, seguido pelo patrocínio de eventos e divulgação de produtos. E o formato mais explorado foi a união de texto e foto. A marca não explorou o Twitter de maneira ampla, sendo este usado mais para divulgar os acontecimentos sobre os eventos que realizou.

De maneira geral as marcas utilizaram as duas plataformas como vitrines para a divulgação de seus patrocínios, seus produtos e dos eventos que realizaram.

Sobre a interação com os internautas, as duas empresas não dialogaram de maneira igualitária, sendo a Nike mais disposta para a conversação que a empresa alemã. A Adidas teve 38 posts com comentários analisados no período e a Nike 35. É importante destacar que os internautas interagiram principalmente por meio de “curtidas”, que é a ação de mais baixo envolvimento. Os comentários representaram a menor forma de manifestação, ficando atrás, inclusive dos compartilhamentos.

A postura prioritária da Adidas foi não responder aos internautas que fizeram muitos comentários em todas as publicações. Já a Nike, apesar de não intensamente, interagiu tirando dúvidas sobre como participar dos eventos realizados por ela, além de responder aos comentários sobre os atletas, eventos e produtos. Notou-se que a interação da Nike acontecia com os primeiros comentários dos posts, já que a quantidade de interações era bastante grande. As respostas da empresa sempre priorizavam o tom pessoal (marcando o nome do internauta) e o bom humor, por meio de uma linguagem informal e descontraída. Em vários momentos a resposta era totalmente padronizada e explorava as hashtags trabalhadas pela marca em suas campanhas.

## V. CRÍTICAS PROFISSIONAIS SOBRE O MERCADO

As entrevistas em profundidade desenvolvidas nesta parte empírica foram realizadas com quatro especialistas brasileiros da área estudada (dois acadêmicos e dois profissionais de mercado). A escolha pelos entrevistados se deu pelo destaque de suas carreiras no cenário brasileiro.

Atendendo a uma exigência do Comitê de Ética da Universidade Metodista de São Paulo<sup>2</sup>, os entrevistados não puderam ser identificados e, por isso, foram denominados por suas áreas de atuação. O Entrevistado chamado “Professor” é um professor doutor de uma universidade estadual paulista, especialista em comunicação e gestão do esporte. O Entrevistado “Especialista” é um professor doutor de universidades particulares paulistas, especialista em comunicação, esporte e economia. O Entrevistado “Executivo do esporte” é um executivo de pesquisa em marketing esportivo, atuante em uma empresa multinacional. E o Entrevistado “Publicitário” é um publicitário, especialista em marketing digital. As entrevistas foram realizadas pessoalmente ou por meio de conferências virtuais em tempo real, o que permitiu maior interação entre a pesquisadora e os entrevistados.

A partir das entrevistas foi possível notar que as opiniões e percepções dos profissionais complementam-se. Inicialmente, todos destacaram que o mercado de comunicação e marketing esportivo está em crescimento, em uma fase de transição e amadurecimento. Contudo, o entrevistado “Especialista” avalia que o mercado não se encontra no lugar positivo que se planejava antes da realização da Copa do Mundo em 2014. Para ele, devido a vários aspectos, como a má gestão, falta de estrutura da indústria do esporte e a situação econômica do país, o mercado não está evoluindo como se previa (ESPECIALISTA 2015).

Um ponto muito importante destacado pelos entrevistados é o crescimento, mesmo que ainda tímido, da popularidade e investimentos em modalidades até então não tão exploradas no cenário nacional. O “Professor” (2015) destaca que o crescimento de várias modalidades acontece em um cenário em que o futebol não se encontra em um bom momento, com queda na qualidade e problemas de gestão.

Além de focar nas questões sobre a comunicação esportiva, as entrevistas também objetivaram colher informações sobre o universo da comunicação de empresas realizadas em ambiente digital. O entrevistado “Publicitário” (2015) aponta que os investimentos em publicidade digital têm crescido no Brasil, mas pondera que o mercado ainda não está consolidado. Um dos fatores para isso, segundo ele, é a dificuldade em compreender as práticas comunicacionais no mundo digital, por parte dos gestores administrativos e devido à filosofia de muitas empresas. No recorte do segmento esportivo o entrevistado considera que as empresas do segmento possuem boas práticas e que muitas ações servem de inspiração e exemplo até mesmo para outros segmentos. Ele destaca que as redes sociais digitais devem ser utilizadas pelo seu grande grau de penetração, atuação próxima aos públicos de interesse das marcas e grande variedade de métricas disponíveis para avaliar resultados.

Outra maneira da comunicação ser trabalhada no campo esportivo é demonstrada pelo entrevistado “Especialista” (2015), quando este afirma que “o esporte funciona como uma forma de vinculação positiva, porque permite narrativas, boas histórias, permite trabalhar a história de atletas, de clubes, de paixões”. O entrevistado exemplifica que as empresas do segmento esportivo têm atuado cada vez mais com o uso desse universo narrativo, sem deixar de divulgar as características de seus produtos ou preços, por exemplo.

Quando questionados sobre quais caminhos devem ser traçados para a melhoria do segmento da comunicação esportiva no Brasil, os entrevistados apontaram duas direções bem claras: melhoria do produto esporte e melhor qualificação dos profissionais.

O entrevistado “Executivo” considera que o Brasil ainda não se iguala a outros países pois a qualidade do produto esportivo brasileiro é ruim. Para ele, um grande problema é de ordem

---

<sup>2</sup> Como já explicado na introdução do artigo, esta pesquisa é parte da tese de doutoramento da autora, desenvolvida na Universidade Metodista de São Paulo.

econômica, já que os melhores jogadores de diferentes modalidades, como futebol, basquete e vôlei, não atuam no país porque são vendidos para clubes internacionais, garantindo lucros financeiros imediatos aos clubes nacionais. O entrevistado pondera, ainda, que as federações esportivas precisam divulgar mais seus atletas fora do ambiente esportivo, a fim de aumentarem a visibilidade do esporte.

Já para o “Professor”, o mercado brasileiro precisa de profissionais com mais competência para atuarem no universo esportivo de maneira administrativa. Ele aponta que, no país, o esporte é visto quase como um elemento político, o que prejudica o seu desenvolvimento, e que os gerenciadores do esporte no país parecem não ter conhecimento do potencial que a área possui.

As entrevistas em profundidade realizadas com os quatro profissionais são importantes para se obter um olhar mercadológico do universo esportivo brasileiro e da comunicação desenvolvida nesse ambiente. Essa análise crítica e a investigação sobre as práticas das empresas Nike e Adidas em duas redes sociais no Brasil, corroboram de maneira empírica para a construção de um cenário avaliador sobre a comunicação e o marketing esportivo brasileiros.

## VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar as práticas das duas empresas estudadas e as entrevistas com os profissionais é possível perceber que a comunicação e o marketing esportivo desenvolvidos no Brasil têm evoluído nos últimos anos, mas ainda carecem de uma melhoria em suas práticas. As dificuldades e limitações da gestão esportiva no país afetam diretamente (e, em sua maioria, negativamente) a qualidade das estratégias e ações comunicacionais. Nota-se que o foco das ações é direcionado às modalidades tradicionais de patrocínios, como compra de espaços em camisas, em placas de estádios e divulgação de publicidade em mídias tradicionais.

Os entrevistados apontam para o uso das mídias digitais conectadas de maneira integrada aos planejamentos de comunicação e como um complemento para as ações tradicionais. Acreditam, também, em sua capacidade de engajamento, principalmente quando as histórias e o lado emocional do esporte são explorados. Isso foi claramente observado na prática das duas empresas estudadas. Os conteúdos publicados pelas empresas notoriamente faziam parte de um planejamento midiático maior (que envolveu a realização de eventos, por exemplo) e as redes sociais digitais serviam prioritariamente como divulgação de outras ações. As narrativas do futebol foram amplamente trabalhadas pelas marcas, que exploraram a imagem dos atletas e o universo simbólico do esporte em seus posts e tweets.

O engajamento se concretizou de maneira discreta e as empresas não se mostraram muito dispostas a estabelecer um diálogo frequente com os internautas, nem tão pouco estimularam sua participação na construção colaborativa de conteúdos. Isso demonstra que o mercado percebe a importância de atuar no ambiente conectado, todavia, não explora todas as possibilidades comunicacionais oferecidas pelo meio.

Os megaeventos esportivos apresentam-se como um tema importante na comunicação esportiva, sendo o assunto prioritário nas publicações das empresas estudadas. Sob a ótica dos entrevistados nota-se um certo otimismo em relação às possibilidades oferecidas pelos megaeventos esportivos sem, contudo, perderem a racionalidade e a percepção de que muito ainda precisa ser feito no país para que o mercado cresça e se diversifique em modalidades e investimentos comunicacionais.

Nesse contexto, o estudo proposto por esse artigo, baseado em conceitos teóricos sobre comunicação e marketing esportivo e comunicação digital e na investigação empírica, apresenta

resultados que podem contribuir para a compreensão do cenário deste segmento, bem como servir de estímulo para novas pesquisas, já que não cabe aqui a pretensão de esgotar o assunto.

## VII. REFERÊNCIAS

BECHARA, Marco. Marketing esportivo: resultados com ética e compromisso social. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.gestaodesportiva.com.br/ebook%20Bechara.pdf>>. Acesso em: abr. 2013.

BUENO, Wilson da Costa. Comunicação empresarial: teoria e pesquisa. Barueri, SP: Manole, 2003.

DIONÍSIO, Pedro. Marketing Desportivo – o Marketing da Paixão. In: BRITO, Carlos Melo e LENCASTRE Paulo de (org). Novos Horizontes do Marketing. Alfragide, Portugal: Publicações Dom Quixote, 2014.

DI FELICE, Massimo. Redes sociais digitais, epistemologias reticulares e a crise do antropomorfismo social. IN Revista USP. São Paulo. N.92, p 9-19. Dezembro/fevereiro 2011/2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/34877/37613> > Acesso em 14 abr 2018.

EHRENBERG, Karla Caldas. Bola na rede: uma análise das estratégias comunicacionais de empresas esportivas no ambiente digital conectado. Tese, 2016. 228 p. Disponível em: <http://tede.metodista.br/jspui/handle/tede/1513>. Acesso em: jan. 2018.

MORGAN, Melissa Johnson, SUMMERS, Jane. Tradução Vertice Translate. Marketing Esportivo. São Paulo: Thomson Learning, 2008.

MULLIN, Bernard. J.; HARDY, Stephen; SUTTON, William A. Marketing esportivo. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2004.

ROCCO, Ary Júnior. Brasil 1x7 Alemanha: o dia em que a comunicação a favor do esporte goelou o esporte a favor da comunicação. In: MARQUES, José Carlo. A Copa das Copas? Reflexões sobre o Mundial de Futebol de 2014 no Brasil. E-book. São Paulo: Ludens, 2015.

YANAZE, Misturu Higuchi (org). Gestão de marketing e comunicação: avanços e aplicações. São Paulo: Saraiva, 2011.

# UN ESTUDIO DE LA CIUDADANÍA EN LA ACCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

SEVILLA BRENES, LAURA  
LÓPEZ GARCÍA, IRENE MARÍA

# UN ESTUDIO DE LA CIUDADANÍA EN LA ACCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES.

## I. INTRODUCCIÓN

Los servicios sociales como sistema de protección social se entienden como un ámbito específico y diferenciado de la seguridad social, de la salud, o de la educación que tienden a concentrar buena parte de las políticas dirigidas a paliar el empobrecimiento y la exclusión social. En este trabajo se trata de mostrar qué queda de la intención del Estado por hacer efectiva la ciudadanía a través de los derechos sociales en este ámbito. En este estudio se ha tenido en cuenta que se tratan de un entramado débil de prestaciones y programas que actúan a modo de última red con el propósito de evitar las formas más extremas de la exclusión social.

En este análisis se propone el estudio de los límites y las tensiones de las políticas y prácticas profesionales en este ámbito para hacer efectivos los derechos sociales de ciudadanía. Y más aun considerando los retos de las sociedades actuales como la tendencia a la atención desde parámetro de igualdad y universalidad, unido a la dotación insuficiente de recursos sociales y financieros que generan una discriminación sobre los sectores de la población más vulnerable conocido como efecto mateo.

El trabajo responde en primer lugar a una aproximación sobre los referentes teóricos y metodológicos del estudio sobre las dinámicas ciudadanas en el ámbito del Sistema público de los Servicios Sociales, (en adelante SPSS), en España y para el caso de Andalucía, ya que son los gobiernos de las regiones los entes competentes de este sistema. Se ha tenido en cuenta que el sistema se pone en marcha en el proceso de modernización social y económica que se produce en el tránsito a la democracia a mediados de la década de los 70. Es en ese momento en el que se configura un Estado de Bienestar Social, (en adelante EBS), acorde a los modelos del entorno europeo. Justo en un tiempo en el que comienza a cuestionar y es precisamente el SPSS, a diferencia de lo que ocurre con otros sistemas como en el caso de la Seguridad Social, la Sanidad o la Educación el que nace y se reforma de modo significativo en este periodo (Rodríguez Cabreo, 2004). Igualmente, se ha tomado como caso la información que genera la política de servicios sociales para el caso de Andalucía. Ya que, permite estudiar el modo concreto en el que se configura esta cuestión al ser una competencia de los gobiernos de las autonomías. Es más, la concreción es territorial igualmente pues la organización del SPSS en dos niveles tiene su puerta de entrada en la atención general cuya competencia central se desplaza hacia las corporaciones locales, ayuntamientos y diputaciones. Esto refleja una de las distancias que recorre el pronunciamiento y las prácticas del Estado en este ámbito del bienestar.

Esta proximidad de la política tiene sus correlatos en la proximidad de las relaciones profesionales que atraviesan las prácticas de cuidados y ayuda social de este sistema, también denominado servicios sociales personales.

## II. LA CIUDADANÍA EN EL MARCO DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR SOCIAL

La ciudadanía social no ha dejado de generar estudios y preocupación en el ámbito de las ciencias sociales, se trata en este caso del interés que suscita el modo en el que la sociedad se ha dotado de una categoría que ha permitido la emancipación de las personas. Este asunto, se ha manifestado como cuestión de utilidad amplia y renovada (Fraser y Gordon 1992; Somers, 2008).



La integración de la función social dentro de los Estados a través de la fórmula de EBS permitió materializar la inclusión de la faceta social entre las funciones asumidas por el Estado. Esta innovación política admitió la extensión del disfrute material de la ciudadanía entre la generalidad de la población. La ciudadanía social desde mediados del siglo XX, integrará como el EBS la tensión entre libertad económica e igualdad social (García Cotarelo, 1986), admitiendo que el control sobre la desigualdad de clase realizada por el Estado permitía una aceptación de ésta en este sentido (Marshall 1992).

Uno de los retos con los que se enfrenta el ejercicio de la ciudadanía social es la permeabilidad de las prácticas políticas al reconocimiento de la diversidad de componentes de la población que afectan al disfrute o exclusión del bienestar. El ámbito del SPSS es un espacio que permite observar las tensiones que genera, digamos, ensanchar el patrón de la ciudadanía social, sobre una primera propuesta de índole universal, que obvia los elementos múltiples de identidad de los sujetos y grupos sociales, género, clase, edad, etnia, nacionalidad, diversidad funcional o diversidad sexual. En este constructo se observa un itinerario de exclusión y de inclusión donde las garantías se han ido progresivamente conquistando entre los grupos sociales que inicialmente no se contemplaban (Lorente, Sevilla y Camacho, 2011).

Para este trabajo la ciudadanía se considera una categoría que permita observar el impacto y las relaciones que se establecen con la intervención social. Se estaría en línea con el manifiesto de Sommers cuando la ciudadanía no es un estatus es una práctica social construida (Somers 2008, 39). Esta construcción propositiva nos sitúa en el hacer consecuente para que se promueva la ciudadanía social. Y por tanto en la consideración de, cómo las políticas de servicios sociales, construyen o no las posibilidades de una intervención social que hagan efectiva, a su vez, la propia ciudadanía social.

La ciudadanía social, desde este ámbito del bienestar, se vincula al ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales. El derecho a un nivel de vida adecuado, esto es, el derecho a disponer de los medios para satisfacer las necesidades básicas de toda persona y su familia, con una mención explícita a la alimentación, vestido, y vivienda. (García y Miranda, 2011). Esta consideración es coherente con las demandas que plantean superar la línea de pobreza de acuerdo con las mediciones aceptadas en la región.

El estudio de la ciudadanía requiere analizar las relaciones con el Estado y entre los ciudadanos. En este caso, además de atender la preeminencia del Estado en la promoción de las políticas que atiendan el bienestar de la ciudadanía, no podemos obviar que la política en el espacio de los servicios sociales tiende a externalizar las actuaciones en las instituciones promovidas por la sociedad civil organizada. Y cómo el bienestar en este ámbito no se agota en las acciones del Estado, sino que muestran ser interdependiente de los entornos sociales.

Las bases de la organización jurídica referentes a este aspecto que supondría en su caso la regulación de la faceta de inspección y control de la administración pública no se ha desarrollado de modo suficientemente así como de los medios para la reclamación al no constituirse como programas de derecho sino graciables, así lo apunta, García y Miranda, (2011)

### III. LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

La exclusión social como problema social nos sitúa en el estudio de la desventaja, la desigualdad y la pobreza en las sociedades contemporáneas en el marco europeo. Se trata de un término que ha venido basculando entre la privación material y el hincapié en la debilidad de los vínculos relacionales.

Se exponen a continuación los diversos elementos que configuran la complejidad del fenómeno, como son el carácter procesual, la multidimensional de las dimensiones y los factores de causa e impacto y los anclajes multinivel que muestra en relación a las personas y territorios.

La complejidad de este extremo de la desventaja en las sociedades contemporánea, muestra multitud de aristas interconectadas y restringidas por las trayectorias históricas, políticas, culturales, económicas y sociales que contribuyen a proyectar un fenómeno impreciso (Silver 2007).

Las circunstancias que intervienen en la exclusión conforman un proceso inscritas en el continuo inclusión-exclusión, en el que se distinguen distintos momentos y graduación de esta cuestión. Las propuestas sobre este aspecto rechazan un tratamiento binario. Asociado a esta consideración se plantean los distintos itinerarios que pueden producirse en función de los factores de riesgo, factores de protección e intensidad con las que entran en juego (Atkinson et al., 2002).

A lo anterior, en la delimitación de la exclusión social, se alude a la multidimensional de las causas y los alcances del fenómeno. Su explicación no se encuentra en una casusa conformada por aspectos únicos, ni por el número de factores que entran en juego, estos más bien sitúan la gradación de las distancias sociales, los estadios de vulnerabilidad. Si bien es cierto que se apunta la centralidad de dos facetas en las que se reconoce el fenómeno, estas son la distribución de los bienes y las relaciones. La complejidad del problema está asociada tanto a los aspectos en los que se manifiesta, a la multiplicidad de factores que se encuentran implicados y la relación acumulativa que pueden presentar. La polimanifestación y correlación entre las carencias con una dinámica de interrelación y retroalimentación expone la dificultad del asunto (Room, 1995). Los ámbitos en los que se ordenan tanto las causas como las consecuencias de la vulnerabilidad y la exclusión se relacionan con: económico, laboral, residencial, relacional, político y sanitario. Sin embargo, se extiende su manifestación a otros aspectos como la participación, la habilidad para desempeñar una actividad socialmente reconocida, la implicación política y la interacción social. En este sentido el planteamiento realizado por Laparra, nos parece de interés por el ejercicio de síntesis para el análisis institucional y político de la exclusión social. Así como permite en este trabajo reconocer las dimensiones y las facetas sobre los que actúa los contenidos de las políticas de servicios sociales andaluza.

TABLA 1 LOS PROCESOS DE LA DESVENTAJA PARA LA CIUDADANÍA SOCIAL

Dimensión	Facetas	Aspectos	Procesos
Económica	Producción	Empleo	Exclusión relación salarial
	Consumo	Ingreso	Pobreza económica
Política	Derechos políticos	Participación política	Exclusión de una ciudadanía social efectiva e integral
	Derechos civiles	No discriminación	
	Derechos sociales	Educación	
		Salud	
		Vivienda	
	Servicios Sociales		
	Ausencia de lazos	Redes primarias	Aislamiento

Relacional	Relaciones sociales perversas	Identidad, normas y conductas	Integración desviada
------------	----------------------------------	-------------------------------------	----------------------

Fuente Adaptación Laparra et al. (2007)

El contexto en el que se inicia la política social de exclusión, tiene lugar, en pleno cuestionamiento de los EBS. En la década de los 80, se identifica como a los colectivos que ya venían mostrando dificultades para participar del progreso de la sociedad, se suma la de nuevos grupos “tradicionalmente integrados”. Un cambio de denominación por la cuantitativa de la problemática, desplaza el debate sobre la cualitativa de la baja permeabilidad de las políticas para atender la diversidad, diferencias y las bases de discriminación tanto de los sistemas de protección como el mercado laboral (Arriola, 2014).

Los Estados progresivamente podrán en marcha políticas ad hoc para ampliar la ciudadanía social en buena parte, como en el caso de España, auspiciado por la Unión Europea (en adelante UE). Esta estrategia se origina durante la recuperación de la economía tras la crisis energética de los 70, al ponerse de relieve, que no era suficiente el crecimiento económico para atender la pobreza. Las medidas económicas que se vienen poniendo en marcha en el entorno europeo de corte liberal ganan la partida a la política social de corte socialdemócrata, al lograr imponer con carácter restrictivo la capacidad de generar una protección social europea. Esto supone que la protección social es competencia de los Estados y no de la UE. La acción de los países discurrirá para hacer efectivos los tratados, según la disponibilidad económica y las particularidades culturales. Una disponibilidad económica que en buena parte proviene de Fondo Social Europeo y ordenadas según la elaboración de Planes de inclusión que marcan una actuación de arriba abajo, mediante un despliegue de las programaciones que se orientan desde el gobierno central hasta los gobiernos locales.

La europeización de las políticas sociales y de lucha contra la pobreza en España (Rodríguez, 2004), tiene un claro ejemplo en el caso de Andalucía donde la política de servicios sociales se ha mostrado vinculada a los impulsos y a la financiación europea. Esto ocurre en las actuaciones dirigidas a la colaboración con la sociedad civil organizada, programa de actuación con las familias o las acciones dirigidas a actuar sobre barrios en desventaja social. No lo ha sido tanto para regular la programación de estas medidas ya que sólo se ha promulgado una planificación en los servicios sociales para el periodo 1993-1996 y un único plan de inclusión social para del 2003 a 2006 que se ha venido prorrogando mediante la financiación de las líneas de actuación a través de la convocatoria anual de ayudas para la subvención de las mismas.

#### IV. LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales se configuran como sistema de responsabilidad pública de acción social para la atención de las necesidades básicas de la población. Se trata de una herramienta del Estado de Bienestar Social para la redistribución de recursos, la protección social de la población y la configuración de una sociedad más igualitaria y justa. Es el sistema que presenta un menor desarrollo para el conjunto de los regímenes de bienestar (Aguilar, 2009). Recordamos que la puesta en marcha del SPSS se produce durante el proceso de democratización y junto a la entrada de España a la entonces Comunidad Económica Europea, ambos procesos, atraviesan la modernización social y económica del Estado y la sociedad española.

La acción social en el sistema se organiza en dos niveles para el caso de España. Un primer nivel de atención generalista organizado territorialmente en el ámbito del municipio por barrios o distritos y cuya competencia en la gestión corresponde a las corporaciones locales ayuntamientos y diputaciones. Y un segundo nivel de atención especializada en los sectores de población vulnerables: familias, infancia, mujer, inmigrantes, personas sin hogar...

La acción social prestada no se agota en este sistema sino que requiere de una coordinación entre los niveles organizativos propios y con los sistemas de protección educación, salud y seguridad social. Para este trabajo, atendemos dos elementos de orden jurídico, administrativo, organizativo y funcional financiero, que permiten comprender y mostrar la configuración del sistema completando el EBS en España. Estos elementos son la vocación universal y la igualdad con la que se configura el sistema público.

El principio universal se incardina en la ciudadanía social mediante la materialización de servicios y prestaciones en los que se van haciendo efectivos los derechos de sociales. Este principio de orden jurídico se presenta más como una vocación que una realidad en el SPSS en España (Rodríguez Cabreo, 2004). La razón de este pronunciamiento desde el discurso técnico y político se vincula a dos aspectos, por un lado, frente a la secular acción social privada, su modernización e integración en un sistema público, compensando la posición residual del Estado hasta ese momento. Y por otro, esta ruptura tiene la intención de desvincularse del estigma asociado a la ayuda a determinados grupos sociales, con carencias y/o con dificultades normalizando su actuación (de las Heras, 2009). Esta apreciación conecta y profundiza en la posición que ocupa el Estado en la representación y defensa del interés general de la sociedad en el campo del bienestar social. Es en esta condición, se muestra las tensiones en la garantía de la ciudadanía social prestada en el SPSS. Ya que interactúan en el marco de las relaciones cercanas, mediante esta proximidad se concreta y materializa el abstracto de la atención universal de la ciudadanía expresado por la política. Ya que es precisamente en los servicios sociales donde se concentra buena parte de la ciudadanía que requiere ser atendidas por sus singularidades y por la diversidad de modos en los que se experimenta la desigualdad por edad, género, nacionalidad, etnia, clase o diversidad funcional (Benahabib 2006).

La igualdad como segundo elemento que permite el estudio del sistema, se asocia al modo en el que el Estado ordena la competencia de este sistema de protección. En el caso de España la competencia de los servicios sociales se asigna al gobierno de las regiones, de las comunidades autónomas, en los inicios de la democracia sin que previamente hubiera un proceso de racionalización funcional y organizativa recomendada por Naciones Unidas en 1978 (Casado 2007). Esta descentralización temprana de la competencia sobre la acción de la asistencia social es una marca distintiva del sistema. Justificado por garantizar un acceso en igualdad de condiciones a toda la ciudadanía a través de un anclaje territorial próximo a la población desde el primer nivel de atención. Igualmente esta temprana descentralización responde a las demandas de los territorios autonómicos y a un proceso de organización administrativa opuesto al centralismo franquista. A estas circunstancias, se añade la presión sobre los primeros gobiernos democráticos de las corporaciones locales en 1979, para que atendieran en orden a los tiempos, las necesidades básicas superando el modelo benéfico asistencial existente hasta el momento. Este extremo ha sido considerado, el origen de un sistema de protección social que en manos de múltiples administraciones ha tenido como resultado un desigual desarrollo ya no solo en el nivel autonómico sino también en el local. La ausencia de una regulación normativa nacional, se suplió mediante un acuerdo interadministrativo de mínimos sobre los contenidos, las condiciones técnicas y el modo de financiación denominado Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en 1988. En el lapso temporal entre este acuerdo y el proceso de descentralización a comienzo de la década de los 80, las corporaciones locales iniciaron sus reformas sobre la asistencia social y las regiones promulgaron las leyes en este ámbito (1984-1992). Desde entonces el modo de organización del sistema ha derivado en una puesta en marcha y dotación desigual expresada en un desarrollo jurídico, organizativo y de contenidos diversos para cada una de las 17 comunidades autónomas (Aguilar, 2009).

Por último, se trata de un sistema de provisión mixta, en el que se muestran las fuerzas entre las viejas instituciones que venían ocupando en este espacio del bienestar, y la administración pública que es la nueva responsable en todos los casos de su regulación, organización, control y de su provisión. Este encuentro de fuerzas muestra una dinámica no siempre conveniente en la ordenación del sistema. Será una jurisdicción transversal la que impulse la acción de los entes sin ánimo de lucro en el SPSS a partir de 1986. Si bien las leyes de servicios sociales autonómicas de primera generación presentan un diálogo directo con esta cuestión. En la práctica hasta 20.000 entidades en España de algún modo participan en la prestación de servicios sociales generalistas o especializados (Ruiz, 2015).

## V. LAS DINÁMICAS DE LAS POLÍTICAS DE SERVICIOS SOCIALES Y LAS DINÁMICAS CIUDADANAS

Las dinámicas ciudadanas generadas en relación a las políticas de servicios sociales se muestran a través de los datos que genera el propio sistema. Para el caso tomamos los datos para el conjunto de España y el caso de Andalucía ya que esto permitirá observar los desequilibrios territoriales. En este apartado de resultados se ofrece, podríamos decir, una representación de la ciudadanía social desde la perspectiva de las administraciones públicas, centrales y autonómicas, que gestionan el sistema de protección. Y esto se justifica, ya a que el sistema de información de usuarios de servicios sociales (SIUSS), está centralizado y sólo se vuelca la información desde y por las administraciones públicas a pesar del grueso de población atendida por las entidades del tercer sector.

Esta es una primera aproximación descriptiva que permite tomar el pulso sobre cómo el Estado se desenvuelve en la acción social en este ámbito de la pobreza y de la exclusión. Centramos los resultados en las medidas políticas del primer nivel de atención social del SPSS carácter generalistas y en los que el principio de universalidad e igualdad deberían mostrar sus alcances. Para ellos se ha sistematizado la información de cómo se ha venido poniendo en marcha los programas políticos y por otro lado los elementos sociodemográfico que nos aproxima a la población. Esto nos permite tener cierto conocimiento sobre quiénes son y en qué aspectos son atendidos desde los servicios sociales.

En primer lugar hay que considerar, que buena parte de las medidas dirigidas a la lucha contra la pobreza y la exclusión social puesta por la administración pública se concentran en el SPSS. En el caso de Andalucía se exponen en la siguiente tabla los servicios y prestaciones desarrolladas por la política en este ámbito entre 1988 y 2013. Además, se ha identificado los contenidos para aludir al tipo de intervención profesional prevista en las acciones. Otro aspecto analizado son las dimensiones de la exclusión social sobre las que actúan las acciones. Y finalmente, la planificación, como herramienta que permite una ordenación racional de las acciones sobre el bienestar.

Los resultados en el periodo de estudio muestran, que si bien se han puesto en marcha unos servicios y prestaciones que se mantienen en el tiempo, no se corresponde con una cualidad en ese mantenimiento ya que la inercia y consolidación se produce a través de sus presupuestos. En la práctica esto ha supuesto que las medidas se renovaban a través de la aprobación de presupuestos, sin que desde la administración competente hubiera otras precisiones sobre las condiciones de la cobertura o la adecuación de los criterios para el acceso a las prestaciones teniendo en cuenta las formas de en las que los riesgos de exclusión social se han ido modificando en 25 años. Esta incertidumbre se traslada a los/as profesionales de la acción social y consecuentemente a la ciudadanía. La repercusión directa se muestra en medidas gratificables y no

garantizadas ni en los presupuestos ni en los tiempos de resolución sobre los bienes y servicios solicitados según la necesidad demostrada.

TABLA 2 PROGRAMAS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS DE ANDALUCÍA

Año	Programa	Medidas	Contenido	Ámbito	Última Planificación
1988	Prestaciones Básicas. BOJA nº 331 de 21/12/1993	Servicios de información valoración y orientación	Técnico	Información	1993-1996
		Servicio de Ayuda a Domicilio	Técnico Tecnológico	Relaciones para el cuidado	
		Convivencia y Reinserción	Técnico	Relaciones para el cuidado	
		Prestaciones complementarias	Material Económico	Ingresos	
		Cooperación social	Material Económico	Participación	
1989	Plan de Barriadas . Decreto 202/1989, de 3 de octubre. BOJA nº 79 de 7/10/1989	Refuerzo CSS	Material Equipamiento	Información	1989
		Planes de actuación que generen la igualdad social de la Comunidad Gitana	Técnico	Participación	
		Protección de la Infancia y el Menor.	Técnico	Relaciones	
		Prevención y reinserción de drogodependencias	Técnico	Relaciones	
1990	Programa de Solidaridad de los Andaluces	Ingreso Mínimo de Solidaridad	Material Económico	Ingreso	--
		Itinerario de Empleo	Técnico	Empleo	
		Itinerario de formación	Técnico	Formación	
		Acceso vivienda	Material residencia	Vivienda	
2000	Programa de Tratamiento Familiar	Tratamiento a familias con menores en situación de riesgo social	Técnico	Relaciones	--
		Tratamiento a familias para la reunificación familiar	Técnico		
2013	Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. BOJA nº 85 de 03/05/2013	Plan extraordinario de acción social	Material Económico	Empleo	2014
			Material Económico	Ingreso	
		Plan extraordinario de garantía alimentaria	Material Alimentos	Alimentación	

Elaboración propia a partir de la normativa promulgada por la administración autonómica.

Los propósitos para erradicar la exclusión social y la pobreza vinculadas a estas medidas toman formas concretas mediante la capacidad de cubrir las necesidades de la población afectada. La siguiente tabla expone la información sobre la población usuaria de servicios sociales para el periodo 2010-2015 y distinguida para el conjunto de España y de Andalucía. A partir de ella, se ha estimado sobre los datos de la población en riesgo de pobreza o exclusión social, la proporción, cuál de ésta, sería atendida desde el SPSS. Igualmente sobre la población no afectada por el riesgo de pobreza se ha estimado proporción cubierta desde el sistema.

La población usuaria de servicios sociales en el periodo de estudio para los casos de España y Andalucía ha decrecido y esto en sí mismo es llamativo al tratarse de un periodo donde la crisis iniciada en 2008 ha calado en las condiciones de vida. Esta tendencia sin embargo, se encuentra más pronunciada para el conjunto de España con una caída del 23.5% frente al caso de Andalucía cuya disminución es de un 5.1%. Se muestra consecuentemente que la cobertura tanto de la población con riesgo como la que se encuentra libre de él sigue esta tendencia, es decir, una cobertura en decrecimiento. La comparativa para el caso de España y Andalucía

muestra sus diferencias, ya que esta capacidad de atención, es menor en el caso andaluz. Así para el conjunto del país la cobertura de población en riesgo bascula entre el 57.6% y el 40.2%. Mientras que Andalucía se cubre entre el 42.5% en 2010 al 35.6% en 2015. En el caso de la atención estimada sobre la población sin riesgo de pobreza siendo está proporcionalmente menor y su decrecimiento no es tan pronunciado.

TABLA 3 EVOLUCIÓN Y COMPARATIVA DE LA ATENCIÓN SOBRE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBLACIÓN SIN RIESGO. PERIODO 2010-2015

	España			Andalucía		
	Usuarios	Población en riesgo	Población sin riesgo	Usuarios	Población en riesgo	Población sin riesgo
2010	6930978	57,6	19,8	1022882	42,5	17,2
2011	6874352	55,6	19,7	993541	37,4	17,2
2012	5973218	47,3	17,2	956054	37,9	16,1
2013	5508455	43,6	16,0	954188	36,3	16,4
2014	5452554	40,7	16,3	1019975	36,4	18,2
2015	5298350	40,2	15,8	970362	35,6	17,1

Fuente Memoria Plan Concertado de Prestaciones Básicas 2010-2015. INE: Padrón Municipal de Habitantes 2010-2015, Encuesta de condiciones de vida y Eurostat. Elaboración propia

La información para conocer los perfiles sociodemográficos está disponible desde 2010 y al menos de forma pública no existe memoria para los años 2013 y 2014. En las siguientes tablas se muestra la información referida al género, la edad, nacionalidad, a la diversidad funcional, el nivel de estudio, la actividad económica y las condiciones de la vivienda. Ello permite abordar los diferentes aspectos que se vinculan con la desventaja social.

En primer lugar, la desagregación según género muestra la feminización de la población usuaria atendida, con cifras similares para los dos casos. Si bien es cierto que la tendencia apunta una disminución leve de las diferencias.

TABLA 4 POBLACIÓN USUARIA SEGÚN GÉNERO. EXPRESADO EN PORCENTAJE.

	2010		2011		2012		2015	
	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía
Mujeres	60,1	60,4	59,7	59,8	59,2	59,6	58,2	58,0
Hombres	39,9	39,6	40,3	40,2	40,8	40,4	41,8	42,0

Fuente Memoria Siuss 2010, 2011, 2012 y 2015. Elaboración propia

En cuanto a la edad, el grueso de la población atendida corresponde con una población entre 31 y 64 años, población a la que se dirige buena parte de las medidas políticas vinculada a los ingresos. Para los riesgos y necesidades sociales asociadas a los ciclos vitales, se tendría que estudiar la información que proporcionada por las fuentes, distintas a la utilizada, de la atención especializada del SPSS.

TABLA 5 USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES SEGÚN GRUPOS DE EDAD. EXPRESADO EN PORCENTAJES

	2010		2011		2012		2015	
	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España
Entre 0y 3 años	2,8	3,4	2,8	3,4	2,9	3,4	3,1	3,3
Entre 4 y 5 años	1,4	1,6	1,4	1,7	1,5	1,8	1,8	1,8

Entre 6 y 17 años	8,6	8,5	8,5	8,7	8,9	9,1	10,8	10,6
Entre 18 y 30 años	11,6	11	11,7	11	11,9	10,8	12,6	10,9
Entre 31 y 64 años	33,1	33,4	33,9	34,2	35,2	35,1	38,1	37,1
Entre 65 y 74 años	14,6	11,8	14,1	11	13,1	10,7	11,0	9,61
75 y más años	27,9	30,3	27,6	30	26,5	29,1	22,7	26,6

Fuente Memoria Siuss 2010, 2011, 2012 y 2015. Elaboración propia

En el caso de la nacionalidad, para el conjunto del territorio español como el andaluz la nacionalidad más frecuente es la española. Si bien este porcentaje es menor en el caso de la media nacional. Entre las regiones que concentran la población de nacionalidades extranjeras más frecuentes se encuentran las correspondientes a América Central y Sur muy seguida del Magreb.

TABLA 6 NACIONALIDAD DE LAS PERSONAS USUARIAS DE SERVICIOS SOCIALES. EXPRESADO EN PORCENTAJE.

	2010		2011		2012		2015	
	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía
África Subsahariana	1,0	0,6	1,1	0,6	1,1	0,6	1	0,7
América Central y Sur	5,8	2,8	5,6	2,5	5,5	2,5	4,4	2,2
Apátrida	0,04	0,01	0,1	0,01	0	0,01	0	0
España	84,9	91	84,2	91	84,0	91	84,8	90,7
Magreb	3,9	2,7	4,3	2,8	4,5	2,8	4,7	3,1
Oriente	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1
Resto de Europa	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,6	0,6
Resto de países	0,7	0,3	0,8	0,5	0,8	0,4	0,9	0,4
UE	3	1,8	3,2	2	3,4	2,1	3,5	2,1

Fuente Memoria Siuss 2010, 2011, 2012 y 2015. Elaboración propia

La población mayoritaria no presenta ninguna discapacidad y ni enfermedad relevante. Las cifras muestran bastante similitud en su volumen para el caso español y el propio en la región andaluza. No obstante es importante la población con algún tipo de diversidad funcional, entre el 31% para el conjunto de España y el 27%, para el caso de Andalucía. Para estos casos las afectaciones físicas son las más frecuentes.

TABLA 7 DIVERSIDAD FUNCIONAL Y ENFERMEDAD DE LA POBLACIÓN USUARIA DE SERVICIOS SOCIALES. EXPRESADO EN PORCENTAJES.

	2010		2011		2012		2015	
	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía
Deficiencia sensorial auditiva	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,8	0,7
Deficiencia sensorial del lenguaje	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2
Deficiencia sensorial visual	1	1,3	1,0	1,3	1	1,3	1,0	1,1
Disminución física	17,4	14,1	17,1	14,5	17,2	14,4	15,3	12,2
Disminución psíquica	5,6	4,8	5,6	5	5,7	5	5,5	4,9
Enfermedad mental	2	2,5	1,9	2,5	1,9	2,5	1,9	2,3
Enfermedad orgánica	8,7	12,1	8,5	11,6	7,8	11,1	7,1	9,3
Ninguna	56,3	57,3	57,3	57,5	58,3	58,3	61,9	64,6
Plurideficiencia	7,9	6,8	7,6	6,5	7,1	6,3	6,5	4,7

Fuente Memoria Siuss 2010, 2011, 2012 y 2015. Elaboración propia



En cuanto al nivel de estudio, la circunstancia más repetida entre la población usuaria es la de, sin estudios, para los dos niveles territoriales. Siguen siendo relevantes los datos referidos a los que se señalan como analfabetos y en proceso de aprendizaje. Aunque por el volumen se concentra en segundo lugar la población que cuenta con los estudio obligatorios.

TABLA 8 NIVEL DE ESTUDIOS DE LA POBLACIÓN USUARIA DE SERVICIOS SOCIALES. EXPRESADO EN PORCENTAJES.

	2010		2011		2012		2015	
	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía
Adulto aprendiendo a leer y a escribir	1,5	1,9	1,5	1,9	2,8	2,4	1,8	1,4
Adulto que sabe leer y escribir sin estudios	41,4	42,5	40,5	42,6	75,0	53,7	37,9	36,2
Analfabeto	8,2	13,2	7,8	12,8	14,9	15,8	10,3	6,4
Con bachillerato o cou	2,8	1,5	2,9	1,5	5,9	1,7	1,8	3,1
Cursando bachillerato o cou	0,7	0,7	0,7	0,7	1,4	0,8	0,7	0,3
Enseñanza obligatoria	22,9	18,9	23,7	19,4	0,0	25,1	22,1	25,0
Estudios universitarios	2,6	2,3	2,7	2,3	0,0	0,0	2,3	3,8
FP	2,4	2,1	2,6	2,2	0,0	0,0	3,4	3,3
Otros	17,5	16,9	17,6	16,6	0,0	0,0	19,7	20,4

Fuente Memoria Siuss 2010, 2011, 2012 y 2015. Elaboración propia

La situación de la vivienda es representativa de la situación desventaja social que ocupa buena parte de la población usuaria. Solo para 2015 se produce un empate entre los que se ven afectados por algún déficit del espacio habitacional. En los años anteriores se alcanza casi el 60% entre los que señalan alguna carencia. Entre ellas, la más frecuente son las barreras arquitectónicas ya sea en el acceso o en el interior de las viviendas.

TABLA 9 CONDICIONES DE LAS VIVIENDAS DE LA POBLACIÓN USUARIA DE SERVICIOS SOCIALES. EXPRESADA EN PORCENTAJE.

	2010		2011		2012		2015	
	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía
Barreras arquitectónicas acceso	24,3	22,3	23,7	21,9	20	21,5	20,3	19,0
Barreras arquitectónicas en la vivienda	20,4	16,5	20,1	16,7	14,7	15,9	15,4	12,0
Falta iluminación natural	2,4	3,5	2,3	3,4	2,3	2,9	1,9	2,5
Falta ventilación	3	4	2,7	3,9	3,0	4,0	2,4	3,3
Estado deteriorado gotera/humedad	6,4	9,4	5,8	8,8	6,7	8,0	5,8	7,9
Amenaza de ruina	0,8	1,4	0,9	1,2	0,8	1,0	0,8	0,9
Aceptable	41,3	41,4	43,1	42,5	48,8	44,0	50,1	51,3
Malas condiciones	1	1,1	1	1,2	2,7	1,9	2,5	2,2
Inadecuada distribución del espacio	0,4	0,4	0,4	0,5	1	0,8	0,8	0,9

Fuente Memoria Siuss 2010, 2011, 2012 y 2015. Elaboración propia

La relación de las personas con la actividad económica se sitúan alrededor de dos categorías las de pensionistas y la de desempleado. Esta situación se repite con porcentajes similares para la media española y andaluza. Si bien el peso de la asistencia prestada se dirige a población pensionista esta situación decae en el periodo estudiado casi diez puntos. Esta fuerza se desplazaría entre la población desempleada y la que declara otra situación.

TABLA 10 RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN USUARIA DE SERVICIOS SOCIALES. EXPRESADO EN PORCENTAJE.

	2010		2011		2012		2015	
	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía
Estudiante	11,3	11,4	11,5	11,2	11,9	11,5	12,9	12,2
Labores de hogar sin demanda de empleo	6,9	8,0	6,8	8,2	6,5	7,9	5,7	5,5
Ocupado	10,3	11,4	10,3	11,6	10,4	11,2	9,6	9,0
Otras situaciones	11,8	9,8	11,8	9,7	11,4	9,2	14,4	18,6
Desempleado	14,8	16,5	16,2	17,8	17,7	19,5	20,4	23,7
Pensionistas	44,9	42,9	43,4	41,5	42,1	40,7	36,9	30,9

Fuente Memoria Siuss 2010, 2011, 2012 y 2015. Elaboración propia

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Manuel (2009): “Servicios Sociales: Las Tribulaciones de un sector emergente”. En Moreno Fernández, Luis (Ed.): Reformas de las Políticas Del Bienestar en

España (pp 171-205) Madrid: Editorial Siglo XXI.

Arriola, Joaquín (2014). La estrategia de la Unión Europea de la lucha contra la pobreza. Madrid: Foessa.

Atkinson, Tony, Cantillon, Bea, Marlier, Erin, y Nolan, Brian (2002): Social indicators: the EU and social inclusión. Oxford University Press.

Benhabib, Seyla (2006): Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global. Buenos Aires: Katz Editores.

Casado, Demetrio y Fantova, Fernando (2007): Perfeccionamiento de los servicios sociales en España: informe con ocasión de la ley sobre autonomía y dependencia, Vol. 17. Madrid: Cáritas Española.

De las Heras, Patrocinio (2009): “Mi experiencia de compromiso con el trabajo social”. Servicios Sociales y Política social. Nº 86. Pp. 167-172

Fraser, Nancy y Gordon, Linda (1992): “Contrato" versus" caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social”. En Isegoría, (6), p. 65-82.

García Cotarelo, Ramón (1986): Del Estado del bienestar al Estado del malestar: (la crisis del Estado social y el problema de legitimidad). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

García, Álvaro y Miranda, Lucía (2011): “Ciudadanía social en América Latina: ¿que es, comose mide y como se fortalece?”, en Pinto, Álvaro y Flisfisch, Ángel (coords.): El Estado de Ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos en América Latina en el Siglo XXI, Buenos Aires: PNUD, pp.199-332.

Marshall, Thomas, y Bottomore, Tom (1992): Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza Editorial.

Laparra, Miguel, Obradors, Anna, Pérez, Begoña, Pérez Yruela, Manuel, Renes, Victor, Sarasa, Sebastián y Trujillo, Manuel (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas. Revista española del tercer sector, (5), pp.15-57.

Lorente, Belén, Sevilla, Laura, y Camacho, Ana (2011): Estado de Bienestar, tensiones culturales y engranajes de género. Aportes para una reflexión sobre los servicios sociales en España. En Lorente, B. (Ed), Transformaciones del estado social: perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica. pp. 27-52. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004): El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos. Madrid: Fundamentos.

Room, Graham (ed.) (1995): Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion. Cambridge: Polity Press.

Ruiz, Raúl (direc.) (2015): El tercer sector de la acción social en 2015: Impacto de una crisis. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Silver, Hilary (2007): The process of social exclusion: The dynamics of an evolving concept, Chronic Poverty Research Centre. [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/CP\\_2006\\_Silver.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/CP_2006_Silver.pdf) (1/03/2018)

Somers, Margaret (2008): Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights. Cambridge: Cambridge University Press.

**EL TERRITORIO Y SU IMPACTO  
EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA:  
UN ESTUDIO DE CASO DE LA OCUPACIÓN  
CAROLINA MARIA DE JESUS (BRASIL)**

DANIELA PAIVA  
REZENDE, OTÁVIO

## EL TERRITORIO Y SU IMPACTO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA: UN ESTUDIO DE CASO DE LA OCUPACIÓN CAROLINA MARIA DE JESUS (BRASIL)

O acesso à moradia é uma questão social premente no Brasil contemporâneo que envolve o direito à cidade (Lefebvre e Fortuna, 2001; Maricato 2003) e a cidadania (Marshall 1968; Carvalho 1998, Trindade, 2012; Santos e Goulart, 2016); e demanda um olhar profundo que contribua para o entendimento sobre os movimentos de ocupação.

O direito à cidade é limitado. O déficit habitacional relativo alcançou 9,3% (6 milhões e 355 mil em termos absolutos) em 2015, dos domicílios particulares permanentes e improvisados. Na composição nacional, o “aluguel responde por 50% do déficit, coabitação com 29,9%, habitação precária com 14,8% e adensamento excessivo em domicílios alugados com 5,2%” (FJP, 2017). Segundo Boulos (2012: 15), os “brasileiros que sofrem com esse problema são os trabalhadores mais pobres, que vivem nas periferias urbanas - 90% dessas famílias que não têm casa vivem com renda menor que 3 salários mínimos por mês”.

Movimentos de direitos à cidadania e à moradia costumam ser conhecidos por ocupação, que tangenciam a ilegalidade. Em termos de luta e garantia de direitos sociais, a perspectiva é outra. A Constituição de 1988 determina “uma política de desenvolvimento urbano que ordena a função social da cidade e garante o bem-estar de seus habitantes” (CF 1988, art. 182).

Os movimentos, como o Movimento dos Sem Teto (MTST), entendem que os Sem Teto não têm acesso à educação, saúde, transporte coletivo, infraestrutura básica, dentre outras necessidades, considerando a luta por condições de vidas dignas o verdadeiro sentido do movimento (MTST 2018: 4). Assim, o surgimento do Movimento dos Sem Terra (MST), origem do MTST, representa a incorpora uma parcela da população, tradicionalmente excluída ao utilizar do direito de organização, à vida política (Carvalho 2001: 202-203). Esses movimentos constroem e defendem uma narrativa de luta por uma vida digna. Para tanto, reivindicam uma reforma urbana e a construção de um novo projeto societário; e, nesse sentido, desenvolvem ações de formação política (Santos e Goulart 2016: 4).

Este trabalho argumenta que as ocupações são espaços propícios à compreensão de fatores constitutivos de cidadania. Propomos compreender a formação de uma comunidade constituída por indivíduos advindos de espaços geográficos ou vizinhanças distintas, e que passam a coabitar um espaço na cidade e dividir experiências políticas, sociais, econômicas e solidárias. Pretendemos compreender a perspectiva histórica e o contexto de formação da ocupação “Carolina Maria de Jesus”, localizada na região central de Belo Horizonte/MG (Brasil). A questão que orienta este estudo exploratório é: De que forma a participação na ocupação Carolina de Jesus contribui para a construção de cidadania aos seus integrantes?

Deste modo, além dessa introdução, o texto apresenta outros cinco momentos: o referencial teórico, discutindo a construção de identidade e de cidadania no contexto do espaço, da comunidade e do cidadão; a metodologia; o desenvolvimento do trabalho; a apresentação dos resultados; e, por último, a conclusão.

## I. REFERENCIAL TEÓRICO: O DIREITO AO ESPAÇO, A COMUNIDADE E O CIDADÃO

A cidadania, em sua concepção liberal clássica, se vincula às condições necessárias para um sujeito ser membro pleno da sociedade, o que implica a existência (i) do sentimento de pertencimento a um Estado e (ii) a igualdade de *status*<sup>1</sup>. Assim, o detentor do *status* de cidadão possui um conjunto de direitos e deveres. A obtenção dos direitos ocorreu ao longo do tempo, fruto de alterações nas condições sociais, e relaciona a cidadania a três dimensões (Marshall 1967) *Civil*- liberdades básicas e fundamentais dos indivíduos - liberdade de ir e vir, religiosa e de pensamento, direito de propriedade, de celebração de contratos válidos perante a justiça e o direito à própria justiça; 2) *Político*- participação no exercício do poder político - direito de votar e de ser votado; 3) *Social* - direito a um mínimo de bem-estar e segurança socioeconômica e possibilidade de participar por inteiro da herança constituída socialmente.

O direito social englobaria o direito à cidade (Lefebvre 2001), que se refere ao rompimento com o modo de vida experimentado na cidade capitalista, que expulsa determinadas classes para as periferias. O uso do espaço – marcado por relações econômicas e políticas ordenadas pelo Estado – não é neutro. A noção de “direito à cidade” desvela “a lógica capitalista de produção da cidade e propõe sua ruptura e a desconstrução do próprio modelo de organização social inerente a esse modo de produção” (Trindade 2012: 140-141).

A ocupação do espaço urbano se desenvolve a partir da luta de classes, com o deslocamento das populações economicamente desfavorecidas para a periferia das cidades, onde o direito à cidade é “negligenciado” (Maricato 2003, 2014). Logo, a cidade é conformada por territórios fragmentados (Burgos 2005), carentes de áreas de lazer, transporte, saneamento, de acesso aos serviços essenciais básicos. A segregação envolve a cidade formal e a cidade informal: a população da primeira tem assegurado o direito à cidade; a segunda é “negligenciada” pelo Estado.

A existência de territórios revela uma luta entre diferentes segmentos sociais e pode ser lida a partir da tensão entre o predomínio dos direitos civis ou sociais. Os direitos individuais<sup>2</sup>, civis, demandam a não interferência do Estado (com exceção do direito à Justiça), e os direitos sociais exigem a intervenção do Estado na economia e na sociedade, inclusive restringindo certas liberdades.

A Constituição Federal de 1988 introduziu um capítulo exclusivo sobre Política Urbana – artigos 182 e 183 – no qual expressa que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal (...), tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (CF 1988, art. 182). Para cumprir com a função social da cidade, a Constituição de 1988 redefiniu, no âmbito subnacional, o marco do planejamento e da regulação urbanística, ao instituir a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para os municípios com mais de 20 mil habitantes. Os planos diretores visam orientar a ação do Estado e dos atores privados no estabelecimento de espaços urbanos e a oferta de serviços públicos essenciais para garantir o bem-estar da população.

Em 2001, os citados artigos da Constituição foram regulamentados pela Lei Federal 10.257 – conhecida como Estatuto das Cidades – que “estabelece normas de ordem pública e

---

<sup>1</sup>Marshall (1967) que, embora passível de uma série de críticas (Saes 2003; Trindade 2012), segue essencial ao estudo da cidadania.

<sup>2</sup> Para relacionar o direito à cidade ao debate mais amplo sobre direitos e cidadania, toma-se, como ponto de partida, – assim como Trindade (2012) – a diferenciação entre direitos individuais e direitos sociais proposta por Bobbio (1992), tendo como referência a classificação das dimensões de cidadania construída por Marshall.

interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos, e do equilíbrio ambiental” (Estatuto das Cidades 2001, art. 1). Essas ações regulatórias, iniciadas na década de 1980, se inseriam no modelo redistributivista e de ampliação da cidadania adotado pelo país. Na época, teve início o aumento das intervenções municipais sobre as “áreas ocupadas precariamente” (Rolnik 2015: 256) e, geralmente, de forma irregular, em especial no que se refere à infraestrutura. O fato da ocupação ser ilegal, entretanto, dificultou investimentos significativos nas áreas. Uma solução adotada por algumas cidades – Belo Horizonte e Recife– para superar tais empecilhos jurídico-administrativos foi a demarcação das vilas e favelas (ocupações irregulares) no zoneamento da cidade a partir da denominação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Isso permitiu a regularização fundiária, e o acesso a serviços essenciais (água, luz, transporte etc.) para a população dessas áreas.

Apesar desses avanços, em boa parte dos municípios brasileiros prevalece a concepção de propriedade como direito individual, em detrimento do princípio da sua função social. Um dos principais efeitos é a manutenção da especulação imobiliária (Trindade 2012: 147-148), reforçando a distinção de classes de cidadãos quando se trata do direito à cidade (Carvalho 1998). Parte desses segmentos negligenciados pelo Estado respondem ocupando ilegalmente terrenos ou edifícios na cidade.

Para pensar a cidadania, o conceito de território não é neutro e não se limita ao espaço geográfico em que o Estado exerce sua soberania, pois os bens e serviços são distribuídos conforme a hierarquia urbana (Santos 2007:11). O território, portanto, é um espaço que se constrói a partir da interação humana, que não necessariamente coincide com as fronteiras políticas e administrativas.

Pensando as ocupações como movimentos sociais, Melucci(1989, *apud* Trindade 2017: 168) destaca sua importância de se questionar os sistemas simbólicos hegemônicos. No caso do MTST e das ocupações, isso se traduz em problematizar as narrativas hegemônicas em torno da cidade capitalista. Santos e Goulart (2016) utilizam o conceito de hegemonia, de Gramsci, para demonstrar que o papel do MTST de contrapor a percepção de hegemonia vigente baseado na lógica da sociedade capitalista (Santos e Goulart 2016: 145-146).

Entretanto, a situação do sujeito-cidadão é passível de retrocessos e avanços, o que definirá a direção será o resultado da interação entre os fatores institucional, econômico e cultural que envolvem os atores no território (Santos 2007). Portanto, a cidadania deve ser reclamada, exigida. Uma vez negligenciado o direito à cidade, é possível pensar as ocupações como uma ação de reclamo por direitos, e não apenas pela perspectiva da utilização prática do espaço como moradia.

## II. METODOLOGIA

Foi realizada revisão de literatura, discutindo a construção de identidade e de cidadania no contexto do espaço, da comunidade e do cidadão, e levantamento de dados secundários em relatórios, na mídia, teses, dissertações, artigos científicos, *websites*, entre outros. Todos esses materiais foram considerados nas análises levadas a cabo por esta pesquisa. Escolhemos como unidade de análise a ocupação Carolina Maria de Jesus - instalada em Belo Horizonte (Brasil) – por ser vertical e de menor porte, permitindo abranger a maior parte de integrantes na análise desenvolvida.

Buscou-se triangular as informações coletadas a partir dos dados secundários. Logo, foram feitas entrevistas semiestruturadas do tipo etnográfico (Flick 2004) com três lideranças distintas: um representante do movimento nacional MLB, responsável pela coordenação dos

trabalhos de ocupação realizados em Belo Horizonte/MG; e duas coordenadoras da ocupação Carolina de Jesus. As entrevistas foram realizadas nos meses de abril e maio de 2018, gerando 2 horas e 40 minutos de material, o qual foi transcrito para posterior análise.

Essas entrevistas abordavam questões relativas às estruturas formal e informal da rede, à participação e à integração dos indivíduos. Este trabalho de campo teve caráter exploratório e forneceu uma imagem acurada sobre como a governança das ocupações é trabalhada e percebida por suas lideranças, tanto na perspectiva da organização, como dos próprios indivíduos. Concentrou-se, também, na tentativa de encontrar padrões de percepção de *status* entre os indivíduos e sua identidade como integrantes da rede, de forma a orientar atributos a serem adotados no questionário de cunho quantitativo – etapa seguinte a ser desenvolvida nesta pesquisa.

Todos os dados sofreram tratamento qualitativo e a literatura revisada foi utilizada para nortear sua apresentação, organização e discussão. Foi utilizado o método de análise do conteúdo (Flick 2004).

### III. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A constituição do movimento dos trabalhadores sem teto (MTST) remonta uma aproximação com o movimento dos sem-terra (MST) ainda no final da década de 1990. O movimento se organiza com uma estrutura formativa que propõe “um novo projeto de sociedade por meio da luta por moradia. O movimento se coloca como uma organização antagônica à forma de vida das metrópoles no modelo capitalista” (Santos e Goulart 2016: 143). Está organizado com o propósito de alinhar reivindicações com a delimitação de um projeto político. Por isso, está calcado na formação política dos seus integrantes.

A partir dessa perspectiva, e no contexto da ocupação objeto de estudo deste trabalho, encontra-se o MLB – Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas. Este movimento, formado por famílias de sem-teto em luta pela reforma urbana e direito à moradia digna, adota a reforma urbana como meio para a construção de uma sociedade mais igualitária (socialista) e pelo direito humano de morar dignamente (MLB 2018). Foi fundado em 1999, juntamente com lideranças que atuavam em vários estados do país, devido a divergências internas ocorridas entre integrantes da ocupação da Vila Corumbiara, realizada no ano de 1996, e que se localizava na região do Barreiro - em Belo Horizonte/MG (Silva 2012: 71).

O movimento coordena as ocupações e está ligado à ideologia Marxista, perspectiva ideológica evidenciada pelos entrevistados – “Eu gosto muito do Marx. O nosso movimento se inspira muito no marxismo” (Entrevistado 1) - e que norteia a forma proposta de reforma urbana e formação política levada a cabo nos seus espaços de expressão, incluindo o ambiente interno das ocupações.

A fala dos entrevistados sugere que há duas formas básicas de ocupação: espontânea e planejada. Ambas ocorrem a partir da necessidade de moradia por parte da população de periferia. A principal diferença, na visão dos entrevistados, é a organização.

É completamente diferente uma ocupação de uma invasão. A gente precisava entender todo o processo, como funciona. [...] eu cheguei a ir numa ocupação espontânea. Você vê as pessoas bêbadas, drogadas, não tem organização nenhuma. A diferença é a organização. (Entrevistada 3).

Há, também, distinção entre as ocupações realizadas em terrenos e em prédios no centro. Enquanto a primeira exige a implantação de toda a infraestrutura necessária, ainda no estágio de acampamento, a segunda oferece benefícios para instalação imediata, e oferece acesso aos serviços disponíveis no centro da cidade.



A gente tem toda uma estrutura: água, luz, um teto. E no terreno não. No terreno, você tem que montar barraca de lona, passar período de chuva, muito barro, é mais sofrido do que no prédio. Mas, vale a pena. Porque, no terreno, você tem uma consciência melhor do que você achar tudo pronto (Entrevistada 2),

A luta por acesso aos serviços básicos contribui para a conscientização dos integrantes da ocupação, reforçando o sentimento de coletividade e a reivindicação por direitos(Entrevistada 2).

De qualquer forma, o movimento está interessado na grande propriedade, tanto no campo, como na cidade. O objetivo é instalar o maior número possível de famílias nos espaços ocupados. Para isso, fazem buscas e estudam a situação do terreno ou da edificação com antecedência. Há formas de investigação informal para identificar locais possíveis para ocupação.

#### IV. DAS OCUPAÇÕES

As ocupações são reconhecidas pelos seus integrantes como um movimento natural das cidades. Não só pelas suas necessidades, ou das questões legais relativas aos direitos do cidadão, mas também pela forma que as cidades se organizaram. De acordo com os entrevistados, 70% das propriedades das grandes cidades está, ou esteve, sem titulação.

Isso é dado de profissionais, a escola de arquitetura da USP, prof. Raquel Rolnik fala isso. Em São Paulo chega a 80% sem titulação. As pessoas chegaram e ocuparam. Portanto, teve alguns processos que não foi esse que as pessoas do senso comum acreditam que funciona, tudo certinho com a prefeitura. Muitas vezes a pessoa comprou de um loteamento resultante de uma ocupação, de esquema no cartório, na prefeitura, de grilagem (Entrevistado 1).

No caso das ocupações do Barreiro (Belo Horizonte/MG), a irregularidade foi fruto da implantação de um distrito industrial no Vale do Jatobá. A área foi projetada para receber empresas, com objetivo de fomentar o desenvolvimento industrial. O Estado cedia os terrenos com uma condição em contrato de que as empresas teriam até um ano, prorrogável por mais um ano, para instalarem uma sede no local. Caso contrário, elas perderiam o direito sobre o terreno. Alguns não construíram. Mas, também, não entregaram a terra. Foi assim que começou o processo de registro irregular. Após a instalação da ocupação, a defensoria pública do Estado de Minas Gerais, moveu uma ação civil pública a partir de um estudo da cadeia dominial desses terrenos. Assim se confirmou a irregularidade daqueles que estavam no local antes da ocupação.

Segundo o Entrevistado 1, o perfil dos integrantes da maioria das ocupações é detrabalhadores e trabalhadoras, negros e negras, de periferia. São pessoas entre 25 e 35, em média. Usualmente, famílias das mais variadas formas, com pelo menos 2 filhos (ou cinco, ou sete); casais LGBT; muitas mulheres, solteiras. As mulheres são, majoritariamente, lideranças reconhecidas nas ocupações. Prevalece a maioria de pessoas negras, resultado da questão racial na nossa sociedade, que se encontram na periferia e têm salários menores, sofrem mais o peso do desemprego e, por isso, têm mais dificuldade para conquistar sua casa. Possuem trabalhos precarizados, atuando desde a construção civil, serviços de limpeza, diaristas, empregados domésticos, porteiros, entre outros. Muitos possuem trabalho informal, com renda média por volta de 1500 Reais. A maioria é de Belo Horizonte, e já moravam perto de onde as ocupações acontecem. De aluguel. Poucos vêm do interior.

Basta alguém se interessar pela ocupação para poder participar. Contudo, o movimento faz uma sindicância para saber se há real necessidade desse indivíduo integrar uma ocupação ou se trata de um oportunista interessado em se beneficiar próprio. Entretanto, há uma seleção natural para esses casos. Os integrantes precisam responder chamadas frequentes, três vezes ao dia. Caso não confirme presença, ela pode ser excluída. Esses casos são discutidos em assembleia. Em caso de reincidência, é expulsão certa. Além disso, o que se espera é o

enfrentamento dos problemas reais, a poeira, a polícia, a falta d'água, da luz. E quem não efetivamente precisa desse suporte social para alcançar seu espaço, não persiste.

Para a constituição de uma ocupação, cada movimento vai ter seu método de ocupação. Faz a mobilização na periferia, promove reuniões, prepara as famílias, organiza, faz controles, cadastramento. Usualmente, mesmo enquanto está com estrutura em lona, tem portaria, controlando entrada de integrantes e/ou visitantes: “Não entra qualquer um. Entra quem o movimento acha que deve entrar!”(Entrevistado 1).

As lideranças costumam ser coordenadores do movimento, que foram eleitos nos fóruns, em congressos, municipal, estadual, em plenária nacional. Entretanto, ao se constituir uma ocupação, os líderes e coordenadores são indicados de acordo com a dinâmica e a necessidade da própria ocupação. De forma geral, recebem treinamentos, com o objetivo de orientá-los nos discursos e narrativas constitutivos do ambiente em que atuam.

é impossível você ter liderança, séria, comprometida, que sabe o que é que está fazendo, se ela não entender nada de política, de cultura, de formação, no geral, humana. Ela tem que saber o básico, de lei, de direito. Se não souber não vai ter nada, ela vai ser enganada. Eles vão passar a perna na gente facim (*sic*)... entendeu? A gente precisa conhecer a nossa história, a história do nosso povo, a história dos povos que lutaram. Aqueles que atingiram o processo mais avançado de libertação que a gente. O que que a gente pode adquirir disso (Entrevistado 1).

As ocupações consolidadas possuem regimento interno, regularizando comportamentos existentes, inclusive, de maneira informal. Entretanto, há normas estipuladas pelo próprio MLB que são anteriores à existência da ocupação e que continuam vigentes mesmo após sua consolidação.

As regras já vieram do movimento. Não aceitar bebidas, não aceitar drogas, não aceitar homem agredir mulher, brigas(Entrevistado 3).

#### *IV.1 Ocupação Carolina Maria de Jesus*

A legislação brasileira defende a função social da cidade, ainda que, na prática, a lógica capitalista prepondere. Para contrapô-la, os movimentos de ocupação unem narrativas e práticas que exijam seu cumprimento. Nessa perspectiva, no dia 7 de setembro de 2017, diversos ônibus pararam em frente ao número 2300, na Avenida Afonso Pena, e ocuparam seu espaço, reivindicando, assim, seus direitos.

Se você prestar atenção, tem vários imóveis na cidade abandonados, que não cumprem a função social. Que, às vezes, tá devendo milhões de IPTU. Então, a gente ocupa pra fazer cumprir a função social. (Entrevistada 2).

A ocupação, organizada pelo movimento, contou com aproximadamente, 250 famílias. Dessas, umas 50 desistiram. Hoje, conta com cerca de 600 pessoas que se encontram distribuídas nos 15 andares que compõem o edifício.

Entramos. Estava bem sujo o prédio. A gente que limpou tudo, organizou tudo. Retiramos todo o lixo. Na verdade esse prédio aqui não cumpria a função social. Era só a Casa Lotérica. O porteiro que tinha, acho que ele estava aqui só pra vigiar a Casa Lotérica. Nem o prédio era porque um prédio desse tamanho e um porteiro. E só lá embaixo que ele ficava, perto da Casa Lotérica que ele ficava (Entrevistada 3).

A distribuição das famílias no espaço da ocupação não foi imediata. Durante três meses, todos ficaram no saguão, instalados em barracas. Durante esse período, uma equipe designada para a segurança conferiu os demais andares para avaliar se eram seguros para todos.

Desde o começo, a ocupação é pensada para funcionar coletivamente – a cozinha, a limpeza, a segurança, a creche, ou seja, todos os serviços, são pensados para atender ao e funcionar com o apoio do coletivo. As regras que nortearão a convivência são previamente conhecidas pelos seus integrantes, mas a dinâmica do dia a dia, o estabelecimento das lideranças e das coordenações são construídos ao longo da vivência no espaço.

Hoje, a ocupação conta com aproximadamente 15 coordenadores, que respondem por diversas funções como segurança, cadastro, cozinha, limpeza etc. Todos os integrantes devem participar, ainda que haja rodízio nas tarefas. A participação é estimulada de diversas formas, mas há um sistema de pontuação atribuído às famílias conforme participação em atividades que beneficiam o coletivo.

A pessoa que não tem a pontuação, ela fica lá atrás. Aí quando tiver um lote, ganhar um terreno, ela fica com um lote pior, lá no fundo. (Entrevistada 2).

Além disso, há controle frequência regular de todos os integrantes.

De manhã, a gente tem a chamada, pra saber se todas as famílias estão aqui dentro. Porque é muita gente. “Cadê fulano?” Aí a gente faz a chamada pra saber. Se vê que uma pessoa não apareceu, a gente vai ligar pra saber o que aconteceu. Tem a chamada três vezes ao dia. A gente vai tomar o café (Entrevistada 3).

## V. CIDADANIA

A efetiva tomada de consciência sobre seus direitos ocorre no momento em que o indivíduo entra na luta. As iniciativas que visam à formação do sujeito e a preparação para a ocupação são elementos importantes. Mas, segundo seus integrantes, são os enfrentamentos existentes na ocupação que darão o entendimento sobre a real dimensão da luta política.

A experiência que o movimento tem é que, quando se ocupa, e vive essa contradição, um dia de luta vai valer mais que dois, três anos de formação que o movimento está fazendo. Porque o cara vai ver na prática, aqui. Boa parte das nossas lideranças se formou no chão da luta (Entrevistado 1).

Há duas dimensões complementares para a consciência cidadã: (i) uma estrutura formal que o movimento organiza pra poder mobilizar e formar seus quadros e (ii) a luta do dia a dia. A vivência no movimento e na ocupação é fundamental para a construção da noção de cidadania e da reivindicação de direitos, em especial os sociais.

A gente não dá casa a ninguém. A gente ensina a pessoa a ter uma consciência para ela saber que ela tem direito à moradia, que ela tem direito à escola, que ela tem direito à saúde. Ela tem vários direitos. (Entrevistada 2)

Desde a infância, os integrantes são conscientizados que os direitos, apesar de garantidos constitucionalmente, na prática não se encontram plenamente assegurados e precisam, portanto, ser conquistados.

Eu vejo isso até no meu filho de oito anos. Ele já sabe que enquanto ele tiver sem casa, enquanto um tiver sem casa, ele também está sem casa. Quando uma criança não tem onde morar, ele quer ajudar. Ele fala: “mãe, a gente tem que ajudar, ele tá sem casa”. Ele aprendeu que a gente tem que lutar pelas coisas, tem que ajudar o próximo. (Entrevistada 3).

A construção de uma concepção de coletivo parece ser o ponto central para o entendimento da construção cidadã dentro do movimento e das ocupações. A noção de pertencimento a uma comunidade, a criação de laços entre os sujeitos, possivelmente é o que fornece recursos (humanos, materiais e simbólicos) para a reivindicação dos direitos.

Foi a maneira como o MLB ensinou pra gente, lá nas reuniões. Antes eu ficava meio perdida: “como assim, tudo coletivo?”. Porque lá fora a gente aprende que “é eu”, “é meu”, “minha família”, “eu vou comprar isso só para minha família”. Depois, você vem para o coletivo, você aprende. Se vamos beber água de fubá, vamos todos beber água de fubá. Isso eu acho muito importante. Não a gente querer ser melhor que os outros. Nós todos somos iguais. (Entrevistada 3).

A luta diária é central. Entretanto, precisa ser acompanhada de uma narrativa que a fortaleça e a legitime. Daí a necessidade da formação prévia, que ocorre durante as reuniões promovidas pelo movimento. Para se construir elementos que motivem a ação, é fundamental que os indivíduos consigam identificar a situação negligência em relação aos seus direitos e os atores responsáveis por tal condição. Após a conscientização é que estratégias de ação ganham sentido e há incentivos para a ação. Um dos instrumentos empregados pelo movimento na formação é o Jornal Verdade.

O jornal Verdade fala coisas que eu nunca imaginei conhecer. Nome de pessoas que também lutava pelo socialismo e que morreram lutando. Então, a partir do momento que comecei a ler o livro e estudar esse jornal Verdade, minha consciência mudou, evoluiu bastante. (...) O jornal Verdade é do próprio movimento. (...) Se eu quiser escrever uma matéria, eu mando lá, eles digitam. A gente faz esse jornal pra tentar ganhar a consciência das pessoas. Tem conteúdo nele que fala a realidade que a gente tá vivendo. Não é um ‘Super’ que só fala de morte. Ele não. Tem coisas que é a realidade que a gente vive. (Entrevistada 2).

A formação também é importante para a tomada de consciência. O próprio direito à cidade, por vezes, era ignorado pelos integrantes das ocupações antes de se unirem ao movimento. Alguns atrelam o conceito cidadania ao direito à cidade: “É a gente ser respeitada, saber os espaços e os locais que a gente pode ir. Porque, às vezes, a gente nem conhece, nem sabe que a gente pode ter acesso aqueles locais” (Entrevistado 3).

O direito à cidade é vivenciado pelos integrantes da ocupação Carolina Maria de Jesus, o que também a diferencia das ocupações localizadas na periferia. Para seus integrantes, morar no centro: “é você poder morar na cidade, poder ir num parque, num museu, num teatro. Coisa que quem mora longe não tem essas oportunidades. Às vezes, não tem condições de sair, por exemplo, do Barreiro, de Contagem, pra estar vindo (*sic*) ao centro.” (Entrevistada 2)

## VI. CONCLUSÃO

Este trabalho adotou a seguinte questão de investigação: De que forma a participação na ocupação Carolina de Jesus contribui para a construção de cidadania aos seus integrantes?

Os dados encontrados corroboram o argumento de que as ocupações propiciam a compreensão de fatores constitutivos de cidadania nos âmbitos legal e simbólico. Percebemos que a formação proposta pelo movimento e a troca de conhecimento e absorção de responsabilidades coletivas colaboram para a tomada de consciência política e alcance de resultados práticos no dia a dia do indivíduo oriundo de espaços geográficos ou vizinhanças distintas.

Em termos específicos, a “Carolina Maria de Jesus”, por estar localizada na região central de Belo Horizonte/MG (Brasil) e ser uma ocupação vertical possui um caráter muito específico: oferece infraestrutura pronta e está no centro da oferta de serviços e cultura da cidade. Por sua vez, e por esse motivo, reduz a necessidade de engajamento na luta pelos direitos dos cidadãos.

A contribuição deste trabalho de natureza exploratória encontra-se na identificação de características de governança das ocupações, de forma geral, e na sua tipificação. Entretanto,

consideramos limitado o número de entrevistados. De maneira ordenada, sugerimos como trabalho futuro, identificar a forma de estruturação informal da ocupação por meio da ARS – Análise de Redes Sociais, que permitirá identificar a estrutura subjacente ao modelo formal identificado, reconhecendo imbricamentos nas relações de troca existentes no fenômeno estudado.

## VII. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- BOBBIO, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOULOS, G. Por que ocupamos? Uma introdução à lutas sem-teto. São Paulo: Scortecci Editora, 2012, 72 p.
- CARVALHO, José Murilo. Brasileiro: Cidadão? In. CARVALHO, J. M.; Pontos e Bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1998.
- CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil. O longo caminho, v. 18, p. 18, 2001.
- FJP – Fundação João Pinheiro. Indicadores FJP: Déficit Habitacional no Brasil. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>>. Acesso em 11 Abril 2018
- FLICK, U. Uma introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman, 2004
- FREEMAN, L. C. The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science. Vancouver, BC: Empirical Press, 2004.
- GRANOVETTER, M. S. The Strength of Weak Ties. The American Journal of Sociology, v. 78, n. 6. (May, 1973), p. 1360-1380, 1973.
- JESSOP, Bob; BRENNER, Neil; JONES, Martin. Theorizing sociospatial relations. Environment and planning D: society and space, v. 26, n. 3, p. 389-401, 2008.
- JESSOP, Bob; BRENNER, Neil; JONES, Martin. Teorizando as Relações Socioespaciais. GEOgraphia, v. 19, n. 41, p. 3-15, 2018.
- KILDUFF, M.; TSAI, W. Social networks and organizations. London: SagePublicationsLtd., 2003.
- LEFEBVRE, Henri; FORTUNA, Carlos. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARICATO, Erminia. Metrópole, legislação e desigualdade. Estudos avançados, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.
- MARICATO, Erminia. O direito à cidade depende da democratização do uso e a ocupação do solo. Disponível em: <<https://erminiamaricato.net/2014/04/08/o-direito-a-cidade-depender-da-democratizacao-do-uso-e-a-ocupacao-do-solo/>>. Acesso em 20 Maio 2018
- MARSHALL, T. H. - "Cidadania e classe social". in:Cidadania. classe social e status. Rio de Janeiro, Zahar, 1967, 220p.
- MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. Ci. Inf, v. 30, n. 1, p. 71-81, jan./abr. 2001.
- MARTES, A. C. B. et al. Fórum – redes sociais e interorganizacionais. Revista de Administração de Empresas. São Paulo: Fundação Getulio Vargas. 46: 10 - 15 p. 2006.
- MLB – Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas. Disponível em: <[https://www.mlbbrazil.org/our\\_team](https://www.mlbbrazil.org/our_team)>. Acesso em 28 de maio de 2018.

MTST - MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO (s/d). Cartilha de Princípios. Disponível em: <http://www.mtst.org/linhaspoliticaseorganizativas.pdf>. Acesso em 21 de maio de 2018.

SAES, D. A. M. “Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania”. *Crítica Marxista*, n.16, pp.9-38, 2003.

SANTOS, Paulo Henrique Alves dos; GOULART, Débora Cristina. Formação no Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: uma análise de seu projeto político. *Lutas Sociais*, v. 20, n. 37, p. 142-154, 2016.

SILVA, Cleiton Ferreira da. O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a política de autogestão: análise de uma experiência no bairro da Iputinga, Recife-Pe. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, Recife, 2012. Disponível em: <[http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/dissertacoes/cleiton\\_ferreira.pdf](http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/dissertacoes/cleiton_ferreira.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2017.

SILVA, Cleiton Ferreira da. Estratégias, conquistas e permanências do MLB nos núcleos da RMR: mecanismos de transformação ou de intermediação com o Estado?. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*-ISSN: 2238-8052, v. 6, n. 2, p. 39-56, 2017.

SCOTT, J. *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage Publications Ltd., 2000.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua nova*, n. 87, 2012.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. *Social network analysis: methods and applications*. New York: Cambridge University Press, 1994.

WEBER, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, CA: University of California Press, 1978.

**MEMORIA Y PRÁCTICAS IDENTITARIAS.  
MODOS DE CONSTRUIR UNA SUBJETIVIDAD  
ITALOARGENTINA EN LA ACTUALIDAD**

FERNANDO RADA SCHULTZE  
INGROSSO, MATTEO

# MEMORIA Y PRÁCTICAS IDENTITARIAS. MODOS DE CONSTRUIR UNA SUBJETIVIDAD ITALOARGENTINA EN LA ACTUALIDAD.

## I. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia pretende indagar sobre la injerencia que tienen las transferencias de memorias y experiencias pasadas sobre las nuevas generaciones en la elaboración de las identidades y subjetividades; a saber, la trasmisión de vivencias pasadas que las personas mayores (los antepasados) delegan a sus descendientes y cómo esta es constitutiva en sus subjetividades. Para esto nos hemos centrado en el caso de los descendientes de italianos radicados en la Argentina estudiando los modos en los que las generaciones mayores inmigrantes han transmitido y enseñado las prácticas culturales a sus descendientes nativos (primeras generaciones nacidas fuera de Italia) a fin de transferir lo que ellos y ellas consideraban valores propios de la idiosincrasia de origen. En ese sentido, desde el año 2016 nos hemos dedicado a analizar las sociedades de socorro mutuo (*Società Italiane di Mutuo Soccorso*) centenarias fundadas por inmigrantes italianos en la Argentina buscando rastrear, en las actividades realizadas por ellas, los modos que tienen en transmitir la cultura italiana y los sentidos que las personas le atribuyen – sobre todo las generaciones nacidas fuera de Italia– a dichas prácticas.

Las nociones de edad o generación han sido ampliamente trabajadas por las ciencias sociales. Girard, por ejemplo, esboza un interesante análisis de las nociones de edad, cohorte, generación y su relación con procesos sociales de mayor envergadura. Para el autor una cohorte se constituye de un conjunto de individuos nacidos en un mismo periodo de tiempo. Se trata de un proceso reglado socialmente por medio de la socialización que aprenden los individuos en cada etapa de su vida. Asimismo, Girard distingue entre lo que él llama los efectos de generación –los cuales resultan de la pertenencia a un cohorte de nacimiento particular– y los efectos de periodo, que se ejercen en un momento determinado del tiempo sobre todos los miembros de la misma sociedad, cualquiera sea la edad ellos o su cohorte de pertenencia (en Boudon *et al*, 2012: 34). A la noción de cohorte, en el sentido de un conjunto de individuos nacidos en el mismo lapso de tiempo, Saraceno (1989) agrega que se trata de grupos humanos que por lo tanto enfrentan a los mismos acontecimientos sociohistóricos en similares etapas de la vida.

Veamos entonces cuáles han sido estos procesos y experiencias compartidas que han impactado sobre las diversas cohortes y generaciones que, a su vez, nos permitirá rastrear posteriormente los elementos en común de dicha transmisión intergeneracional.

No es novedad dar cuenta del impacto que ha tenido la inmigración italiana en la nación austral. Basta tan sólo con repasar los registros migratorios entre los años 1860 y 1950 para imaginar y mesurar su influencia. En efecto, en el período citado se registra el desembarco de 3 millones de italianos en la Argentina, siendo este país el poseedor de la segunda mayor comunidad de italianos fuera de Italia en el mundo después de Brasil. Sin embargo, este último país no tiene porcentualmente el mismo peso demográfico y cultural que tiene en Argentina<sup>1</sup>

Si bien la inmigración italiana comienza a observarse en la década de 1860 (el censo de 1869 ya arrojaba la presencia de 71.000 italianos sobre un total de 1.877.490 habitantes),<sup>2</sup> la

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.migranti.torino.it/Documenti%20%20PDF/italianial%20ster05.pdf> Consultado: 23.3.2018

<sup>2</sup> Disponible en: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/censos/C1869-TU.pdf> Consultado: 23.3.2018



misma comienza a profundizarse en el intervalo 1870-1880 (Ambrosetti y Strangio, 2015; Devoto, 2003).

En ese sentido, la comunidad italiana en Argentina es uno de los colectivos extranjeros más representativos del país desde finales del Siglo XIX, llegando su influencia incluso hasta nuestros días: más del 50% de la población argentina es de origen italiano (25 millones de personas tienen un ascendiente italiano)<sup>3</sup> y se registran 1,5 millones de itálofonos, posicionándola como segunda lengua luego del castellano.<sup>4</sup> Asimismo, el parentesco de argentinos e italianos permitió que en los últimos decenios se evidenciara un fenómeno inverso:<sup>5</sup> la inmigración de argentinos en Italia (Rosti, 2011).

No obstante, el modo en que las tradiciones y la cultura italiana (desde la lengua hasta la gastronomía) han logrado –a pesar de modificaciones y adaptaciones al contexto– mantenerse y transmitido, no es azaroso. Por el contrario, es el objetivo de esta ponencia poner de manifiesto los modos en que estas prácticas identitarias han sido llevadas adelante. A tal fin nos basaremos en la selección de instituciones italianas en Argentina con el objetivo de detallar las actividades realizadas como así también el modo en que las mismas se aprenden, aprehenden y significan por los actores participantes.

## II. METODOLOGÍA

A lo largo de esta investigación –de la que aquí se señalarán algunos resultados–, hemos buscado conocer mediante técnicas cualitativas de investigación (como entrevistas, observación y análisis de archivos) la situación actual de personas mayores inmigrantes italianos (y sus descendientes) en la Argentina dando cuenta de las formas en que se construye su identidad, su subjetividad y cómo la transmiten a las nuevas generaciones. A tal fin nos hemos centrado en un estudio de caso de italianos que radican en la Argentina. Dicha elección es respaldada por el histórico vínculo cultural y económico que ambos países han sostenido (motivado principalmente por el gran flujo migratorio) casi de manera constante durante un siglo (Ingrosso, 2017).

En lo que compete a los estudios de caso, tomando el trabajo de Flyvbjerg –quien lo define como un análisis intensivo de una unidad individual (tanto de una comunidad como de una persona)–, este nos permitiría adquirir información confiable acerca de la clase más amplia a la que la unidad en cuestión pertenece: la comprensión de las causas de un fenómeno y su contexto. Sobre esta línea, el autor destaca entre los puntos importantes de este análisis su profundidad y su alta validez conceptual, al igual que la capacidad que tiene esta metodología de brindar información útil en las etapas preliminares de una investigación, ya que proporcionará hipótesis y abrirá interrogantes sobre los que se podrá problematizar y reflexionar a la luz de un mayor número de casos (2011: 301-314).

Siguiendo este planteo, en la presente ponencia el estudio de caso se ha centrado en dar cuenta de las actividades realizadas por la *Società Italiana di Mutuo Soccorso* “Unión Italiana de Lanús” fundada en 1917.

La elección de esta asociación radica en que se trata de una institución centenaria de reconocida trayectoria en la zona. La misma se sitúa en una localidad de 459.263 habitantes según

---

<sup>3</sup> Disponible en: [http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=historias\\_de\\_inmigrantes\\_italianos\\_en\\_argentina&id=1432#.U2cKkYHa70s](http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=historias_de_inmigrantes_italianos_en_argentina&id=1432#.U2cKkYHa70s) Consultado: 4.4.2018

<sup>4</sup> Disponible en: <http://www.italofonia.org/> Consultado: 7.4.2018

<sup>5</sup> Disponible en: <http://www.neodemos.info/articoli/italia-e-argentina-le-nuove-migrazioni/> Consultado: 10.5.2018

datos del último censo del 2010. Asimismo, la ciudad de Lanús históricamente se caracterizó por una población multicultural y étnica, lo cual en la actualidad se refleja en el hecho de ser uno de los pocos municipios del conurbano bonaerense que cuenta con multiplicidad de cleros (templos católicos, protestantes, ortodoxos y judíos, entre otros), clubes y asociaciones civiles que, además de la italiana, fomentan y promueven la cultura española, alemana, lituana, libanesa, polaca, armenia y ucraniana, entre otras.

Por otro lado, valiéndonos de las entrevistas se ha perseguido dar cuenta en principio de las trayectorias y memorias de las personas mayores pertenecientes a esta institución. En segundo término conocer las actividades realizadas por esta asociación y el valor que las personas le atribuyen a ellas. En tercer lugar, y desprendiéndose del sentido que atribuyen los entrevistados y entrevistadas a estas prácticas, conocer de qué modo se auto-identifican las personas en esa dualidad italiana-argentina.

De ese modo, partiendo de un estudio de caso, a partir de los datos que arrojaron los testimonios se buscó construir una muestra que diera cuenta de lo relevante en esta esfera social y brindar utilidad como criterio de elección y comparación de futuros entrevistados. A tal fin, a posteriori se buscará contrastar los datos recolectados con otras asociaciones de la misma índole. De esa forma, el interés principal estuvo puesto en rastrear las trayectorias, cursos e historias de vida de las personas mayores. La observación de sus historias de vida nos permitió indagar en sus trayectorias personales a fin de encontrar elementos explicativos de sus procesos de envejecimientos como así de su auto-identificación, permitiéndonos conocer las problemáticas y necesidades de una población social específica y de peso, lo cual será trascendental ante el cambio social producto del incipiente fenómeno de envejecimiento poblacional (Rada Schultze, 2016).

A su vez, es importante destacar que los estudios de caso sobre la memoria en el ámbito sociológico argentino suelen estar mayoritariamente orientados a la indagación y recuperación de testimonios sobre pasados tormentosos en la construcción identitaria de los sujetos, como por ejemplo los referidos a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar. Empero, quienes trabajamos con vejez indagando en sus cursos de vida y biografías, entendemos que todos los grupos sociales tienen una memoria social e individual y que la misma, además de transmitirse entre generaciones, se re-crea a lo largo de la vida a la luz de los acontecimientos pasados y presentes, como un proceso constante.

### III. EL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL EN LA ACTUALIDAD

En esta ponencia tenemos, al menos, dos aspectos en los que se merece hacer énfasis. Por un lado, la trascendencia de los estudios sobre la memoria y, por otra parte, su importancia en una coyuntura como la actual marcada por un proceso de envejecimiento creciente. En ese sentido, antes de adentrarnos en los principales aportes de los estudios de la memoria, primero contextualizaremos el fenómeno del creciente envejecimiento poblacional.

En efecto, si bien a lo largo del tiempo han existido personas consideradas viejas por sus comunidades –aquellas que eran las mayores del grupo–, lo significativo de nuestro tiempo es que ahora son ancianas las propias sociedades: sus estructuras poblacionales han cambiado reduciéndose en sus bases y ensanchándose en sus cúspides y en sus centros.<sup>6</sup> De tal forma, cada vez se torna más complicado continuar hablando de “pirámides de población”. Al mismo tiempo,

---

<sup>6</sup> Una sociedad es considerada vieja cuando las personas mayores de 60 años representan el 7% de su población. Para el caso de la Argentina por ejemplo observamos que el censo de 2001 ya arrojaba que el 14% de los habitantes tenía 60 años o más, mientras que en el último censo este índice se aproxima al 16%. Para más información puede consultarse el sitio web <http://www.eclac.org/celade/indicadores/default.htm> Consultado: 3.05.2018.

el envejecimiento de la población comienza a plantearnos novedosos interrogantes que convierten a este fenómeno en un fructífero campo de trabajo para las ciencias sociales.

El envejecimiento de las sociedades nos abre nuevos dilemas y desafíos en todos los ámbitos. Ante el advenimiento de una sociedad envejecida deben problematizarse otras áreas como por ejemplo el de la seguridad social, la salud y el cuidado, el diseño urbano y el transporte (ya que el envejecimiento continúa siendo un fenómeno urbano) o el tiempo libre, entre otros. Este sin embargo no es un fenómeno experimentado sólo por la Argentina.

En diversa proporción, dicha problemática se repite en diferentes países. Algunos autores, tales como Philippe Bas, Michèle Delaunay y Jacques Dupâquier, han dado en llamarlo “tsunami demográfico” (en Pellissier, 2013). Esto ha llevado a los distintos gobiernos a repensar sus políticas desde disímiles enfoques. Por ejemplo tenemos el caso de Japón que, ante una disminución y envejecimiento de su población, ha propuesto extender el periodo de trabajo y crear un mercado específico para las personas mayores (*Silver Market*) o el de Alemania quienes, ante los altos costos de geriátricos, la escasez de personal calificado y bajos subsidios estatales, evalúan la posibilidad de relocalizar a sus mayores en destinos exóticos y lejanos como Tailandia (Haarhoff, 2013; Kohlbacher, 2013)

De este modo, al mismo tiempo que asistimos a una extensión constante de la expectativa vital emergen desafíos nuevos tanto en el plano social como individual. En efecto, el envejecimiento y el decrecimiento de la población tienen importantes consecuencias en materia económica, social, individual y organizativa (Kohlbacher 2013: 26).

Efectivamente, el crecimiento en la esperanza de vida plantea dilemas en diversos ámbitos. A nivel social, por ejemplo en plano de las políticas sociales y la acción estatal, entre otros, se presentan desafíos respecto a la jubilación de personas que posiblemente pasarán más años en el retiro que en el mundo laboral (Busquets, 2013; Guimarães Marri *et al*, 2012; Zavatierra, 2012). Por otro lado, desde un enfoque macrosocial, algunos autores plantean futuras encrucijadas a la luz de una posible esperanza de vida centenaria y de una reducción de la población joven. Desde esta óptica, el 2050 presentaría una reducción de 10% de población en edad productiva, disminución de 2% de la población menor de 14 años y un aumento del 12% de la población mayor de 65 años. Asimismo, en ese periodo la población joven representará casi la mitad de la población vieja (Magnus, 2011: 66).

Sin embargo, esos datos son tan sólo un recorte; una tipificación que poco nos dice sobre las características de las vejeces y de los procesos de envejecimiento. Las vejeces son en realidad una construcción social e individual que se encuentra atada a los múltiples fenómenos que atravesamos y que nos impactan a lo largo de nuestra vida. Así, una de las características principales de la vejez y el envejecimiento es la diversidad.

Así, por el contrario, estos valores como así también las propuestas que se realicen en base a estos indicadores, deben ser tamizadas, debido a que como señala Pellissier “el temor a la vejez y la obsesión economista conducen a deformar la realidad: se exagera siempre el número de quienes se detesta”. Si bien el autor acuerda que existe una revolución demográfica –que versa sobre un fuerte aumento de las personas mayores de 60 años–, “eso no significa que el número de viejos se incremente considerablemente, ni que la vejez dure más tiempo que antes” (2013: 22-23).

Desde un punto de vista individual –aunque íntimamente relacionado con el enfoque social–, el envejecimiento de la población como fenómeno sociológico (signado por un contexto en el que se vivirá más tiempo en comparación a otras épocas, siendo la vejez la etapa de la vida donde las personas transitarán por un período más largo), arroja interrogantes sobre la propia

vejez y el sujeto mayor, como podría ser ¿qué hacer con el tiempo libre? A su vez, la imagen de la vejez –como última etapa de la vida y asociada a la proximidad de la muerte– plantea inquietudes de índole psicosocial para la propia persona: ¿Cómo atreverse a realizar actividades en el tiempo libre si la representación social imperante sobre la vejez la cataloga como una combinación de carencias e imposibilidades? Refutando estos planteos, Pellissier sostiene que:

No todos los viejos son enfermos, pero, como uno se enferma cada vez más tarde, suele asociarse vejez con enfermedad (...) Actualmente, la mayoría de los fallecimientos se produce en la tercera edad, lo que agrava la confusión entre vejez y muerte. La tendencia a ocultar la muerte, que se observa en nuestra cultura, conduce también entonces a ocultar a estas personas muy viejas que nos recuerdan demasiado (2013: 23).

Nos encontramos aquí con una primera ejemplificación de lo que comúnmente se entiende por vejez: la decrepitud. La vejez, y en consecuencia quienes transitan este periplo, suelen considerarse poseedoras de atributos físicos y mentales desfavorables para su propio desarrollo (Vera Miyar y Hernández García, 2014). La discriminación a las personas ancianas adquirió tal magnitud que se conceptualizó por las ciencias sociales. “Edadismo” (*ageism* en inglés, su expresión original) ha sido el nombre otorgado a la discriminación por edad que focaliza en las personas mayores. El edadismo se trata de un conjunto de prenociones estigmatizadoras que recaen sobre la vejez y el sujeto envejecido. El mismo consiste en una generalización de rasgos excepcionales en algunas personas mayores y su extrapolación a toda la cohorte etaria. Asimismo, el prejuicio y el estereotipo resultante ignorarán, a partir de la generalización en gran medida infundada, la heterogeneidad de la categoría viejo. Estos estereotipos suelen ser utilizados con frecuencia para sobrevalorar a la juventud en detrimento del envejecer. De esta manera, la vejez queda presentada como una etapa de la vida plagada de limitaciones e imposibilidades físicas (Rada Schultze, 2016).

En ese punto es que, revalorizando el papel desempeñado por los adultos y adultas mayores, esta ponencia desea inscribirse; potenciando el rol de las personas mayores como transmisoras de una cultura y tradición específica a sus descendientes.

#### IV. LA CENTRALIDAD DE LA MEMORIA EN EL CONTEXTO DE ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL

Las ciencias sociales han hallado en los estudios de la memoria un fructífero campo de trabajo poniendo de manifiesto que la misma se elabora y re-crea socialmente. A su vez, esta en muchos casos nos permite evocar recuerdos elaborados por nuestros ascendientes y de cuya elaboración nosotros no hemos participado, pero que, sin embargo, tenemos presente como propios. Al mismo tiempo, nuestros antepasados son el sustrato de longevas tradiciones e historias a las que sólo tenemos alcance por medio de la reminiscencia y que, además de llegarnos por medio de sus relatos, nos cohesionan como comunidad. Este el punto sobre el que versaremos nuestra ponencia: conocer de qué modo la labor de las personas mayores –tanto desde la fundación de la organización hasta las actividades que en la actualidad se dictan– colaboró en forjar una identidad italo-argentina.

Recurriendo a la literatura sociológica reciente abocada al estudio de la memoria colectiva pueden entenderse parte de estos fenómenos. Oddone y Lynch, por ejemplo, destacan las diversas formas que acompañan a la construcción de la memoria y explican los múltiples usos que ésta resiste ajustándose a las necesidades de los actores:

La memoria histórica colectiva de una generación es un proceso de construcción subjetiva que se desarrolla a lo largo de la vida, a partir de la revisión y la reinterpretación de los hechos ocurridos en el contexto nacional e internacional (...) La memoria colectiva es constructiva y no

reproductiva, lo que significa que no es estable sino una recreación del pasado que se realiza desde las necesidades del presente (Oddone y Lynch, 2008: 123-124).

En esa misma línea se puede incluir el planteo de Le Goff (1991), para quien tanto el olvido como la memoria son procesos que responden a una intencionalidad:

Por último, los psicólogos y los psicoanalistas han insistido, ya a propósito del recuerdo, ya a propósito del olvido (en particular sobre la guía de los estudios de Ebbinghaus), sobre las manipulaciones, conscientes o inconscientes, ejercitadas sobre la memoria individual por los intereses de la afectividad, de la inhibición, de la censura. Análogamente, la memoria colectiva ha constituido un hito importante en la lucha por el poder conducida por las fuerzas sociales. Apoderarse de la memoria y del olvido es una de las máximas preocupaciones de las clases, de los grupos, de los individuos que han dominado y dominan las sociedades históricas. Los olvidos, los silencios de la historia son reveladores de estos mecanismos de manipulación de la memoria colectiva (Le Goff, 1991: 134).

Asimismo, la memoria colectiva y la memoria prestada, la de los predecesores, como su transferencia, sirven de sustento a la idea de “comunidad”. La idea de una “memoria prestada”, tal como la entiende Halbwachs, trata de un pensamiento que no nos pertenece, pero que nos es transmitido por medio de nuestros antecesores. Esta memoria exterior, en íntima relación con la memoria interior-personal, es constitutiva del lazo social y es la que, a fin de cuentas, vuelve viable hablar de una comunidad (2011: 100-101).

Sumados a los trabajos clásicos de memoria, existe una nueva literatura de la ciencias sociales que refutan prenociones y valoraciones del sentido común sobre las acciones evocativas (André *et al.*, 2011; Candau, 2006; Cruz, 2007; Golpe, 2011, Salomone, 2010). Estos trabajos coinciden en que, si bien la memoria es comúnmente entendida como recuerdos de otros tiempos, como un ejercicio que nos devuelve al pasado, no debe ser concebida en tanto sinónimo de obsoleto. La actividad reminiscente puede consistir en un contacto con saberes ancestrales útiles en nuestros tiempos. La memoria además nos permite indagar en las huellas del dominio social (Déloye, 2004: 50).

Como hemos observado anteriormente, la noción de saberes ancestrales será entendida en tanto conjunto de conocimientos de otra época que pueden presentar vigencia y que, por tratarse de experiencias de antaño, son los actores mayores quienes los poseen, podrían enseñar y transmitir. Puede ocurrir que estos saberes sean aplicados positivamente –en tanto potencialidad a la acción–, como ser modificados a los tiempos que actuales o desecharse. Empero, y a pesar de que luego no se los considere medios idóneos, el simple hecho de conocerlos fundamentaría la propia noción y existencia de un colectivo, comunidad, historia y memoria, entre otras (Rada Schultze, 2011).

A su vez, la intención de realizar un análisis sociohistórico comparativo del devenir de determinadas organizaciones a partir de la memoria e historia grupal, nos plantea la necesidad de estudiar a sus miembros más añosos. Los viejos y las viejas, en tanto receptáculo de la memoria grupal, poseedores de las tradiciones de un colectivo, son quienes conocen la historia vinculante de la comunidad. Son los poseedores de saberes de otros tiempos.

Así, para conocer si existe una memoria histórica que sea compartida y transmitida (Oddone y Lynch, 2008), del mismo modo que un legado de experiencias, es que nos adentramos en un estudio sociohistórico de asociaciones italianas en Argentina, del cual en estas líneas analizaremos la reconstrucción de la trayectoria de una de ellas.

## V. EL CASO DE *SOCIETÀ ITALIANA DI MUTUO SOCCORSO* “UNIÓN ITALIANA DE LANÚS”

El objetivo fundante de esta longeva organización (fundada en diciembre de 1917) fue dar cobijo y cohesionar a los inmigrantes italianos en Argentina brindando actividades sociales y culturales como por ejemplo ágapes en fechas emblemáticas de la historia italiana. Con el tiempo, las metas de la asociación estuvieron destinadas al traspaso del legado a las nuevas generaciones nacidas en la Argentina. Entre ellas deben destacarse los cursos de lengua, cultura e historia italiana. Sin embargo, estas no fueron las únicas. En efecto, con afán de integrarse a la nueva sociedad y al mismo tiempo motivado por la cultura de origen de sus descendientes, comenzaron a ingresar en la asociación la enseñanza de actividades propias de la cultura argentina, como por ejemplo clases de danzas típicas (tango y folclore).

Además, debe señalarse que la *Società Italiana di Mutuo Soccorso* “Unión Italiana de Lanús” se encuentra en el centro comercial de la ciudad, lo cual la convierte en un paso obligado de transeúntes de la zona.

En lo que a la asociación se refiere, la misma se compone de 10 miembros de la comisión directiva la cual está conformada por italianos o hijos de italianos que poseen la doble ciudadanía italiana y argentina. Asimismo, entre las prácticas que allí se realizan participan 450 personas, las cuales se dividen en dos: el “instituto” y las “actividades”.

En lo que refiere al “instituto”, al mismo asisten 270 personas, las cuales participan principalmente de los diferentes niveles de cursos de lengua, cultura e historia italiana. A su vez, también se ofrecen cursos de computación y diseño, inglés, portugués, dibujo y pintura.

Por otro lado, en el ámbito de las “actividades” en la misma convergen diversas prácticas destinadas a múltiples grupos de edades. Entre ellas se distinguen la enseñanza de actividades artísticas (como cursos de tango, folclore y teatro) y deportivas (como taekwondo, taichí y gimnasia suave), como así también del orden psicosocial (como la estimulación de la memoria para las personas mayores o atención psicológica), expandiéndose así más allá de la cultura italiana.

Por último, deben ponerse de manifiesto otras tareas realizadas por la Unión Italiana de Lanús, tales como el asesoramiento consular (para quienes tienen consultas respecto a la actividad del Consulado Italiano, por ejemplo trámites de ciudadanía, pasaporte, elecciones, entre otras) o traducciones de documentación italiano-castellano.

A su vez, la Unión Italiana de Lanús realiza frecuentemente actividades que profundizan el lazo social y buscan la cohesión y reafirmación identitaria de sus miembros. Entre ellas se destaca el turismo internacional y local organizado desde la propia organización, como por ejemplo visitas al Santuario de la Virgen del Rosario de San Nicolás (patrona de la asociación) y al Museo del Inmigrante de Buenos Aires.

Asimismo, la *Società Italiana di Mutuo Soccorso* “Unión Italiana de Lanús” posee un amplio edificio en el cual resalta una vasta biblioteca de libros en italiano y videoteca con variadas películas y documentales italianos. También, la asociación cuenta con un amplio salón donde se realizan eventos sociales como muestras artísticas y deportivas de sus miembros, entregas de diplomas y ciclos de cine sobre *films* italianos, entre otras. También allí se realizan mensualmente almuerzos y cenas en las cuales se celebran días patrios argentinos e italianos, el aniversario de la institución, como así también “el día del inmigrante”.

La longevidad de la asociación, como así también la diversidad de sus actividades y la participación de sus miembros, han convertido a la misma en una organización reconocida

socialmente en la ciudad de Lanús. Esto se puede ver reflejado en, por ejemplo, la importancia de la *Società Italiana* en la hermandad de las ciudades (*gemellaggio*) de Lanús y Nizza di Sicilia en conjunto al Consulado de Italia en la Circunscripción de Lomas de Zamora, el *Comitato Degli Italiani All'Estero* (COMITES) y el *Sindaco* de la Ciudad de Nizza, Antonio Pietro en el pasado mes de marzo.<sup>7</sup>

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Como puede observarse, a pesar de haber trascurrido más de 100 años desde su fundación, la *Società Italiana* de Lanús es de suma importancia en la transmisión de la memoria y cultura italiana. La persistencia de sus objetivos fundantes –lograr cohesionar a los inmigrantes italianos, al tiempo de fusionarse con la cultura argentina sin perder la de origen– corporizados en su comisión directiva (la cual se compone de personas mayores) la convierten en un interesante objeto de estudio. Asimismo, la vigencia y continuidad, como así también el arduo trabajo de transmitir la cultura italiana, nos permitan explicar la impronta de su organización. Esto se refleja por ejemplo en el discurso de los descendientes de italianos, quienes a pesar de haber nacido fuera de Italia reconozcan “sentirse italianos”, haciendo propia una historia y cultura que tan sólo les ha llegado por medio de la transmisión de sus mayores.

En efecto, reconsiderar y hacerse cargo de la historia y memoria del colectivo a pesar de los múltiples virajes que esta pueda tener, como así también de lo ambiguo e inabarcable que resultaría hablar de una “identidad italiana” –los cuales dicho sea de paso no son patrimonio exclusivo de esta comunidad– nos impele a hablar del rol de la organización en dicho pasaje de aprendizajes, experiencias y tradiciones, la cual como vimos se ha dado a través de una gran variedad de cursos y eventos sociales. Como señalan Oddone y Lynch:

Si la memoria se construye socialmente, los grupos pueden mirarse en el espejo de la memoria y no sólo ver lo que fueron, sino lo que son. En otras palabras, muestran lo que son a través de la construcción de la memoria, de su memoria como grupo que constituye su identidad (Oddone y Lynch, 2008: 126).

Por lo tanto, aquí asistimos a un proceso de historización compartida que opera recuperando las huellas de la memoria de italianos migrantes en Argentina. A su vez, la presencia de personas mayores de forma activa y dirigenal, como es la del caso de estudio, también es una posibilidad para conocer las experiencias de antaño y así dar lugar a una memoria y una solidaridad intergeneracional.

El constante reconocimiento a los adultos y adultas mayores como poseedores de un “saber hacer”, memorias y experiencias pasadas, facilitó hallar la existencia de un cúmulo de conocimientos compartidos y socializados a la hora de ponerlos en práctica en la cohesión de la comunidad para así poder “sentirse italianos” más allá de lo que cada una de las personas entienda por este esquivo concepto identitario. De ese modo, hablar de las personas mayores italo-argentinas tendrá utilidad (además de en la reconstrucción de la propia historia colectiva) para arrojar pistas para la comprensión de los contextos sociales pasados y presentes, pero también futuros. Tendría, en síntesis, el valor de una experiencia y no de una simple reminiscencia.

---

<sup>7</sup> Disponible en: <https://buenosaires.italiani.it/es/lanus-plaza-hermanos-de-nizza/> Consultado: 18.3.2018

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉ, Jacques; DREYFUS-ASSÉO, Sylvie y HARTOG, François (dirs) (2011): *Los relatos del tiempo*, Buenos Aires, Nueva visión.

AMBROSETTI Elena y STRANGIO Donatella (2015) *Italiani in movimento, Ripensare l'emigrazione italiana in Argentina*, Edizioni Nuova Cultura: Roma

BOUDON, Raymond; BESNARD, Philippe; CHERKAOUI, Mohamed y LECUYER, Bernard-Pierre (2012): *Dictionnaire de la sociologie*, Paris, Larousse.

BUSQUETS, José Miguel (2013): Uruguay: Diálogo social y re-reforma jubilatoria en tiempos de crisis y más allá. 2005-2009, Montevideo, Ediciones abrelabios.

CANDAU, Joël (2006): *Antropología de la memoria*, Buenos Aires, Nueva Visión

CRUZ, Manuel (2007): *Cómo hacer cosas con recuerdos*, Buenos Aires, Katz.

DÉLOYE, Yves (2004): *Sociología histórica de lo político*, Santiago de Chile, LOM ediciones.

DEVOTO, Fernando (2003): "Italiani in Argentina ieri e oggi", en *Atreitalie*, n. 27, pp. 4-17

FLYVBJERG, Bent (2011): "Case study", en N. Denzin y Y. Lincoln (eds): *The Sage Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA: Sage, 2011, Cap. 17, pp. 301-316.

GOLPE, Laura (2011): "Las vejeces: memoria generacional y trayectorias vitales de otredad", en J. Yuni (comp): *La vejez en el curso de la vida*, Córdoba, Encuentro Grupo Editor, pp. 105-130.

GUIMARÃES MARRI, Izabel; WAJNMAN, Simone y VIEGAS ANDRADE, Mônica (2012): "Previdência social, renda e gênero: simulações para aposentados e pensionistas no Brasil", N. Redondo y S. Garay (coords): *El envejecimiento en América Latina: evidencia empírica y cuestiones metodológicas*, Montevideo, Trilce, pp.141-170.

HAARHOFF, Heike (2013): "Alemania exporta a sus mayores", en *Le Monde Diplomatique*, Año XIV, N° 168, pp. 25.

HALBWACHS, Maurice (2011): *La memoria colectiva*, Buenos Aires, Miño & Dávila.

INGROSSO, Matteo (2017): "El envejecimiento y el sistema de pensiones en Argentina e Italia", en XII Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires, 22-25 agosto 2017.

KOHLBACHER, Florian (2013): "Japón, el país de los jubilados", en *Le Monde Diplomatique*, Año XIV, N° 168, pp. 26-27.

LE GOFF, Jacques (1991): *El orden de la memoria. El tiempo como imaginario*, Barcelona, Paidós.

MAGNUS, George (2011): *La era del envejecimiento*, México, Editorial Océano.

ODDONE, María Julieta y LYNCH, Gloria (2008): "La memoria de los hechos socio-históricos en el curso de la vida", en *Revista Argentina de Sociología*, Año 6, N° 10. Pp. 121-142.

PELLISSIER, Jérôme (2013): "¿A qué edad se es viejo?" en *Le Monde Diplomatique*, Año XIV, N° 168, pp. 22-24.

RADA SCHULTZE, Fernando (2011): "Desmemoria colectiva y ausencia de diálogo intergeneracional" en I Jornadas de Investigadores en Formación, Buenos Aires, IDES, 16 y 17 de noviembre de 2011.



RADA SCHULTZE, Fernando (2016): “El Paradigma del Curso de la Vida y el método biográfico en la investigación social sobre envejecimiento”, en *Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos Experimentales*, n. 5, pp.80-107

ROSTI, Marzi (2011): “Gli argentini in Italia e il Bicentenario dell'indipendenza argentina”, en *RiMe*, n. 6, pp. 625-644.

SARACENO, Chiara (1989): “The time structure of biographies”, en *Enquête, Biographie et cycle de vie*, 1989. Disponible en: <http://enquete.revues.org/document80.html> Consultado 22.05.2018

SALOMONE, Mariano (2010): “Sobre el pasado, el presente y la posibilidad de hacer historia”, en *Revista Electrónica de Psicología Política*, Año 8, Nro. 24, Noviembre-Diciembre 2010, pp. 88-98

ZAVATIERRO, Claudina (2012): “Estimación del impacto de la ley de pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza en el Paraguay”, en N. Redondo y S. Garay (coords): *El envejecimiento en América Latina: evidencia empírica y cuestiones metodológicas*, Montevideo, Trilce, pp.121-140

**POLITICAS COMPENSATÓRIAS NAS UNIVERSIDADES  
PÚBLICAS: SISTEMA DE COTAS E DESIGUALDADES  
SOCIAIS**

PEREIRA, JORGE ALBERTO SABOYA

# POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: SISTEMAS DE COTAS E DESIGUALDADES SOCIAIS

## I. INTRODUÇÃO:

O debate sobre a política de cotas é recente no Brasil, mas não é esse o motivo de sua grande fragilidade. Entendemos que a anulação histórica do verdadeiro sentido, do significado da política social, bem como da esfera pública e da questão do acesso aos direitos na sociedade brasileira engendram incompreensões que acabam sendo favoráveis a manutenção de processos elitistas/discriminatórios em nossa sociedade. Processos esses que acabam negando possibilidades históricas conquistadas pelas lutas das próprias classes subalternas.

Nos últimos anos no Brasil surgiu uma farta literatura sobre política de ação afirmativa, especialmente em relação às cotas para a população negra nas Universidades, evidentemente, várias destas obras editadas postulam analisar os riscos e possibilidades da adoção de ações afirmativas sob perspectivas diversas. Da abordagem conservadora até o viés histórico, passando pela sociologia política e pelos estudos sobre educação, vários direcionamentos ao debate foram propostos. Portanto as questões aqui discutidas são muito importantes para localização da discussão para além do senso comum midiático. A polêmica é tão acirrada que alguns chegam a dizer que o Brasil se tornará um país dividido entre negros e brancos, sendo a perspectiva da luta de classes pela tradição marxista ainda uma minoria (in)visibilizada, sobretudo pela mídia, mas que propõe questões capazes de dar sustentabilidade e aprofundamento das análises realizadas até então, para além da dicotomia contra ou a favor das cotas, e em direção a democratização efetiva da sociedade brasileira. Lembrando que não existe democracia efetiva sem cidadania universalizada.

Entendemos a política de cotas como política de Estado e não nos limitaremos a um debate de apoio ou oposição às ações afirmativas, pois as mesmas já existem de modo significativo e necessitam ser pensadas, tanto é que estavam presentes no projeto de Reforma Universitária, e posteriormente em projeto específico no Congresso Nacional, gerando grandes polêmicas. Não estamos defendendo que uma política compensatória possua caráter permanente, mas quando as estatísticas mostram que negros, índios, e estudantes oriundos de escolas públicas, não conseguem chegar, do mesmo modo expressivo que outros segmentos até, a Universidade Pública em pleno século XXI, é sinal que alguma coisa precisa ser alterada no complexo processo educacional brasileiro. A política de cotas já existe para portadores de necessidades especiais e para a participação de mulheres em partidos políticos, não sendo uma novidade em nosso país. Entretanto, a polemica maior de sua existência refere-se ao caso do acesso às Universidades Públicas. Antes de discutimos o papel da esfera pública, vale destacar que todas as possibilidades inclusivas da mesma não podem ignorar que a abordagem conceitual da exclusão configura-a como uma forma de pertencimento, de inserção na vida social. Trata-se, como destacou José de Souza Martins (2002), de exclusão integrativa, de uma inclusão que se faz pela exclusão, de uma modalidade de inserção que se define paradoxalmente pela não participação e pelo mínimo usufruto da riqueza socialmente construída.

A pobreza atual, convém lembrar, já não é mais nem principalmente a carência material. As pobreza, como observou José de Souza Martins (2002,p.12), “se multiplicaram em todos os planos e contaminaram até mesmo âmbitos da vida que nunca reconheceríamos como expressões de carências vitais”. Por outro lado, diz o autor, o tema da exclusão nos põe diante de um conjunto grande de incertezas em relação à sociedade

contemporânea e à nossa capacidade de sair do abismo que elas representam. A novidade da chamada exclusão social é sua velhice renovada. “O que deve preocupar é que ocorra nos dias de hoje, nos tempos da sociedade moderna, na sociedade da igualdade social e da contratualidade, na era da globalização econômica”(idem).

No âmbito deste debate a relação entre as esferas pública e privada se faz necessária, pois associar o privado à atividade do indivíduo e o público com a atividade do Estado é uma visão muito simplista. Atualmente as duas esferas até se “confundem” em muitos aspectos, porém não se pode confundir as atribuições que são inerentes à esfera pública e uma delas é criar políticas que reduzam a desigualdade social existente no nosso país. A aprovação pelo Congresso Nacional do Estatuto da Igualdade Racial e a futura aprovação do projeto de lei que reserva vagas para negros, pardos, índios e alunos oriundos das escolas públicas, comprovadamente ausentes das Universidades Públicas de acordo com dados regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, são formas da pressão da sociedade civil organizada em busca da universalização da educação em todos os níveis.

## II. AS DIFICULDADES HISTÓRICAS DA INCLUSÃO NUMA SOCIEDADE DESIGUAL

Como é amplamente sabido, o Brasil se formou como nação a partir do chamado escravismo colonial. Essa marca de exploração, que combinou o trabalho forçado com a divisão e a dominação racial e étnica, acabou por caracterizar fortemente toda a nossa história, desde o descobrimento até o presente.

A apartação social traduz-se no regime econômico e seus efeitos político culturais que excluem e oprimem grupos e classes sociais, sustentando um capitalismo com barreiras de cor, de sexo e de idade. A sociedade de classes no Brasil se desenvolveu sob a marca dessa separação ou apartação social que acabou engendrando e naturalizando uma espécie de cidadania desigual em nosso país.

Na Constituição Federal brasileira de 1988, todos são iguais. Nas esquinas, escolas, empresas, porém, a desigualdade é visível. Uma das várias conclusões a que se chegou sobre os dilemas sociais no Brasil é a de que o acesso às oportunidades, em geral, têm condição social e cor bem definida. Não por acaso, 56% da população recebem 15% da renda nacional. Também não é obra do improvável que menos de 25% dos negros estejam cursando o ensino médio e 2,5% estejam no ensino superior, segundo dados do mapa do Desenvolvimento Humano, elaborado pela Unesco, em 2000. Como os pobres e negros (incluindo os pardos) são maioria, tem se tornado comum à defesa de políticas específicas para o segmento. Entretanto, não são poucas as polêmicas e mitos construídos sobre o tema. Segundo o Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira (2007), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, dez mitos se destacam no debate sobre cotas, dentre eles: - As cotas ferem o princípio da igualdade, tal como definido no art.5 da Constituição, pelo qual “ todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza”. São, portanto, inconstitucionais.; -As cotas subvertem o princípio do mérito acadêmico, único requisito que deve ser contemplado para o acesso à Universidade; - As cotas baixam o nível acadêmico das nossas universidades; - A sociedade brasileira é contra as cotas;- As cotas vão fazer da nossa , uma sociedade racista; - As cotas são inúteis porque o problema não é o acesso, senão a permanência; - As cotas são prejudiciais para os próprios negros, já que os estigmatizam como sendo incompetentes e não merecedores do lugar que ocupam nas universidades. Enfim, não são poucos os mitos criados em torno do debate, mas como afirma o documento do Programa Políticas da Cor, todos eles não encontram fundamentação concreta, não passando de mitos que revelam a necessidade de

aprofundamento do debate. Tal aprofundamento não pode deixar de considerar que a experiência histórica atual evidencia de modo cruel como o capitalismo se revitaliza com a manutenção da desigualdade social, que traz como conseqüência a pobreza relativa e/ou absoluta, não tendo a intenção de erradicá-la. Assim, mesmo que por interesses políticos e/ou econômicos se propague à intenção de erradicar a pobreza, essa jamais será extinta na sociedade capitalista, até porque esta questão não está na agenda do capital.

Como podemos observar a pobreza - diferente daquela manifestada como carência de bens materiais nas sociedades pré-capitalistas -, no sistema capitalista, se tornou manifestação do processo de exploração desse tipo de sociedade, porém apresentando formas diferenciadas em cada fase do capital. No momento, é importante entendermos que, nos processos de manutenção da desigualdade social, realizado através do processo de acumulação de capital, a pobreza sempre vem a reboque.

As políticas sociais devem se relacionar com temas importantes. Não por acaso, Wanderley Guilherme dos Santos (Apud Abranches et al, 1994, p. 34), destaca que a escolha da política social implica essencialmente a escolha de um princípio de justiça, consistente e coerente, cuja superioridade em relação a outros princípios pode ser demonstrada. No caso da política de cotas, os indicadores nos mostram o percentual desprezível de negros, índios e alunos oriundos de escolas públicas que conseguem obter acesso nas Universidades Públicas. Por esse motivo, faz-se mister apresentar as tensões históricas entre o público e o privado, destacando o modo como as políticas sociais relacionam-se com as exigências do capital para se valorizar e reproduzir o processo de exploração que lhe é inerente.

### III. O SIGNIFICADO DAS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA NO BRASIL

O significado do público, privado e estatal, e a delimitação de suas esferas fazem parte das pesquisas e debates no âmbito das Ciências Sociais e Ciências Políticas, podendo se afirmar que existem múltiplos significados sobre esses conceitos, conforme as diferentes fases históricas em que se inserem e a abordagem de cada autor. Na realidade, o que é público e o que é privado pode ser interpretado por diversas vertentes de análise. A escolha de uma determinada abordagem explicita o projeto político que se deseja construir.

Sérgio Henrique Abranches (apud Abranches et al, 1994, p.10), enfatiza o debate público privado ao afirmar que a política social é parte, precisamente, do processo estatal de alocação e distribuição de valores. Está portanto, no centro de confronto entre interesses de grupos e classes. É um ponto crítico que estabelece um complexo dilema entre os objetivos de acumulação e expansão de um lado e, as necessidades básicas de existência dos cidadãos, bem como de busca de equidade, do outro.

Não podemos ignorar que a tendência neoliberal<sup>1</sup>, enquanto expressão dos interesses do capital financeiro, aponta, de maneira contundente, as dimensões que deve ter o 'público' para que não avance sobre as dimensões do privado, ou seja, o agente público deve atuar de modo a não embarçar a harmonia imanente às relações privadas. O Estado regulamenta o mercado, não impedindo, entretanto, que o mesmo se consolide. Neste aspecto, onde as condições de mercado são insuficientes ou mesmo ausentes o Estado se restringe a funções quase sempre genéricas para não concorrer com o setor privado. Neste contexto, Estado e Mercado, setores emblemáticos da dualidade

---

<sup>1</sup> Conforme observou Marilena Chauí (1999, p.51), o neoliberalismo é uma ideologia de uma forma histórica particular assumida pela acumulação do capital.

público/privado, são reconhecidos como entidades antagônicas, ainda que permaneçam ligados pelo contexto social em que se estabelecem.

Isso posto, torna-se necessário destacar que é justamente num contexto de grande declínio da esfera pública, de sucateamento/precarização da mesma, que torna-se ainda mais importante compreender o seu significado na construção da cidadania e conseqüente aprofundamento da democracia, no sentido de defendermos a mesma como lócus privilegiado de universalização dessas conquistas.

Conforme observou o sociólogo Emir Sader no artigo “A hora da escola pública” publicado no *Jornal do Brasil* de 12/11/2006, ao criticar o sucateamento da escola pública, a partir do regime militar, é importante corroborar o projeto de reserva de vagas para alunos negros e oriundos de escolas públicas, visando diminuir as desigualdades sociais. Como observa Sader os temas da esfera pública são os essenciais para a construção de uma democracia com alma social, de inclusão e de universalização de direitos. Não podemos excluir esse tema do debate de cotas.

#### IV. SISTEMA DE COTAS: POSSIBILIDADE INCLUSIVA ?

Sendo ou não uma política de origem nacional, as ações afirmativas surgiram historicamente em função das tensões provocadas pela luta de classes, já que são oriundas de um descontentamento muito grande da população de baixa renda, no processo seletivo perverso de ingresso de estudantes nas Universidades Públicas. A pressão de movimentos sociais, principalmente o de defesa dos negros, chamou a atenção da sociedade civil para o debate sobre os efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem e social. Tal política de cotas foi a forma encontrada pela classe dominante de esvaziar um debate mais amplo da função da Universidade Pública na sociedade moderna, dizendo uma falsa premissa que haveria garantia da tão falada isonomia. Porém, em se tratando do Sistema de Cotas, muito se tem discutido sobre a validade ou não deste instituto.

Índios e negros, explorados e tratados de forma discriminatória, sofreram, e sofrem até hoje, com a pesada herança deixada pelo sistema colonial. Os primeiros enfrentaram um processo de dizimação e mesmo as minorias indígenas que sobreviveram foram aniquiladas culturalmente. O negro, mesmo depois da garantia de igualdade formal, continuou a ser discriminado e segregado socialmente.

Este desequilíbrio de tratamento pode ser facilmente constatado quando se observa a inserção do negro no mercado de trabalho e, principalmente, ao acesso ao ensino superior. Nas universidades públicas a presença de negros e pardos é ínfima, se comparada com a dos estudantes brancos. No cerne desta contradição, um dos temas que tem sido objeto de grande discussão na sociedade de um modo geral é o sistema de cotas na universidade pública para estudantes negros e pardos e para aqueles oriundos do ensino público.

Quando houver um passado de discriminação a um determinado grupo, as cotas serão medidas necessárias para a buscar-se a isonomia, segundo uma lógica de ponderação, serão compatíveis com o princípio da igualdade, ainda que haja uma construção da idéia de igualdade formal, para se buscar algo mais, a verdadeira igualdade. Esta igualdade deve ser entendida em seu sentido material, tratando desigualmente quem se encontra em posição de desigualdade, de maneira a equilibrar as profundas distorções fáticas decorrentes de anos de ausência de políticas sociais.

Nosso entendimento é que apenas ações afirmativas referentes ao ingresso dos estudantes não são suficientes. Em conjunto com elas devem ser implantadas medidas que

qualifiquem o ensino público anterior à Universidade. Esta melhoria qualitativa dos níveis Fundamental e Médio de ensino, infelizmente, parece estar longe de ocorrer. E, se melhorias houver, só surtirão efeitos em médio-longo prazo. A curto prazo o que se deve fazer é dar condições aos alunos cotistas de permanecer na Universidade e concluir seus cursos.

Não se pode aceitar que segmentos das camadas subalternas sejam ainda mais penalizados do que outros da mesma classe social, sendo impedidos de participar da esfera pública e conseqüentemente alijados da possibilidade de construção da cidadania.

A responsabilidade de superar as desigualdades, e fazer avançar a democracia, não é só dos negros, mas de toda a sociedade, portanto, cabe a todos nós formularmos mecanismos institucionais de comprometimento do Estado e da sociedade.

Toda política de cotas constituiu-se como uma ação temporária, pois se não for desta forma significa que as discriminações que pretendeu combater não foi superada, no caso das cotas para o ensino público longa permanência pode revelar que o mesmo não teve nenhuma melhoria<sup>2</sup>.

Quanto à implementação do sistema de cotas, além da experiência no Estado do Rio de Janeiro através da universidade do Estado do Rio de Janeiro –UERJ-, a Universidade de Brasília (UnB) tornou-se a primeira Universidade federal a aprovar cotas para estudantes negros e índios, já a partir de 2004. Também a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) aprovou o sistema de reserva de vagas, na ordem de 20% para negros e pardos. Em boa parte dos estados do Brasil a adoção de sistemas de cotas está em fase de discussão/votação por parte das reitorias/Assembléias Legislativas.

Ignorar o tema das políticas sociais é também ignorar o tema da democracia e da cidadania. Conforme observou Coutinho (2001,p.66) a democracia só se realizará no Brasil se as grandes massas de excluídos forem incorporadas ao processo social como autênticos protagonistas. Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão.

## V. CONCLUSÃO

Ao resgatarmos a construção do significado com que são adjetivados os termos público e privado, observamos diferentes relações de interpenetração entre ambos, todas relacionadas à luta de classes, essa sim o maior lócus das exclusões.

Achamos importante registrar que ao se falar em esfera pública, referimo-nos a algo maior que o Estado no sentido estrito. A consolidação de um poder público somente é possível como consolidação de um poder popular, isto é, como um bloco de forças sociais que, atuando em diversas esferas da sociedade civil e da sociedade política, consolide uma hegemonia alternativa ao sistema globalizante em que vivemos. Para que esse bloco de forças sociais possa avançar ele necessita realimentar sua utopia coletiva a partir das singularidades emergentes nos diversos segmentos sociais, ampliando os espaços de realização da liberdade pública.

---

<sup>2</sup> Cabe observar que a falência do ensino público não é um fenômeno recente na sociedade brasileira, “ durante a ditadura militar, a classe dominante, sob o pretexto de combate á subversão, mas, realmente, para servir aos interesses de suas parcelas ( os proprietários das escolas privadas), praticamente destruiu a escola pública de primeiro e segundo graus, ou seja o atual ensino fundamental e médio. Por que pôde faze-lo? Porque , neste país, educação é considerada privilégio e não um direito dos cidadãos. ( Chauí,1999,pp.38-39)

No cerne desse movimento contra- hegemônico deverá estar a afirmação de eixos de luta, articulados ao socialismo democrático, que se apresenta como configuração alternativa de sociedade ao modelo neoliberal

Trata-se de uma forma de conceber a organização da sociedade, em que a liberdade privada não pode negar a liberdade pública ou vice-versa, quando ambas se orientam eticamente. Trata-se, pois, da afirmação de uma sociedade em que ambas as liberdades se promovam reciprocamente para a realização, a mais plena possível, de todas as singularidades de cada ser humano, de cada cultura, de cada povo.

Portanto, com o novo conceito de “igualdade substancial” surge a idéia de “igualdade de oportunidades”, noção justificadora de diversos experimentos constitucionais pautados na necessidade de extinguir ou de pelo menos mitigar o peso das desigualdades econômicas e sociais e, conseqüentemente, de promover a justiça social. O Estado deixa de ser um espectador dos embates e passa a atuar na busca da concretização da igualdade estampada no texto constitucional. Tal promoção se realiza através de ações cada vez mais afirmativas, já mencionadas no presente artigo.

Não podemos cair na ilusão jurídica do acesso aos direitos, é necessário vincular as medidas às mediações materiais necessárias, inseridas no processo total da vida e das realidades institucionais visando democratizá-las no sentido de torná-las verdadeiramente públicas. Se não realizarmos essa possibilidade estaremos sempre criando processos de inclusão excludentes.

Conforme observou Neves (2008) no “neoliberalismo de terceira via”, a privatização, a fragmentação e a focalização das políticas sociais materializadas na criação do “setor público não estatal” têm ainda a função de dialogar econômica e politicamente com frações significativas das camadas médias que funcionam também como intelectuais, estabelecendo a relação entre as frações de classe expropriadoras e importantes frações do proletariado. Esses novos intelectuais orgânicos, dentre eles os professores, têm como tarefa promover a desvalorização da igualdade como valor, com práticas de prestação de serviços sociais na sociedade civil, principalmente de caráter voluntário. Assim a educação vai perdendo suas possibilidades emancipatórias. Assim vamos adiando as reflexões necessárias para o aprofundamento das questões que são fundamentais na educação.

Guiados pelos ensinamentos gramscinianos, muitas vezes pouco explicitados aqui, mais fundamentais para construção de nossas indagações que moveram a investigação, refletimos em diversos momentos sobre seu tema de estudo para construir o nosso: “a superação do mundo da necessidade onde a educação deve cumprir o papel de reunificar o trabalho intelectual e o manual, devolvendo aos seres humanos a possibilidade de um desenvolvimento amplo de suas capacidades espirituais e materiais” (GRAMSCI,2000). Lembrando que esta superação deve começar pelo combate efetivo as formas desumanizantes e subcidadãs de educação num país que “**se ergue pela desigualdade e se alimenta dela**”. Neste sentido, a superação das desigualdades persistentes de nossa história se tornou também uma preocupação que acompanhou todo nosso estudo, através da ênfase da relação da educação com essa problemática.

Queremos deixar claro que compreendemos, a experiência das cotas como extremamente importante considerando todos os aspectos que envolvem a questão e aqui foram mencionados. Entretanto, temos a esperança que esse sistema, um dia deixe de existir, pois a sua continuidade é o signo da não superação e/ou redução das perversas desigualdades em nosso país.



## VI. BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos e COIMBRA, Marco A. Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. 1994.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia Neoliberal e Universidade. In: Os Sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global. Petrópolis, RJ: Vozes: Brasília: NEDIC, 1999

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre Cidadania e Modernidade in: Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social. vol. 1, n. 1, 1º sem. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGESS, 1997.

FREIRE, Silene de Moraes e PEREIRA, Jorge A. Saboya. Desigualdade Persistente e Subcidadania no Brasil Contemporâneo. In: Questão Social e Direitos Humanos na América Latina, RJ, Editora Gramma, 2009.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. Tradução L. S. Henriques; M. A. Nogueira; C. N. Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000

MARTINS, José de Souza . A Sociedade Vista do Abismo. Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis, RJ, Vozes, 2002.

NEVES, L. M. W. A Política Educacional Brasileira na “Sociedade do Conhecimento”. In: MATTÁ, G. C. & LIMA, J. C. F (Orgs.) Estado, Sociedade e Formação Profissional em Saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2008.

PEREIRA, Jorge A. Saboya. Políticas de Cotas nas Universidades: efetivação tardia dos direitos humanos? In: FREIRE, Silene de Moraes (organizadora) Direitos Humanos. Violência e Pobreza na América latina Contemporânea, Rio de Janeiro, Letra e Imagem, 2007, pp182-194

PROGRAMA POLÍTICAS DA COR NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA. Série Dados & Debates, Rio de Janeiro, LPP-UERJ, 2007.

SADER Emir. Da privatização do Estado à privatização da esfera pública. In: VIZENTINI, Paulo F.; CARRION, Raul (Orgs.). Século XXI, barbárie ou solidariedade: alternativas ao neoliberalismo. Porto Alegre: Ufrgs, 1998.

\_\_\_\_\_, “A hora da escola pública” publicado no Jornal do Brasil de 12/11/2006.

# **LA PEREGRINACIÓN A WIRIKUTA, POLÍTICAS ESTATALES Y DERECHOS COLECTIVOS**

CORAL GISETH GARCÍA HAJ

# LA PEREGRINACIÓN A WIRIKUTA, POLÍTICAS ESTATALES Y DERECHOS COLECTIVOS<sup>1</sup>

## I.

El Antropoceno -como algunos autores afirman-, es la época geológica en la que nos encontramos ahora y se caracteriza por el significativo impacto global que las actividades humanas ejercen sobre los ecosistemas terrestres (Löwy, mayo, 2018). Sin embargo, los efectos no son los mismos para todas las sociedades sino que para algunas, como los pueblos indígenas y las comunidades equiparables, ese impacto actúa amenazando con mayor rapidez su sobrevivencia y en detrimento de sus derechos culturales. Es aquí en donde radica una mayor responsabilidad social de los gobiernos democráticos con estos sectores de la sociedad, es especial, en esos donde la diversidad cultural es una de sus principales características. Este argumento se basa en la premisa de que los Estados naciones deben garantizar el estado de derecho para todas y todos sus ciudadanos, sin importar su clase, sexo, religión, o ascendencia étnica y cultural en acuerdo con los organismos internacionales. En este escenario, los vacíos en los marcos legales y las carencias en cuanto al abordaje metodológico de las políticas públicas, contribuyen a la gestación de los movimientos sociales indígenas latinoamericanos, por ejemplo, el movimiento encabezado por el pueblo indígena Wixárika o Huichol, para la defensa del territorio sagrado de Wirikuta, que involucró una extensa red de actores que traspasaron las fronteras de las naciones gracias al impacto mediático de este fenómeno social.

El octubre de 2011, varios miles de huicholes salieron de sus comunidades ubicadas en la Sierra Madre Occidental mexicana y viajaron hacia la Ciudad de México. Todos ellos acompañados de otros simpatizantes marcharon por una de las principales avenidas del país hacia el Senado de la República, para declarar su inconformidad con respecto a la entrega de concesiones mineras en una de los principales santuarios de su religión, lo que traería consigo efectos que amenazan el equilibrio del medio ambiente y los lugares sagrados donde llevan a cabo la peregrinación ancestral peregrinación a Wirikuta. La comisión wixárika que dio la conferencia le expresó su posicionamiento al Gobierno de México, como lo demuestra el siguiente fragmento de la conferencia<sup>2</sup> del 18 de febrero de 2012, en la que junto con algunos diputados solicitaron a la Secretaría de Economía conocer los motivos por los que le otorgó a la empresa canadiense *First Majestic Silver Corp.* las 22 concesiones mineras que están ubicadas en San Luis Potosí debo a que afectan gravemente los lugares sagrados:

“Buenas tardes, a todos que los estamos reunidos, y a la cámara de senadores, soy Efrén Bautista, gobernador tradicional, soy de la comunidad wixárika de Tateikie, San Andrés Cohamiata Jalisco. Aquí estamos para declarar sobre el problema de las minas en San Luis Potosí, Cerro Quemado nuestro lugar sagrado. Rechazamos definitivamente los trabajos que se pretenden realizar. Que se cancelen las 22 concesiones que autorizo el Estado mexicano, porque afecta a la ruta en nuestros sitios sagrados, afecta las ceremonias que practicamos, afecta a los ejidatarios, nuestras ceremonias culturales ancestrales y de las futuras generaciones, que van a decir nuestros hijo y nietos, donde

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el simposium 12/45 Políticas estatales y pueblos indígenas. Abordajes metodológicos y fuentes de información del el Congreso Internacional de Americanistas 2018 y por la Universidad de Salamanca y el Instituto de Iberoamérica el 18 de julio de 2018, Salamanca, España.

<sup>2</sup> Conferencia de Prensa en el Senado de la República Mexicana, convocada por el Senador Francisco Javier Castellón Fonseca y Autoridades Wixáritari.

van a dejar las ofrendas sagradas, con qué fe vamos a preparar las ceremonias, eso venimos a declarar. *Pamparios*”

Santos Carrillo:

“K+tau yunaite Keak’u xikanierie:

Buenas tardes hijos de la madre tierra. Hoy estamos presentes la delegación y el pueblo Wixárika estamos aquí con la única propuesta de que las comunidades del Pueblo Wixárika hemos sido afectado no solamente en nuestro territorio, en nuestra cultura, en nuestra forma de organizarnos, y en nuestra forma de decisiones. [...] actualmente se tiene una amenaza a los sitios sagrados, uno de ellos, (Wirikuta) está ubicado en Real de Catorce por ese lado nosotros exigimos que la Secretaria de Economía, a la Dirección de Minería al Estado Mexicano que en conjunta estudien de fondo la situación, pero sobre toso cancelen las concesiones mineras porque afectan nuestra vida, afecta al medio ambiente, la vida de los ejidatarios, la vida de los ciudadanos, pero sobre todo atenta mas a nuestra cultura, pedimos un estudio minucioso porque los pueblos indígenas nunca fuimos consultados, ni tampoco los ejidatarios y que también que el Estado ofrezca otro tipo de alternativas de empleo (que no sean mineras) que respeten los derechos a los pueblos indígenas”.

Jaime Carrillo Carrillo:

“Nada más recordamos que los derechos de los pueblos indígenas son encomendados por el Convenio 169 OIT, la declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los pueblos indígena y la Constitución Políticas que establece la obligación del Estado de proteger y salvaguardar esos derechos”.

Los argumentos del pueblo Wixárika dan cuenta de las afectaciones que el extractivismo minero puede llegar a tener en sus sitios sagrados, en el medio ambiente, en las formas de organización, así como en sus derechos colectivos culturales como pueblo indígena, principalmente el derecho a la consulta, previa, libre e informada sobre el otorgamiento de las concesiones mineras, así como la obligación del Estado de mantener el estado de derecho a la par de un gobierno democrático.

Este contexto dio inicio a una acción colectiva que se ha expresado de distintas formas a lo largo de sus ciclos de protesta, por ejemplo su participación en las asambleas de pueblos indígena de la ONU; en festivales musicales como el Wirikuta Fest; a través de foros, talleres, conferencias y diversas expresiones artísticas en donde participaron distintos sectores de la sociedad civil, intelectuales, artistas, universitarios, ambientalistas y otros pueblos indígenas como los pueblos Siux, Lakota, y Dakota de Nuevo México y otras fracciones indígenas del interior del país. Salvo muy pequeñas fracciones institucionales, la respuesta o el abordaje que el Estado mexicano le dio a este conflicto no fue inmediato. De hecho no ocurrió hasta que el Foro Permanente de Cuestiones Indígena de la Naciones Unidas envió un relator especial para que hiciera un informe al respecto de la situación. Aunado a esto, el pueblo Wixárika registró la misma queja en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y en consecuencia, esta instancia emitió una recomendación al Gobierno Federal y a las autoridades en general de atender la situación. De ahí en adelante se llevaron a cabo una serie de acciones como parte de una estrategia más general, entre las que destacaron el proyecto de *Mapeo y geoposicionamiento de los sitios sagrados de Wirikuta y la ruta histórico y cultural del pueblo huichol*, en San Luis Potosí y Zacatecas en 2011. Un proyecto que tenía la intención de georreferenciar la reserva y los sitios sagrados de Wirikuta, tomando en cuenta su carácter como área natural protegida, y su dimensión cultural y material.

Antes de pasar de lleno proyecto es necesario que mencionemos algunas tres aspectos sobre la cultura del pueblo Wixárika como protagonista principal de este movimiento social, lo

que nos permitirá más adelante comprender ciertos aspectos sobre la incidencia del abordaje metodológico de la acción institucional en la productividad de los conflictos socioambientales.

### *I.1 La territorialidad del pueblo Wixárika*

En la Sierra Madre Occidental en el interior de rancherías dispersas en 4000 kilómetros cuadrados habitan al menos el 50 % de los 45 000 huicholes que existen en México. Sus tierras son el resultado de una lucha histórica de los huicholes por asegurar el derecho legal de poseer en forma comunitaria el territorio en donde habitan y donde llevan a cabo sus prácticas rituales, lo que significa en ambas situaciones la pretensión de reproducir expandir sus "sentidos de lugar y su conexión con el paisaje en tanto historia ancestral viviente" (Liffman, 2012); incluso más allá de la titularidad de los derechos agrarios y las jurisdicciones estatales. Los títulos de propiedad, fueron otorgados a las comunidades indígenas de San Sebastián Teponahuatlán (con su anexo, Tuxpan de Bolaños), Santa Catarina Cuexcomatitlán y San Andrés Cohamiata (más su anexo Guadalupe Ocotán, ahora independiente) localizadas en el norte de Jalisco y en los límites de Nayarit, Durango y Zacatecas. Sin embargo, el territorio ceremonial de los huicholes se extiende sobre un área mucho mayor, y en ese espacio la lucha no es por la titularidad, sino por el acceso al tránsito estacional, como consecuencia de las peregrinaciones a Wirikuta, localizado en San Luis Potosí y a los demás lugares sagrados. A través de prácticas rituales y sacrificios, han construido un territorio durante un siglo. Estas prácticas relacionan lazos de parentesco cambiantes y lugares de producción de subsistencia con un sistema envolvente de adoratorios y cargos religiosos tanto en los centros ceremoniales como en los sitios sagrados. En el curso del tiempo este sistema de organización social se ha extendido sobre 90 000 km cuadrados en cinco Estados que constituyen el territorio ceremonial huichol conocido como *kiekari*, en el que si admitimos que el territorio es "más un acontecimiento que otra cosa" (Casey, 1996), podremos entender que la territorialidad Wixárika articula además del espacio y la religión, la política y la estructura social, como dan cuenta de ellos las peregrinaciones a los lugares sagrados.

### *I.2 Las jerarquías político religiosas del pueblo Wixárika.*

La estructura social de los huicholes puede entenderse por un lado, a partir de un sistema de jerarquías político religiosas conocida como sistema de cargos. Desde la etnohistórica, la primera mención que se tiene del sistema de cargos wixárika que escrita por Rosendo Corona en 1888, en donde describe a las autoridades civiles y al Consejo de Ancianos o kawiterutsiri:

"En los pueblos sólo viven las autoridades [...]. Que son el gobernador, el alcalde, el capitán a guerra o mayordomo, teniendo cada uno a sus órdenes un topil y un paje. Estos son elegidos anualmente. Hay además el ayuntamiento, formado por doce huicholes de los más viejos; estos nunca son elegidos: si muere uno, lo sustituye otro de los más ancianos" (Jáuregui, 1990).

La estructura social Wixárika está compuesta por cuatro grupos de cargos: los cargos religiosos católicos o autoridades de la Iglesia; las autoridades tradicionales o kawiterutsixi; las autoridades civiles o itsukate, y los cargos religiosos tradicionales xukurikate o jicareros por la etimología de la palabra. Todos los cargos tienen una interrelación de los grupos rituales en el ciclo festivo lo que le da sentido a cada grupo y a su posición dentro de la organización social y la vida ritual (Manzanares, 2009).

De los cargos anteriores los xukurikate o jicareros son un sistema de cargos religioso tradicional conocido como fina de peregrinos o peyoteros, porque son ellos quienes realizan anualmente el viaje Wirikuta, donde recolectan peyote. Cada cargo posee una xukuri o jícara, que lo vincula y compromete directamente con un antepasado o deidad creadora, de quien adopta su nombre y atributos. Todos los peregrinos tienen una función en el sistema y todos atraviesan un

proceso para convertirse en especialistas míticos y rituales. Por otro lado, el Consejo de Ancianos o Kawiterutsiri son las autoridades tradicionales que toman las últimas decisiones de los centros ceremoniales en cualquier aspecto por sobre los demás sistemas. Además de ser mara'akames o chamanes que se reflexionan para sus decisiones en base a revelaciones oníricas. Cada autoridad está representada por una vara de mando y a su vez designan algunos de los demás cargos.

### 1.3 *El simbolismo de la peregrinación a Wirikuta.*

La peregrinación a Wirikuta se realiza entre octubre y marzo, tiene una duración de una o dos semanas. En grupos de hasta 80 individuos, los peregrinos pueden ir acompañados de otros huicholes o de mestizos como invitados. Previa a la salida los peregrinos huicholes pasan por un proceso de purificación que se repetirá varias veces a lo largo del viaje mediante sacrificios, desvelos, ayunos y la abstinencia sexual. A lo largo del recorrido los peregrinos hacen paradas en diez o más sitios sagrados para ofrendar a las deidades que ahí habitan y recolectando agua que consideran sagrada de los manantiales y ríos. Cada sitio sagrado es en realidad un rasgo de la naturaleza en un paisaje cultural en el que sucedió un acontecimiento importante de los tiempos míticos. El último lugar que visitan es *Xemmar* o el Cerro Quemado, punto desde donde ascendió el Sol al cielo, tras haber recorrido el inframundo y resultar victorioso. Ahí y en Cerro Gordo, una elevación de mayor altura que la anterior, se encuentra dos antiguas cuevas en donde se dejan ofrendas. También hallamos un espacio con círculos concéntricos de piedra, marcadores solares y los *xiriki* o casas de ofrendas. La última noche se agradece a las deidades por perpetuar la vida y se hace una ceremonia que alude al nacimiento de los ancestros y la separación de los hombres de los animales, por medio del fuego (Manzanares, 2009).

Finalizado el viaje dentro del desierto, los peregrinos se dividen en grupos para llevar las ofrendas los demás rumbos del universo, sagrados por los ancestros deificados que residen allí: *Te'akata*, en el centro; *Tatei Xapavillemeta* al sur; *Tatei Haramara*, al poniente en las costas y *Hauxamanaka*. También incluye la caza de varios venados durante esas trayectorias para otras prácticas rituales. Una vez concluidas las ofrendas, la reintegración de los peregrinos no es inmediata, sino hasta que se lleva a cabo dos meses después de su regreso, la ceremonia o fiesta de la Danza del Peyote, o Hikuri Neixa, y con ella se da por finalizada la temporada de secas y el renacimiento del ciclo agrícola del maíz acompañado del comienzo de las lluvias.

## II. EL PROYECTO DE MAPEO Y GEO-REFERENCIACIÓN DEL SITIO SAGRADO NATURAL DE WIRIKUTA Y LA RUTA HISTÓRICO CULTURAL DEL PUEBLO WIXÁRIKA.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de sus recomendaciones declaró que las diversas autoridades involucradas en el conflicto no han concebido a Wirikuta más allá de una simple delimitación territorial y que la primera delimitación de los sitios sagrados de Wirikuta que sirvió para la redacción del plan de manejo no se realizó a través de un adecuado proceso de consulta, incumpliendo los lineamientos internacionales establecidos en el Convenio 169 de los Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo y dejando en un estado de indefensión a los wixáritari.

En respuesta, el Gobierno Federal implementó un proyecto denominado Mapeo y geo-referenciación del sitio sagrado natural de Wirikuta y la ruta histórico cultural del pueblo Wixárika con el objetivo de identificar los lugares sagrados y las rutas de peregrinación del pueblo Wixárika, así como hacer un levantamiento de información que incluyera los elementos culturales relacionados a esta práctica, todo con el fin último de otorgar certeza jurídica sobre el área natural protegida de Wirikuta. Hay que destacar, que no se trató de un estudio de corte antropológico,

porque de haber sido así, entonces el levantamiento de la información tendría que haberse llevado a cabo durante el acontecimiento de la peregrinación misma. En vez de eso, se trató de un minucioso estudio desde la perspectiva geográfica que incluyó tanto variantes cualitativas y cuantitativas, y cuyo diseño del proyecto, surgió a partir de los instrumentos de conservación con los que se contaba hasta entonces, como la declaratoria de Wirikuta como área natural protegida y el plan de manejo desarrollados conjuntamente por el Gobierno Federal y Estatal.

Cabe señalar como antecedente que desde el 2006 ya se estaba en marcha un proyecto de atención al pueblo huichol que tenía como objetivos particulares, por un lado, atender las necesidades y demandas planteadas por los representantes del Pueblo Wixárika relacionadas con la conservación de sus lugares sagrados, sus ofrendas y los diferentes recursos indispensables para la supervivencia de su cultura y promover el desarrollo sustentable de los núcleos agrarios ubicados dentro de Sitio Sagrado; y segundo lugar capacitar a los integrantes del Consejo de Administración del Sitio Sagrado Natural de Huiricuta para un desempeño eficaz de su función en la atención de la problemática de la zona, es decir fortalecer a este órgano de representación de la reserva para la vigilancia de las actividades de conservación y protección en contra de las actividades económicas de la región. Entre las acciones concretas de esta primera etapa de la estrategia se desarrollaron los talleres de capacitación para los huicholes y los ejidatarios que habitan dentro de la reserva; el diseño de un reglamento para el consejo de administración de la reserva y talleres de mapeo e identificación de sitios sagrados. Sin embargo, es hasta este momento coyuntural en el que como consecuencia de la recomendación de la CNDH, se desarrolla este proyecto de largo aliento y mayor profundidad denominado proyecto de Mapeo y geo-referenciación del sitio sagrado de Wirikuta y la ruta de la peregrinación a Wirikuta con sus variantes de acuerdo a los tres principales centros ceremoniales del pueblo huichol.

El proyecto de Mapeo en extenso al que nos referimos se llevó a cabo del 26 de agosto al 6 de septiembre de 2011, con la dirección de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Estos trabajos contaron con la participación, de un cuerpo de trabajo integrado por autoridades de los núcleos agrarios; representantes huicholes (religiosos y civiles); investigadores de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), y la Universidad de Guadalajara; funcionarios de los ayuntamientos municipales; la Coordinación Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; y asociaciones civiles como Pronatura A.C.

La metodología de este proyecto se desarrolló a partir de la conformación de equipos de trabajo multidisciplinarios, que abarcarían el territorio de Wirikuta para llevar a cabo este levantamiento topográfico y etnográfico encabezado por los líderes religiosos huicholes, es decir, por los mara'akate o chamanes que son los especialistas en la ruta de peregrinación, por lo tanto, a pesar de contar con un itinerario preestablecido, diariamente se hicieron reuniones de evaluación para entregar las fichas de información, y reorientar los sitios sagrados a los que acudiría cada equipo por separado y atender los requerimientos técnicos que fueron surgiendo.

No fueron pocos los desafíos que se enfrentaron para la operación de este proyecto, algunos de los más relevantes fueron los siguientes:

a) La extensión territorial de Wirikuta

El proyecto de *Mapeo*, en un contexto más amplio, tenía ambiciones más grandes, tanto de forma como de fondo, si entendemos que lo que los huicholes denominan por Wirikuta es una reserva de 140,000 hectáreas en una altiplano que incluyen un pequeño sistema montañoso y algunos cuerpos de agua en medio de matorrales, lo que lo hace un ecosistema sui generis.

*Wirikuta* es un sitio sagrado localizado en el cuadrante suroriental del Desierto Chihuahuense, en el norte de San Luis Potosí. También es el destino final de una peregrinación ancestral de 550 km realizada por los *wixaritari* desde sus comunidades situadas en la Sierra Madre Occidental, en un área que incluye porciones del estado de Jalisco, Nayarit, Zacatecas. Estos viajes sagrados, que siempre son dirigidas por un *chamán*, y tienen como propósito fundamental asegurar la continuidad de los ciclos vitales y permitir la existencia del mundo. Las condiciones hostiles del terreno presentaron riesgos para los participantes, que tenían que recorrer distancias de varios kilómetros en un solo día, a travessando planicies, barrancas y montañas, además de las condiciones climatológicas, es decir, temperaturas superiores a los 35 grados centígrados, fuertes lluvias, y las dificultades logísticas en cuanto a alimentación, hospedaje, requerimientos de combustible tomando en cuenta que solo se contaba con los escasos recursos que la región podía ofrecer para este grupo de investigación de 50 personas que ocupación una región semidesértica por 12 días.

#### b) La organización social Wixárika

Aunque ya mencionamos con anterioridad los sistemas de cargos o estructuras político-religiosas del pueblo huichol, la integración de los equipos de trabajo, requeriría una perspectiva macrocultural que expresara la totalidad de la organización de este pueblo.

Si bien la integración de los equipos de trabajo incluía a profesionales de distintas disciplinas provenientes de la instituciones gubernamentales cuya esfera de competencia estaban vinculadas, la selección de los integrantes huicholes fue más complicada, porque tenía que tomarse en cuenta la estructura social huichola no solo de uno, sino de los principales centros ceremoniales en los que se integra la sociedad Wixárika, por lo que es para comprender este aspecto es necesario referirnos a los tukis o centros ceremoniales huicholes.

Para comprender la organización social Wixárika es necesario ubicarnos en el tukipa o templo desde el cual parte la organización ritual. Las comunidades huicholas están agrupadas en torno a los tukipas, cuya distribución geográfica responde a una clasificación cosmogónica del universo, pero también están relacionada por el parentesco y los intercambios rituales (Gutiérrez del Ángel, 2006). Para ilustrar este aspecto, diremos que una de las principales comunidades huicholas, es la de Tateikie, o San Andrés Cohamiata, con cerca de 3000 habitantes, en la que se inscriben ocho centros ceremoniales tukipa, los cuales mantienen una relación constante de intercambio económico y ritual. Cada tukipa, alberga un conjunto de adoratorios parentales (*xirikite*), en donde se reúnen los habitantes de los ranchos para las actividades rituales. Los huicholes adscritos a cada tukipa se consideran como descendientes de un antepasado mítico común, y expresan también una línea de consanguinidad. En el tukipa es donde se llevan a cabo los intercambios rituales entendiendo estos como la recolección y distribución del peyote, obtenido de las peregrinaciones, así como otros elementos sagrados y la alternancia de las peregrinaciones.

San Andrés Cohamiata junto con Santa Catarina, San Sebastian, Bancos de Calitique, Tuxpan de Bolaños, son las comunidades huicholas que comparten un mismo sistema de creencias, y que aunque actúan como uno pueblo, defienden sus representaciones particulares en la toma de decisiones de los aspectos que los incumben, de manera que la selección de huicholes que participaron no tenía que ver solo con el sistema de cargos, sino con la legitimación de los representantes de cada centro ceremonial, por lo que de acuerdo a sus organización, adicionalmente se llevaron a cabo asambleas para la designación de estos. A pesar de que la convocatoria se hizo de esta manera, nos encontramos con que ya en campo, asistieron mayoritariamente huicholes de San Andrés y San Sebastian y muy pocos de la comunidad de Santa Catarina, y este aspecto influyó en la productividad del conflicto tiempo después.



c) El registro etnográfico de los sitios sagrados.

El registro de la información a pesar de contar con instrumentos para el levantamiento de datos sencillamente rebasó las expectativas si tomamos en cuenta la gran abundancia de la información, además de las variaciones que los chamanes de distintos centros ceremoniales conocían. Un mito no se explica sino en base a otros mitos, así que registrar los mitos de los sitios sagrados fue como atrapar episodios un gran metarelato sobre la creación del universo con las propias dificultades de la traducción entre el lenguaje wixárika y el español por sus diferencias culturales. En base a lo anterior, fue necesario comprender Wirikuta es solo una fracción de todo el territorio cultural wixárika, y que la peregrinación forma parte de un ciclo ritual que está vinculado a los ciclos agrícolas y al cambio de temporada de secas a lluvias. Ilustraremos este aspecto de la siguiente manera.

En su propia versión sobre el origen del universo y sobre lo aconteció en Wirikuta, José Bautista, chamán mara'akame originario del centro ceremonial de Tateikie, San Andrés Cohamiata y especialista en cuestiones rituales comentó lo siguiente:

“Todo esto lo canto yo. Takutsie Nakawe es la primera diosa, es la madre de todos, ella formó al mundo. Es mexicana, americana, francesa o italiana, y tiene los cabellos de diferentes colores. Habla con todos porque es la madre de todos, porque es el agua del mundo, pero cuando partieron los peyotes, cada surco se volvió un pueblo diferente con idiomas diferentes. En Tatei Haramara, el mar es la misma sangre de los dioses, por eso el agua es salada como la sangre. En medio del mar ahí nació la vida, ahí Nakawé hombre abrió con su bastón el vientre el vientre de Nakawé mujer que estaba embarazada, y de ahí salieron todos los seres, los peces, las víboras, los lobos, los leones, las tortugas, el vino, las cruces, y empezaron a nadar y a subir a las tierras que había, pero muchos se quedaron en el mar. Su esposo de Nakawé se quedó madre de tierras y del mar, por eso abajo están las tierras y arriba está el mar.”

De Xeunar, o Cerro del Quemado, uno de los principales sitios sagrados de Wirikuta:

“Cuando nacieron todos en el mar, se fueron nadando a todas partes. Otros llegaron en canoas que habían construido, porque todo estaba lleno de agua, solo algunas partes no. Nakawé ya estaba ahí, en su canoa, en la cima del Quemado, y empezó a llamar a sus todos sus hijos que fueron llegando poco a poco. Cuando todos los dioses y los seres llegaron ahí todos subieron junto a Nakawé, pero como los dioses eran muy pesados, como el oro, al pisar la tierra toda se quebró, solo salió humo, todo se nubló y ahí adentro, todos se desplomaron hasta el fondo. Ahí se quedaron las vírgenes, los santos y los dioses y empezó a llover muy fuerte, y la lluvia cayó por primera vez en Wirikuta y de cada gota sobre la tierra salieron flores de peyote. Abajo aún están los dioses, por eso hay oro y plata y por eso hay mina.”

Otros mitos, explican el origen de la peregrinación a Wirikuta, a partir de que del mar del occidente los dioses emergieron del mar y caminaron hacia el oriente para presenciar el ascenso del Sol y el ordenamiento de la vida, razón por la que los huicholes emulan esa peregrinación ancestral, pero no se trata de una simple remembranza, se trata de además según algunos autores de una escuela de iniciación para los peregrinos huicholes, durante la cual no representan las andanzas de los dioses peregrinos, sino que en los rituales los peregrinos se transmutan en los dioses mismos en una confusión de tiempo y espacio primigenio dentro del estado enteogénico y alucinante en el que se encuentran, en el que se convierten en los dioses y realizan las prácticas y reinician el tiempo (Neurath, 2002).

Hasta ahora hemos mencionado componentes en torno al cuál giró el diseño de acuerdo a los objetivos de investigación. Advierto que este trabajo no tiene la intención de cuestionar el levantamiento topográfico y las coordenadas georreferenciadas de los ingenieros y los geólogos, o del trabajo de los biólogos y los químicos que nos acompañaron; solamente elegimos estos aspectos en tanto las metas del simposium en el que estamos. Ahora pasaremos al segundo y

ultimo apartado de este texto, la relación entre los resultados de la metodología del proyecto de mapeo y la productividad del conflicto años más tarde.

### III. LA METODOLOGÍA Y SU INFLUENCIA EN LA PRODUCTIVIDAD DEL CONFLICTO

Nuestra propuesta de análisis sobre el abordaje metodológico del proyecto y el conflicto minero en Wirikuta, se complementa con el enfoque de Gabriela Merlinsky, sobre la productividad de los conflictos ambientales, particularmente en el aspecto de la productividad jurídica.

Por productividad jurídica, entendemos los aspectos que nos permiten analizar el proceso mediante el que un conflicto se transforma, a partir de que se convierte en un litigio frente a las instancias que actúan de acuerdo al derecho; en las palabras de López Bárcenas lo entenderíamos así ¿cuál es el andamiaje jurídico internacional y nacional para la defensa de los pueblos y las comunidades indígenas, en un Estado nación pluricultural, que sin embargo, actúa como si no lo fuera? Lo podremos ver a través un efecto positivo y uno negativo.

La Productividad jurídica. No obstante sabemos que los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades equiparables han avanzado bastante en el derecho internacional, nacional e incluso local, aun no basta con garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En este sentido, la productividad jurídica de un conflicto ambiental nos puede ayudar a plantear algunas alternativas al respecto. En relación a la lucha del pueblo wixárika tenemos que, algunos de estos efectos ya aparecen como por ejemplo:

a) La revisión del territorio de manera conjunta con las instituciones, permitió destacar diferencias en las nociones de espacialidad, comenzando con los conceptos de tierras y territorios tanto en lo semántico como en lo jurídico. Este es uno de los problemas más comunes en los conflictos de los pueblos indígenas, que es confundir tierras con territorios (López Bárcenas, 2005). Por una parte, los conflictos por tierras, son conflictos de naturaleza agraria y se refieren a la estructura concentradora o distribuidora de la tierra y a las relaciones competitivas por su posesión y uso. La situación legal de las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas tiene una explicación histórica relacionada a las regulaciones en materia a lo largo del tiempo, de lo que ahora solo diremos que descende desde la tradición mesoamericana, se arrebató con la conquista, se transforma con la Constitución Federal de 1917, a través de la que se obtienen restituciones y dotaciones, (aunque aún sigue dejando afuera el territorio indígena como parte de un derecho colectivo), hasta las reformas al artículo 4º y posteriormente en el 2002, al 2º constitucional en donde se reconocen por primera vez los territorios indígenas; sin embargo, este queda sublevado por las reformas del artículo 27 constitucional que vulneran la propiedad social.

Por otra parte, el territorio responde en primera instancia a las necesidades económicas, sociales y políticas de cada sociedad y bajo este aspecto su producción se sustenta en las relaciones sociales que lo atraviesan, pero no se reduce a un aspecto instrumental, sino que en él existen un sinnúmero de operaciones simbólicas de quienes lo poseen y habitan y a través de él proyectan su concepción del mundo. El territorio indígena, se entiende como los espacios bajo influencia y control de los pueblos indígenas, donde pueden libremente practicar y desarrollar su vida colectiva sin que nadie pueda interferir o prohibírselos, salvo en el caso en que no se respeten las normas con el Estado. El territorio indígena no es propiedad de los pueblos, pero ellos tienen el derecho de usar y gozar dichos espacio para su bienestar y desarrollo, pero no pueden disponer de él como si fuera una propiedad ni prohibir la intervención del Estado en asuntos de su competencia, ni su uso por los no indígenas mientras que respeten los valores en que sustentan su unidad. Tampoco necesitan constituir unidades geográficas, pueden hallarse

desmembrados sin que por es se diga que son varios. Este aspecto también lo ejemplifica la concepción del territorio del pueblo wixárika para quien las fronteras de su territorio van más allá de sus límites agrarios y de nuestros límites estatales. La movilización del pueblo wixárika ha insistido una y otra vez, en el plano internacional, con el gobierno federal, con el gobierno estatal de San Luis Potosí y en menor medida con los ejidatarios que habitan dentro del territorio de Wirikuta, que no persiguen los títulos agrarios del espacio del conflicto, ellos ya tienen sus propias tierras comunales y sus propias disputas agrarias en las mesetas y barrancas de la Sierra Madre Occidental y en las planicies costeras de Nayarit. Lo que es de su interés es el reconocimiento al uso y ejercicio de sus prácticas rituales dentro del territorio Wirikuta.

b) Por otro lado otro aspecto de la productividad jurídica es llamar la atención hacia el derecho a ser consultados, como lo establecen en el juicio de amparo 819/2011-VI que los huicholes interpusieron en contra de los actos de la Secretaría de Economía y otras autoridades, a quienes se les reclaman la omisión de la consulta indígena para la expedición de las concesiones, y cito la fracción del expediente:

“Debido a la ubicación geográfica de las concesiones, su exploración y explotación afectarían de manera irremediable a nuestro territorio sagrado; adicionalmente los títulos los cuales fueron emitidos SIN QUE HUBIEREN SIDO RESPETADOS NI TOMADOS EN CUENTA NUESTROS DERECHOS FUNDAMENTALES A PRESERVAR NUESTRA CULTURA Y TERRITORIO, ASI COMO EL DIVERSO DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIA, LIBRE E INFORMADAMENTE RESPECTO A LA DETERMINACIÓN TOMADA, lo que conlleva un atentando grave a la IDENTIDAD CULTURAL de nuestro pueblo”.

Este pequeño ejemplo muestra que las acciones entre el Estado y los pueblos indígenas deben ser realizadas de manera conjunta, para evitar las contradicciones en términos legales. Aunque este aspecto se refiere concretamente a la omisión de la consulta en cuanto al otorgamiento de las concesiones mineras, también es necesario que se aplique el mismo criterio en cuanto a las acciones de protección comenzando por el diseño de los proyectos y los resultados de los mismos.

c) Los resultados del proyecto de Mapeo, permitieron la elaboración de un mapa tridimensional de la localización de los sitios sagrados de la reserva de Wirikuta, las características geográficas y las prácticas culturales que se desarrollan en torno a la peregrinación, lo que significó un estudio a profundidad que no se había llevado a cabo anteriormente, y que difícilmente lo podrían realizar un pequeño grupo de investigadores. Estos trabajos fueron entregados al pueblo Wixárika, en primer lugar y también resguardados por la instituciones rectoras de este proyecto, pero lamentablemente no son documentos de carácter pública bajo la premisa de que de hacer visibles los demás sitios sagrados, aumentaría el problema de saqueo de peyote y destrucción de ofrendas y sitios sagrados por los turistas.

La información de este proyecto sirvió como insumo principal para la elaboración del expediente técnica para la inscripción de la peregrinación a Wirikuta en la Lista de Salvaguarda Urgente de patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO, obteniendo los siguientes resultados:

En diciembre de 2013, en la ciudad de Baku, en Azerbaijan, el comité intergubernamental integrado por los miembros de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco, analizaron la iniciativa del Gobierno Mexicano para que la peregrinación del pueblo Wixárika a Wirikuta sea inscrita dentro de esta lista de de salvaguarda urgente, como una medida para la defensa de ese territorio sagrado de la amenaza minera. Esta instancia internacional, reconoció que la peregrinación conecta a los wixáritari con elementos fundacionales de su cultura, y que es esencial para la continuidad de sus prácticas y de su sobrevivencia. También que los proyectos mineros y que pretenden explotar la zona y sus efectos sobre los

acuíferos representan una amenaza real para la viabilidad de sus prácticas ceremoniales. Sin embargo, el proceso fue impugnado por otra fracción del pueblo Wixárika, al no ser incluidos adecuadamente en el proyecto y no estar de acuerdo tampoco en la categoría de inscripción de la propia peregrinación, es decir, consideraron que debía ser en la lista de protección al patrimonio cultural y material, por que los efectos de protección de la primera, de acuerdo al conflicto que estaban enfrentando serían muy limitados. El Comité de esta convención finalmente, decidió no aprobar la inscripción de la peregrinación en la lista del Patrimonio Cultural Inmaterial porque el Gobierno no acreditó haber incluido a la totalidad de las comunidades wixárika en un proceso de consentimiento libre, previo e informado en tanto las consecuencias, ni haber dado a estas participación efectiva en cuanto a la elaboración del expediente técnico.

#### IV. CONCLUSIONES

Los pueblos indígenas, y en este caso el pueblo wixárika, están haciendo uso de todo el cuerpo de leyes, tratados y acuerdos en distintos planos para defender su cultura, y sus acciones están propiciando la ampliación del repertorio jurídico que existe en materia indígena y ambiental. Este escenario nos muestra la necesidad de encontrar categorías de análisis que en lugar de diseccionar la naturaleza del conflicto, nos ayuden a observarlo mejor para su comprensión de acuerdo a sus características culturales, sociales, geográficas, políticas y económicas, y que simultáneamente, sean de utilidad en el ámbito de la defensa jurídica encabezada por estos pueblos frente al embate de las políticas neoliberales en detrimento de su cultura, sus derechos como pueblos indígenas y sus recursos naturales.

Uno de los aspectos más relevantes de la productividad jurídica del análisis de este caso, es el fortalecimiento de la diferenciación que existe entre tierras y territorios; en la ampliación del discurso reflejado tanto en las acciones disruptivas del movimiento social wixárika y en la utilización de herramientas normativas expresadas en la defensa jurídica del proceso contencioso entre el pueblo huichol, las empresas mineras y el Gobierno Mexicano.

La lucha del pueblo wixárika por la defensa del territorio de Wirikuta no podría alcanzar estos niveles de productividad jurídica sin las alianzas que han hecho con otros actores indígenas que cruzan las fronteras nacionales, como la Iglesia Nativa Americana; o con el resto de actores no indígenas que integran un colectivo más grande integrado por artistas cantantes, bandas de rock, universidades, asociaciones civiles, poetas, intelectuales, etc. y que están enriqueciendo y perfilando los argumentos del discurso que ha transitado por lo cultural, lo indígena, lo territorial, lo penal y lo ambiental. La noción de derecho al Patrimonio Biocultural ha sido incorporada en el discurso del pueblo Wixárika, porque expresa una serie de construcciones teóricas que pueden ser de utilidad para comprender su territorio y su cultura, frente a los tribunales de justicia y los organismos internacionales. La Peregrinación a Wirikuta y las rutas históricas culturales del pueblo huichol, son la expresión de un aspecto crucial en la vida cotidiana necesaria para la existencia de esta sociedad indígena. A su vez, expresa claramente la noción de Patrimonio Biocultural en su sentido académico, esto es la noción de la defensa por la propiedad, la biodiversidad y la cultura, conjugados en un solo trinomio que sostiene la percepción de la realidad, las formas de socialización, la división del trabajo, los saberes, conocimientos y creencias, las formas tradicionales de gobierno, la fauna, la flora y la geografía de un lugar en donde ocurre esta práctica ancestral.

El proyecto de Mapeo y georreferenciación permitió la recolección de una gran cantidad de información en torno a la peregrinación a Wirikuta, en una dimensión mayor que la conocida hasta entonces por cualquier estudio científico realizado con anterioridad y desde esta perspectiva multidisciplinaria de mayor extensión y profundidad.

Los trabajos de este proyecto como de los talleres, foros y reuniones anteriores impulsan positivamente la socialización de la información entre los actores del conflicto, nutren el discurso de la acción colectiva, y renuevan la vinculación del pueblo Wixárika con su territorio y el escenario político y económico mundial.

Sin embargo, en el marco del conflicto, estas acciones lamentablemente no alcanzaron al menos en el ámbito internacional, la meta de obtener una certeza jurídica que diera pie a otras acciones de protección que estuvieran a la altura de un proceso contencioso en contra de las empresas transnacionales, y aunque no fue el único factor para que esto ocurriera, de manera concreta el aprendizaje en cuanto política pública es que el derecho de consulta de los pueblos indígenas debe ser ejercido en todo momento, es decir, debe estar incluido de manera transversal desde el abordaje metodológico que se lleva a cabo en torno a los conflictos considerando la perspectiva cultural y la representación política de estos pueblos en el escenario global, lo que indudablemente contribuirá a fortalecer los gobiernos democráticos de América Latina.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Löwy, M. (Mayo de 2018). *Crisis ecológica y capitalista: debates y alternativas*. Recuperado el Mayo de 2018, de Instituto de Investigaciones Filológicas UNAM: <https://www.youtube.com/watch?v=V9EccNY9XcY>.

Casey, E. S. (1996). *How to get from space to place in a fairly short stretch of time: Phenomenological Prolegomena*. Bloomington: Indiana University Press.

Liffman, P. (2012). *La territorialidad wixárika y el espacio nacional. Rein vindicación indígena en el occidente de México*. Zamora, Michoacán.: El Colegio de Michoacán, A.C./CIESAS.

López Bárcenas, F. (2005). Territorios indígenas y conflictos agrarios en México. *Análisis Revista Mexicana de Sociología*.

Gobierno de México. (2012). *Expediente técnico de La Peregrinación a Wirikuta en la Lista de Salvaguarda Urgente del Patrimonio Cultural Inmaterial*. Ginebra: UNESCO.

Gutiérrez del Ángel, A. (2006). *Condiciones y obstáculos en el uso y aprovechamiento de los sitios sagrados huicholes*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Jáuregui, J. (1990). Estructura social y organización comunitaria en el Gran Nayar coras y huicholes manuscrito.

Manzanares, S. A. (2009). *El sistema de cargos de los Xukurikate*. México: IIA-UNAM.

Mauss, M. (1979). Sociología y antropología. *Tecnos (Ciencias Sociales, Serie de Sociología)*, 13-42.

Neurath, J. (2002). *Las fiestas de la Casa Grande*. México, D.F.: INAH- Universidad de Guadalajara.

# REFLEXÕES [...]

JALUSA SILVA DE ARRUDA

***Nota de la Secretaría de Redacción  
Ponencia publicada por error. Ha sido  
excluida.***

**Nota de la Secretaría de Redacción**  
**Ponencia publicada por error. Ha sido**  
**excluida.**



**Nota de la Secretaría de Redacción**  
**Ponencia publicada por error. Ha sido**  
**excluida.**

**Nota de la Secretaría de Redacción**  
**Ponencia publicada por error. Ha sido**  
**excluida.**

**Nota de la Secretaría de Redacción**  
**Ponencia publicada por error. Ha sido**  
**excluida.**

**Nota de la Secretaría de Redacción**  
**Ponencia publicada por error. Ha sido**  
**excluida.**

**Nota de la Secretaría de Redacción**  
**Ponencia publicada por error. Ha sido**  
**excluida.**

**Nota de la Secretaría de Redacción**  
**Ponencia publicada por error. Ha sido**  
**excluida.**

# **SEGURANÇA PÚBLICA, DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA NO BRASIL: APORTES AO DEBATE**

FREIRE, SILENE DE MORAES

# SEGURANÇA PÚBLICA, DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA NO BRASIL: APORTES AO DEBATE

## I. INTRODUÇÃO

No Brasil, a questão da segurança pública tem sido efetivada pelo Estado como utilização de mecanismos de controle social, de seletividade e negação de direitos a determinados segmentos sociais - práticas que encontram raízes no quadro mais abrangente da realidade sociocultural brasileira – acarretam impactos extremamente negativos e constroem cada vez mais obstáculos para a efetivação e consolidação do Estado democrático de direito e, conseqüentemente na garantia dos direitos humanos uma vez que as classes subalternas são cada vez mais excluídas da possibilidade de alcançar a cidadania, mesmo nos limites liberais. Com isso a democracia se torna um projeto cada vez mais longe de sua realização.

## II. SEGURANÇA PÚBLICA, DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA NO BRASIL: APORTES AO DEBATE

Consideramos que a problematização do debate acerca dos Direitos Humanos ainda é muito incipiente, apesar de nos últimos anos ser um tema bastante abordado nas agendas dos movimentos sociais e dos governos do século XXI.

Se ampliarmos os horizontes de nossas reflexões, veremos que a base da construção da agenda dos direitos humanos no Brasil é tardia e remete diretamente ao terrorismo de Estado do final do século XX relacionado com a questão da ditadura militar que dizimou e encarcerou centenas de vidas (dos sujeitos de distintos projetos societários que lutavam por um país democrático) nos duros e longos 21 anos em que vigorou. Vale lembrar que o tema da violação dos Direitos Humanos foi um dos pontos mais importantes da agenda política no período de transição para democracia em diferentes países da América Latina. Entretanto, esta importância foi diferenciada de país para país. No Brasil, por exemplo, a questão das violações e a descoberta de uma nova postura na valorização dos direitos humanos não encontrou a mesma força que em outros países.

É importante ressaltar que a característica principal do retorno à democracia em nosso país foi à transição “pelo alto”. Ou seja, o fim do regime autoritário no Brasil foi viabilizado por uma “transição negociada para a democracia”. Desde a metade dos anos 1970 preparava-se o processo da “distensão” lenta e gradual para a “Abertura”. Como observou Freire (2010) as violações mais graves cometidas pela ditadura militar no Brasil ocorreram no início dos anos 1970, no Governo Médici, que ficou conhecido como “os anos de chumbo” do regime. A linha dura entre os militares foi contida no Governo Geisel, diminuindo e mudando o caráter das maneiras de repressão.

O problema da estabilidade das democracias após as transições, nos regimes que praticaram violações de direitos humanos, está relacionado diretamente com uma disputa entre estratégias de punição × estratégias de reconciliação nacional. No caso brasileiro, não há dúvida de que mais uma vez “pelo alto” o que ocorreu foi uma “reconciliação nacional”, por meio de um novo pacto de elites e da fragilidade dos setores atingidos e dos demais movimentos sociais, sobretudo os ligados a defesa dos direitos humanos, para mobilizar a possibilidade de punições. A questão é que o país até hoje, mesmo depois de instituída a Comissão da Verdade, vive entre aqueles que não podem esquecer e aqueles que não querem lembrar.



O artigo 30 da Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura que “nada poderá suprimir nenhum dos direitos presentes na Declaração”. Mas alguém poderia observar: a Declaração proclama, a realidade trai. A declaração formal dos direitos está longe de possibilitar sua efetivação. Sobretudo quando a construção do consenso (neo)liberal reforça, por meio das políticas sociais, a ideia de que os indivíduos e pequenos grupos são os únicos responsáveis pela garantia de seus direitos e não precisam depender do Estado e da atividade pública do mesmo. Mais uma vez a história demonstra que os indivíduos não nascem com direitos, os direitos são fenômenos sociais, são resultados da própria história.

A redução da visibilidade do grau de letalidade dos impactos regressivos promovidos pela avalanche neoliberal, que o Brasil promoveu, foi construída, sobretudo pela mídia. Concordamos com Alex Fiúza de Mello (2001: 21), ao observar que talvez como nunca na história “dados os meios disponíveis de comunicação de massa e sua manipulação programada, seja necessário chamar a atenção para o papel sutil e decisivo que cumprem os mecanismos ideológicos na configuração das condições objetivas de existência”.

Como observou Zaffaroni (2011), a discursividade vendida pela mídia tem um modelo disseminado que aparece como discurso naturalizado. Para ele, uma das técnicas do poder é o monopólio da informação, que impede a comunicação entre as margens, por isso o isolamento intramarginal. Por que incorporamos acriticamente a barbárie vivenciada nos dias de hoje? Ainda segundo Zaffaroni (*Idem*), a produção midiática daquilo que Chomski chamou de aquiescência passiva, manufatura do consentimento, é realizada milimetricamente, palavras são escolhidas e a elite é sempre colocada como vítima. Para o autor, os especialistas usados pela mídia são sempre os mesmos para referendar essa manufatura do consentimento, verdadeira colonização das almas. Colonização esta, como mencionou Vera Malaguti (2011: 9), que fez com que “passássemos da crítica da truculência e da militarização da segurança pública à sua naturalização e agora ao aplauso, adesão subjetiva a barbárie”. Triunfalismo exorbitante da Tropa da Mídia (*Idem*).

Cabe destacar que não atribuímos ao termo barbárie o mesmo sentido que o discurso midiático reproduz, ou seja, referido exclusivamente às inseguranças das elites. Barbárie relaciona-se com as forças destrutivas acionadas em determinada sociedade para realização de projetos excludentes de civilização. A valorização do capital determina um crescente aumento de destruição, gerando um contingente populacional destituído de meios de sobrevivência e todas as consequências sociais originadas desta demanda.

Para Marx, o modo de produção burguês dependeria de crises periódicas para sobreviver, o que implica em regressões momentâneas de civilização. Assim, a relação entre crise no capitalismo e barbárie não é um fenômeno particular. A destruição das forças produtivas é uma necessidade cíclica do processo de valorização e acumulação do capital, como enunciado no Manifesto Comunista.

A barbárie ganha funcionalidade no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. Desde 1929, busca-se driblar os momentos de forte crise econômica, diluindo seus efeitos de destruição no tempo. As crises agora se operam de maneira constante e em várias direções, elevando a sobrevivência à ideal de cidadania. O desemprego estrutural é a face mais visível desse processo, uma vez que priva milhões de pessoas do mercado de trabalho, sem perspectiva de retorno. O aumento do trabalho morto em razão do progresso tecnológico das indústrias faz com que outras formas de violência, para além da destruição das forças produtivas, sejam executadas. A administração do crescente exército industrial de reserva, cada vez com menor aspiração de integrar o “mundo do trabalho”, depende da ampliação do sistema punitivo.

É importante mencionar que o paradigma bélico para a Segurança Pública é um artefato, uma construção política por intermédio da qual o capitalismo contemporâneo controla os

excessos reais e imaginários dos contingentes humanos que não estão no fulcro do poder do capital financeiro. Para que essa construção política adquira o consentimento que necessita faz-se mister naturalizar a barbárie. A mídia tem sido uma grande protagonista nesta tarefa.

O Estado neoliberal tem como fundamento a atrofia dos mecanismos de mediação dos conflitos entre o capital e o trabalho, em detrimento do último. O “mundo do trabalho” deixa de ser orientado pela política do “pleno emprego”, restando as classes subalternas disputar os postos de trabalho que não foram extintos pela automação tecnológica. Em vez de segurança social, alicerçada por uma rede pública de assistência e previdência sociais, engajada na universalização de direitos, mergulhamos em uma época disposta a transferir para o indivíduo a responsabilidade por sua saúde, educação, aposentadoria, emprego etc. Obviamente, existem muitas resistências a esse movimento, mas há dificuldade de se indicar uma alternativa e talvez menos vontade política do que a necessária para a contraposição desse quadro. Os desafios pessoais progressivamente se sobrepõem aos coletivos com a assimilação de uma cultura consumista na qual a vida corre por conta e risco de cada um. A mídia nesse contexto é um instrumento fundamental para tal assimilação. As redes sociais fazem parte desse processo aumentando o chamado presentismo, de uma sociedade que desconhece o passado e não vê futuro. Só tem o aqui e agora. Quer soluções imediatas através de punições.

A ascensão do Estado de segurança pessoal foi localizada de forma detalhada nos trabalhos de Loïc Wacquant (2003, 2006). Analisando principalmente a realidade norte-americana, chega-se à conclusão de que o Estado penal é a outra face do Estado neoliberal. É uma verdade parcial dizer que o livre mercado presume a existência de um Estado mínimo, pois seu nanismo não se verifica em todas as dimensões do poder público. Enquanto a intervenção estatal tende a ser mínima no campo da efetivação dos direitos sociais, inclusive revogando ou flexibilizando conquistas históricas da classe trabalhadora, sua atuação tende a ser máxima no campo do controle social e da moral. Desde que se intensificou assustadoramente a administração/controlado da pobreza, medidas foram tomadas para controlar as resistências das “frações excedentes da classe operária”.

É que, no marco do que L. Wacquant observou como sendo a substituição do “Estado de bem-estar social” pelo “Estado penal”, a repressão estatal se generaliza sobre as “classes perigosas”, ao mesmo tempo em que avulta a utilização das “empresas de segurança” e de “vigilância” privadas – assim como a produção industrial, de alta tecnologia, vinculada a estes “novos negócios” (e não se esqueça do processo de privatização dos estabelecimentos penais). Tais empresas crescem 300% nos últimos anos – a maioria delas nos Estados Unidos. A repressão deixou de ser uma excepcionalidade – vem se tornando um estado de guerra permanente, dirigido aos pobres, aos “desempregados estruturais”, aos “trabalhadores informais”, estado de guerra que se instala progressivamente nos países centrais e nos países periféricos: na lista dos países que atualmente possuem, em termos relativos, a maior quantidade de encarcerados no mundo, os quatro primeiros são os Estados Unidos, a China, a Rússia e o Brasil. Trata-se, porém, de um estado de guerra permanente, cuja natureza se exprime menos no encarceramento massivo que no extermínio executado ou não em nome da lei – no Brasil, por exemplo, entre 1979 e 2008, morreram violentamente quase 1 milhão de pessoas, número que pode ser comparado ao de países expressamente em guerra, como Angola, que demorou 27 anos para chegar a cifra semelhante. Em poucas palavras: crescentemente, parece que só a hipertrofia da dimensão/ação repressiva do Estado burguês pode dar conta da população excedentária em face das necessidades do capital (Marx). Mas esta é apenas uma aparência. De fato, à hipertrofia da dimensão/ação repressiva do Estado burguês conjuga-se outra dimensão, coesiva e legitimadora: o novo assistencialismo, a nova filantropia que satura as várias iniciativas – estatais e privadas, mediante as chamadas “parcerias público-privado” – que configuram as políticas sociais implementadas

desde os anos 1980/1990 para enfrentar o quadro da pauperização contemporânea, isto é, da “questão social”, “nova” e/ou “velha”. 82 Já não se está diante da tradicional filantropia (de base confessional e/ou laica) que marcou os modelos de assistência social que emergiram no século XIX nem, muito menos, diante dos programas protetores ou de promoção social que vieram a institucionalizar-se a partir do Estado de bem-estar social.

A atualidade da barbárie está exatamente na combinação de um “exército industrial de reserva” permanente com a necessidade de se legitimar o Estado por meio de políticas de segurança pessoal e segurança pública. Temos, portanto, a faca e os legumes. Segundo Bauman (2003:33), a modernidade produz como nunca “refugio humano”, um quantitativo de pessoas indesejadas pelo capitalismo, por não serem mais aproveitáveis pelos mercados de trabalho e consumo. Refugio é a “sobra”, a “redundância”, o “lixo”, que precisa ser isolado. Mais uma vez a mídia torna-se fundamental na manufatura deste consenso que legitimará as políticas de segurança acionadas por esse Estado. Políticas que administram a pobreza aprofundando/naturalizando a barbárie. Quando falamos sobre a implementação da agenda neoliberal estamos falando também de uma forma particular de gerenciamento da pobreza. A atual conjuntura evidencia que não se trata de superar a pobreza, mas de mantê-la sob controle.

Assim, poderíamos dizer de modo simplificado que o gerenciamento da pobreza tem dois pontos básicos: aos pobres bons, as políticas compensatórias aos pobres maus ou “vulneráveis” o cárcere. Aqui no Brasil esses últimos também são vítimas de extermínio. Os dois primeiros pontos ocorrem em grande parte do mundo, e sem dúvida possui forte inspiração do banco mundial e da experiência norte americana. Para que essas possibilidades que estão se concretizando velozmente ocorram faz-se necessário criminalizar a pobreza e, para criminalizá-la alguns mecanismos são acionados. Dentre esses mecanismos, a negação dos direitos humanos se destaca pela sua criminalização.

Entendemos que uma face contemporânea da barbárie se expressa exatamente no trato que, nas políticas sociais, vem sendo conferido à “questão social”. O trato das manifestações da “questão social” é expressamente desvinculado de qualquer medida tendente a problematizar a ordem econômico-social estabelecida; trata-se de combater as manifestações da “questão social” sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa. Tem-se aqui, obviamente, um reformismo para conservar. Esse reformismo caracterizou os Governos Lula e Dilma de modo muito evidente, ao ponto de muitos autores, como José Paulo Netto terem retratado a barbárie do capitalismo atual.

Ora, o que nos parece é que o último terço do século XX assinala o exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem do capital. Em todos os níveis da vida social, a ordem tardia do capital não tem mais condições de propiciar quaisquer alternativas progressistas para a massa dos trabalhadores (num sentido mais geral, para a massa dos que só dispõem da sua força de trabalho) e para a humanidade. O fundamento último desta verdadeira mutação na dinâmica do capital reside no que o Prof. Mészáros bem caracterizou como a especificidade do tardo-capitalismo: a produção destrutiva, que presentifica a crise estrutural do capital. Todos os fenômenos e processos em curso na ordem do capital nos últimos vinte e cinco anos, através de complexas redes e sistemas de mediação – que exigem investigações determinadas e concretas para a sua identificação e a compreensão da sua complicada articulação –, estão vinculados a esta transformação substantiva. Eles afetam a totalidade das instâncias constitutivas da vida social em escala planetária. Conseqüentemente, é largo o leque de fenômenos contemporâneos que indicam o exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem tardia do capital – ou, para dizê-lo de outro modo, para atestar que esta ordem só tem a oferecer, contemporaneamente, soluções barbarizantes para a vida social. Poder-se-iam arrolar vários desses fenômenos, da financeirização especulativa e parasitária do tardocapitalismo e sua economia do desperdício e da obsolescência

programada, passando pelas tentativas de centralização monopolista da biodiversidade e pelos crimes ambientais e alcançando a esfera da cultura – aqui, jamais a decadência ideológica atingiu tal grau de profundidade e a manipulação das consciências pela mídia atingiu tal magnitude (com todas as suas consequências no plano político imediato). Apresentaremos aqui duas alusões feitas por Netto (2009), que nos remetem à forma do enfrentamento contemporâneo da (velha e de suas novas expressões) “questão social”.

A política social dirigida aos agora qualificados como excluídos se perfila, reivindicando-se como inscrita no domínio dos direitos, enquanto específica do tardo-capitalismo: não tem nem mesmo a formal pretensão de erradicar a pobreza, mas de enfrentar apenas a penúria mais extrema, a indigência – conforme seu próprio discurso, pretende confrontar-se com a pobreza absoluta (vale dizer, a miséria). O minimalismo desta proposição – gritante se comparado aos objetivos, aliás nunca alcançados, dos programas de proteção/promoção social elaborados e implementados no período das “três décadas gloriosas” atrás referidas – pode ser apreciado na “Declaração do Milênio” (2000), consensuada na Organização das Nações Unidas: através dos “objetivos de desenvolvimento do milênio”, há a proposta/promessa de “libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições abjetas e desumanas da extrema pobreza” (itálicos meus); mais precisamente, a proposta é, em 15 anos (ou seja, parou a em 2015), reduzir a extrema pobreza pela metade – este é o primeiro objetivo do desenvolvimento do milênio: reduzir pela metade a percentagem de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia. Apesar deste espantoso minimalismo frente a uma “questão social” maximizada, os vários relatórios sobre o “desenvolvimento humano”, regularmente preparados pelo PNUD, ainda que enfatizem “ganhos” deste programa, deixam claro que seus objetivos – reitere-se: minimalistas – dificilmente serão alcançados. Pois é precisamente este minimalismo que tem factualmente caracterizado os vários programas que, por via de transferências de renda – “programas de rendas mínimas” –, têm sido implementados em alguns países capitalistas centrais e em muitos países periféricos. A experiência de mais de uma década, especialmente na América Latina, é muito pouco promissora: na medida em que não se conjugam efetivamente com transformações estruturais (e esta é uma das condições políticas para que o tardocapitalismo os suporte), eles acabam por cronificar-se como programas emergenciais e basicamente assistencialistas.

A articulação orgânica de repressão às “classes perigosas” e assistencialização minimalista das políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da “questão social” também constitui uma face contemporânea da barbárie, segundo Netto, e no governo ilegítimo que estamos atravessando nem essa face mais aceitável vem sendo implementada como antes.

É indiscutível que no contexto da sociedade burguesa os Direitos Humanos se afirmam a partir da universalidade. Entretanto a universalidade que propõe “esbarra em limites estruturais da sociedade capitalista: uma sociedade que se reproduz através de divisões (do trabalho, de classes, do conhecimento, da posse privada dos meios de produção, da riqueza socialmente produzida)” (BARROCO, 2003, p.11) O momento que vivenciamos no Brasil de hoje representa uma situação histórica de diferentes aprofundamentos de abismos: “entre a desigualdade e a liberdade, entre a riqueza e a pobreza, que atingem níveis nunca vistos: a miséria de milhares em favor da riqueza de poucos; logo, uma situação de perda relativa de conquistas no campo dos Direitos Humanos, assim caracterizada” (idem). O Brasil do início da segunda década do século XXI comprova mais uma vez que no terreno da história nada é absolutamente novo. Como observou Mauro Iasi (2013:1):

A explosão social que abalou o país em 2013 brotou do terreno escondido das contradições. La para onde se costuma exilar as contradições incômodas: a miséria, a dissidência, a alteridade, a feiura, a violência. Germinaram no terreno do invisível, escondido e escamoteado pela neblina ideológica e o *marketing* cosmético que epidermicamente encobre a carne pobre da ordem

capitalista com grossas camadas de justificativa hipócrita, de cinismo laudatório de uma sociabilidade moribunda.

A partir desta ‘explosão social’, também assistimos a uma onda de conservadorismo abissal, que parece ter sido aprofundada no ano de 2014. Tal onda ampliou a legitimidade das chamadas políticas de Segurança Pública dando suporte para as ações violentas do Estado. Aliás, o desmonte do Estado de Bem-Estar Social, veio acompanhado da acintosa defesa do Estado Penal. Mesmo que não tenhamos consolidado um Estado de Bem-Estar Social, a defesa do Estado Penal também foi aprofundada em nossa latitude.

Hoje, como mencionou Freire (2009) dentre os que desconfiam da agenda dos direitos humanos estão também os neoliberais, que a veem como um fardo a atrapalhar os seus objetivos de lucro racional. O curioso no Brasil é que a pauta dos direitos humanos e sua incorporação em 1996 através do primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH), no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, objetivou gerar importante abertura à valorização dos direitos humanos na implementação de políticas sociais, justamente num contexto conhecido como de desastre social, promovido pela avalanche neoliberal.

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse contexto em que a negação dos direitos humanos é um dos aspectos da naturalização/banalização da barbárie, entendemos que é fundamental resgatarmos os rumos das políticas de segurança pública, e suas proximidades não casuais com aspectos da recente ditadura inaugurada em 1964 que perdurou mais de 20 anos. Observamos que o desrespeito aos direitos humanos demonstram muitos resquícios do conservadorismo e do autoritarismo que parecem enraizados na sociedade brasileira e suas instituições, os quais se revelam nos mecanismos de controle utilizados pelos órgãos de segurança pública e na frágil democracia.

As críticas à possibilidade de efetivação dos Direitos Humanos não podem negar que as lutas pelos mesmos possibilitam afirmar a importância da resistência em face do avanço das diversas formas de desumanização que temos assistido, também são capazes de fortalecer ações de denúncia sobre violações e aviltamentos contra a dignidade humana e dar visibilidade a práticas voltadas para o reconhecimento social de muitos seguimentos oprimidos. Todas essas lutas não cabem nos limites do capitalismo e constituem o que Gramsci definiu como guerra de posição. Portanto, mesmo como ilusão construída pelas recentes legalidades, os direitos humanos como agenda das lutas podem ser capazes de construir possibilidades históricas de mudança. O estatuto jurídico que ampara os direitos humanos é frágil porque é constrangido por relações sociais que estruturalmente atentam contra esses direitos.

Para além do seu sentido e significado próprios, a luta pelos direitos humanos permitiu e possibilitou – e permite e possibilita – a unidade político-prática de correntes de pensamento e ação que, mesmo diferentes em muitos e decisivos aspectos, colocam seu empenho no valor máximo do humanismo. Em tempos de barbárie essa questão se tornou ainda mais importante.

Por fim, não podemos esquecer que na contemporaneidade, a defesa dos direitos humanos não é factível se for autonomizada dos direitos sociais. Como José Paulo Netto registrou (2009: 9): “hoje, os direitos humanos são uma face dos direitos sociais”. Por isso, não podemos nos restringir à visão de que os direitos humanos são os direitos civis e políticos que o liberalismo enfatizou, ainda que os limites do capitalismo não os reconheçam plenamente. Ignorar essa questão dissociando os direitos humanos dos direitos sociais é aprofundar ainda mais as históricas armadilhas engendradas pelo tema.

#### IV. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- BATISTA, Vera Malaguti (2011). O Alemão é muito mais complexo. (mimeo).
- BAUMAN, Zygmunt.(2003) Comunidade: a busca por segurança no mundo atual. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM (Dezembro de 2000) traduzida pelo Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil, UNIC/Rio/005
- FREIRE, Silene de Moraes. (2011) Cultura Política, “questão social” e Ditadura Militar no Brasil: o simulacro do pensamento político de militares e tecnocratas no pós-1964. Rio de Janeiro: Ed. Gramma.
- \_\_\_\_\_. (Org).(2009) Direitos Humanos e Questão Social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Gramma.
- IASI, Mauro.(2013) Pode ser a gota d’água: enfrentar a direita avançando a luta socialista. In: Blog da Boi Tempo 26/6/2013 <https://blogdaboitempo.com.br/2013/06/26/pode-ser-a-gota-dagua-enfrentar-a-direita-avancando-a-luta-socialista/> consulta em 20/01/2017
- PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS II.(2010) Ministério da Justiça/Governo Federal/Secretaria de Estado de Direitos Humanos, 2002, site: [http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/pndh\\_concluido/index.html](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/pndh_concluido/index.html). Acesso em: 16 de nov. 2010.
- MARX, Karl e ENGELS, Friderich.(1998) Prólogo de José Paulo Netto. Manifesto do Partido Comunista, São Paulo , Cortez.
- MELLO, Alex Fiuza de.(2001) Mundialização e Política em Gramsci. Questões da Nossa Época n° 62. São Paulo, Cortez.
- NETTO, José Paulo.(2009). Democracia e Direitos Humanos na América latina: aportes necessários ao debate. In: FREIRE, Silene de Moraes (Org).(2009) Direitos Humanos e Questão Social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Gramma.
- WACQUANT, Loïc (2003) Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: F. Bastos.
- \_\_\_\_\_. Prefácio.(2006) In: BATISTA, Vera Malaguti. O Medo na Cidade do Rio de Janeiro. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: REVAN.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. (2011) La palabra de los muertos: conferencias de criminología cautelar. Buenos Aires: Ediar.

**CRIANÇAS E LIXÕES:  
INFÂNCIAS E CIDADES POR VIR**

PAULA UGLIONE

# CRIANÇAS E LIXÕES: INFÂNCIAS E CIDADES POR VIR

## I. INTRODUÇÃO

Nas grandes metrópoles contemporâneas coexistem diferentes infâncias que refletem os valores, as sensibilidades e as noções produzidas nas e pelas especificidades dos contextos sócio-geopolíticos nos quais se realizam cotidianos de vida diferentes.

No Brasil, apesar da grande extensão territorial e da forte diferença cultural existente entre as regiões do país, as metrópoles possuem uma história em comum e, por conseguinte, os mesmos aspectos constitutivos: de um lado uma área central mais bem equipada onde mora uma minoria integrada e participante do trabalho social, e de outro, uma enorme periferia onde mora a maioria excluída dessa participação (Villaça 2001:11).

Independentemente do urbanismo formal e legal, quer seja projetado por instâncias públicas ou promovido pela iniciativa privada, nas cidades dos países em desenvolvimento existe uma média de aproximadamente 75% do chamado urbanismo informal (Montaner & Muxí 2004: 81). O uso ilegal do solo e a irregularidade das edificações em meio urbano atingem mais de 50% das construções nas cidades brasileiras (Maricato 1996: 21).

Neste contexto de ocupações territoriais e de segregações, nas cidades brasileiras existem infâncias díspares, entre elas uma infância significada e vivida por crianças que moram e trabalham nos lixões urbanos. Crianças que vivem em locais sem redes de infraestrutura, de equipamentos básicos, de transportes etc, isoladas socialmente e sob condições de extrema pobreza.

Um lixão urbano afronta e desestabiliza todo e qualquer princípio ou sentido racional da cidade planejada<sup>1</sup>. Os aterros sanitários integram os programas e planos urbanos de todo município, contudo a existência e a realidade dos lixões expõem e escancaram as contradições e os limites da cidade como projeto moderno de uma sociedade civilizada, de progresso, de ordem e de justiça. “Em vez de cidades de luz arrojando-se aos céus, boa parte do mundo urbano do séc. XXI instala-se na miséria, cercada de poluição, excrementos e deterioração” (Davis 2006, 29).

A infância e as crianças que se constroem e se realizam nos lixões urbanos no Brasil, que é um contexto bastante particularizado, não deixam de suscitar um forte sentimento de anunciação de um “futuro” mais geral e amplo da infância e da cidade. Um futuro já chegado de um mundo todo cujo horizonte é indubitável: cada vez mais cidades e crianças no lixo (esteja ele no lixão, ou na prateleira das lojas), e, também, cada vez mais crianças nas cidades que, por sua vez, são cada vez mais lugares de crises (sociais, étnicas, econômicas, ambientais), de disputas (territoriais, identitárias, de sobrevivência) e de guerras (comerciais, do tráfico, das armas, da água).

Muitas e urgentes perguntas e respostas precisam ser conhecidas sobre as crianças que vivem nos lixões urbanos.

O presente artigo situa-se neste cenário temático, apresentando reflexões sobre os modos de vida das crianças nos lixões urbanos brasileiros, no intuito de contribuir para conceituações e ideias atuais acerca da infância no mundo contemporâneo. Como os modos de vida das crianças

---

<sup>1</sup> Os lixões, diferentemente dos aterros sanitários e dos aterros controlados, são áreas de depósito de resíduos sólidos sem qualquer preparação anterior do solo para o recebimento desse material, nem tão pouco qualquer sistema de tratamento dos resíduos líquidos que escorrem do lixo - principal responsável pela contaminação do solo e do lençol freático do grande entorno do lixão e pela presença dos insetos, ratos e morcegos que convivem nesses locais.



nos lixões urbanos atravessam, questionam e tensionam os sentidos mais hegemônicos da infância na sociedade contemporânea? Esta é a principal pergunta norteadora das reflexões aqui apresentadas, e que integram o conjunto de tematizações e objetivos do projeto de tese intitulado *Infância no Lixão*, em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Psicologia na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

## II. IMERSÃO ETNOGRÁFICA NO LIXÃO

A pesquisa etnográfica é uma prática de campo fundada sobre a imersão longa e a observação, que coloca em acento as diversidades construídas nas normas, valores, hábitos e culturas, o que concorre com visões que tomam a infância como uma construção histórica, cultural e social, e portanto, que assumem a diversidade de infâncias no tempo e no espaço. Os estudos etnográficos no campo da infância problematizam a universalidade da infância, sem deixar, contudo, de colocar em suspensão e análise os relativismos culturais que consideram que ‘aquilo que é bom para as crianças’ é relativo a uma cultura particular e que, assim, não pode ser tomado, em hipótese alguma, sob exigências e ideais comuns, transculturais (Delalande 2013: 3).

A abordagem etnográfica, ao se centrar na observação das crianças no que elas são, ouvindo-as e acompanhando-as em suas atividades e em seus passos, é paradigmática para pesquisas nas quais a criança é vista por aquilo que ela é, e por aquilo que ela vive no presente, e não por aquilo que ela será, um futuro adulto (Cohn 2013: 239).

Para refletir sobre os modos de vida das crianças nos lixões urbanos brasileiros, o projeto de tese *Infância no Lixão* propõe a realização de uma pesquisa etnográfica em Quatro Rodas, uma localidade no entorno do antigo Aterro Sanitário Jardim Gramacho, na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Esta pesquisa foi iniciada em maio de 2017, e caracteriza-se pela imersão gradual da pesquisadora na localidade. As reflexões apresentadas neste artigo referem-se a resultados parciais obtidos no período inicial da imersão, que significou a ida da pesquisadora ao local, semanalmente, durante 4 meses. Cada ida tinha a duração de aproximadamente 5 horas.

Nesta pesquisa considera-se como sujeitos das intervenções de campo (observações, diálogos, entre outros) todas as pessoas, adultos e crianças que vivem na localidade Quatro Rodas.

## III. INFÂNCIA NO LIXÃO

Quatro Rodas é uma localidade no Jardim Gramacho, um sub-bairro do Bairro Gramacho, no município de Duque de Caxias, na zona metropolitana do Rio de Janeiro. Neste bairro existem muitas localidades distintas, algumas equipadas com relativa infraestrutura urbana, ainda que deficitária, e outras constituídas por ocupações não-oficiais, que formam grandes bolsões de miséria. Quatro Rodas é uma destas localidades não-oficiais, que ocupa o terreno ao lado do antigo Aterro Sanitário Jardim Gramacho<sup>2</sup>, e que se formou a partir do fluxo migratório permanente de pessoas em direção ao entorno do Aterro, que buscam, ao longo dos anos, o trabalho de seleção de lixo, e que passam a morar no local. Quatro Rodas é apenas uma das localidades que se formaram nesse processo migratório. Nesta localidade, as crianças não vão à

---

<sup>2</sup> O Aterro Sanitário Jardim Gramacho foi inaugurado em 1978. Nos anos 2000 alcançou o patamar de maior aterro sanitário a céu aberto da América Latina, tendo em torno de si um conjunto de comunidades formadas por pessoas que ali se estabeleciam de forma precária, para trabalhar e viver. Em 2012, o Aterro Gramacho é oficialmente fechado por decreto público municipal. A partir deste fechamento, ocorre o desmonte das estruturas e instituições de coleta (cooperativas) e se inicia uma nova fase na qual grandes quantidades de lixo permanecem sendo depositadas no local, mas agora de forma ilegal.

escola, ou quase nunca vão, elas trabalham no lixão em frente a suas casas e muitas delas nunca foram além do final da rua onde moram.

Sobre a população de Quatro Rodas, estima-se que existam cerca de 100 moradias construídas e 2000 moradores. As moradias são, em sua maioria feitas com materiais diversos: madeira, latas e papelão, e algumas delas são de alvenaria. Nestas casas não existe qualquer rede de água potável e esgoto. Entre os moradores, mais de 60% moram na comunidade há mais de 10 anos, incluindo-se neste grupo, crianças e jovens com até 18 anos de idade. Ainda que os adultos da comunidade afirmem que as crianças estão matriculadas em escolas públicas da região, é comum ver muitas crianças, durante um tempo longo, pela localidade: na porta das casas, nos espaços entre as casas, no campo de futebol, na rampa<sup>3</sup> do lixão. Quando são interrogadas sobre a escola, a grande maioria destas crianças diz que desconhece existir alguma escola perto da sua casa e que nunca saiu da comunidade.

Em Quatro Rodas, o lixo ocupa todos os espaços: forma uma espécie de tapeta nas vielas, confunde-se com as paredes das casas, cobre a lama da chuva. Está também aos montes, empilhado, em sacos ou espalhado no chão e nas muretas. Uma paisagem estereotipada e drasticamente estranha a qualquer ideia ou imaginário de planejamento urbano que já se tenha formulado. Uma paisagem que afronta a cidade do urbanismo, e que, inclusive reage com vigor às iniciativas urbanísticas - e um exemplo disto foi o que ocorreu com o parquinho para crianças (cujos equipamentos eram semelhantes aos dos parquinhos da Zona Sul do Rio de Janeiro) que foi instalado por uma Organização Não-Governamental na comunidade: em poucos dias ele estava irreconhecível, os brinquedos estavam quebrados ou transformados, e totalmente tomados pelo lixo.

Os lixões nas cidades brasileiras são espacialidades ligadas e dependentes dos centros e das segregações sociais do espaço urbano. Nesta ótica, não causa surpresa o fato das crianças e jovens do Gramacho não passarem dos limites do “jardim” onde moram, pois isto talvez nada mais seja do que a obediente ocupação territorial que lhes cabe e que lhes é permitida na dinâmica da cidade e da sociedade da qual estão incluídos.

O fechamento do Aterro Sanitário do Gramacho em 2012, e a cabal queda da demanda de trabalho e de geração de renda que isto provocou, não interrompeu o fluxo continuado de pessoas e famílias que migram para o seu entorno. Evidentemente que os fatores todos ligados à permanência e aumento da pobreza no Brasil, e de modo muito acentuado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, justificam este fenômeno. Contudo, não se deve menosprezar uma desconfiança de que o lixo, em sua potência antitética e paradoxal, nos contextos dos lixões tenham um apelo de ascensão aos valores introduzidos pela ideologia do bem-estar consumista da sociedade do consumo (Lipovetsky 2012: 125).

Segundo uma moradora local, jovem e mãe de dois filhos, Quatro Rodas é um bom lugar para criar filhos. Independente das razões que ela tenha atribuído ao seu sentimento, a leveza que este relato sugere não é nada desprezível, quando se está falando de um lugar que (aparentemente) só tem lixo!

Talvez seja pertinente - embora extremamente desconfortante - pensar que os lixões, enquanto esta terra prometida para as subjetividades sem valor e errantes, são uma espécie de anúncio de um futuro já chegado da metrópole. Uma metáfora ou mesmo um protótipo de uma pós-cidade de excluídos e excedentes (gerações inteiras) da mundialização desintegradora do

---

<sup>3</sup> Rampa chama-se o local onde o lixo é descarregado nos lixões.

capitalismo (Arantes 1998). O futuro já chegado de uma sociedade que segue seu curso, firme e convicta, construindo o “espaço-lixo (Kolhaas, 2014) como o seu principal produto.

“Queria ir pra casa do meu pai, lá tem jardim. O jardim da minha casa tá cheio de lixo, não consigo brincar lá”- diz uma menina moradora de Quatro Rodas, no alto de sua maturidade, aquela a qual nos fala Ferreira (2017), que permite às crianças endereçarem ao outro suas queixas e reivindicações.

Os lixões urbanos, tratam-se, sem dúvida, de configurações ecológicas, nas palavras de Burgos (2005), muito particulares e certamente bastante indecifráveis a um olhar superficial.

Segundo IBASE (2005), no ano de 2004 apenas 200 pessoas recebiam Bolsa Família no Jardim Gramacho<sup>4</sup>. Segundo este documento, a baixa participação dos moradores neste Programa Social (Bolsa Família), devia-se na ocasião às exigências do próprio Programa, que contrastavam com a realidade do bairro. Contraste, esse, especialmente em relação: 1. ao número baixo de crianças matriculadas em escolas; 2. ao alto índice de crianças que nunca fizeram nenhuma vacina; 3. ao número elevado de adultos que não possuem documento de identificação.

Segundo o relato de mães moradoras em Quatro Rodas, as crianças fazem mais de três refeições diárias. Sobre isto, profissionais que realizam trabalhos assistenciais no local afirmam, por sua vez, que existe um alto número e grau de desnutrição infantil naquela localidade. Observando-se as crianças em Quatro Rodas, é frequente estarem elas com pacotes de biscoito industrializado e com garrafas de refrigerante nas mãos.

Aparentemente, as crianças em Quatro Rodas estão, também, engatadas na lógica do consumo no/do lixo, cumprindo, talvez, com isto, funções e lugares que lhes cabe na sociedade que as exclui e inclui ao mesmo tempo. Sociedade na qual a criança é uma poderosa peça da engrenagem midiática publicitária do sistema de consumo (Souza 2016).

As crianças, ainda que submersas num mundo de pobreza, integram-se à cadeia que o consumo produz e oferece uniformemente às crianças de classes sociais e culturas diferentes. Integram-se culturalmente ao consumo da comida-lixo (Montaner 2014: 106) numa sociedade líquida (Bauman 2000), na qual o desperdício material e humano, imbricados, fluem como os líquidos que escorrem dos lixões.

Mas as crianças pobres das periferias urbanas, e, de modo especial, as crianças nos lixões, também cumprem uma outra e complementar função que lhes cabe na sociedade, que é a de receptoras dos excessos e descartes inerente do consumismo. Receptoras dos produtos descartados rotineiramente por supermercados e lojas, e que são largados nos lixões urbanos, mas também das doações de entidades e de pessoas que vão aos lugares pobres da cidade e deixam lá o que precisa ser posto fora para que a roda viva do consumo se mantenha, e que chamam a isto de atitudes de compaixão e solidariedade.

Na confluência das imagens de pobreza que se vislumbra nos lixões, as crianças *andan afuera* (Hernández, 2012) na paisagem do lugar. Confrontando imaginários dominantes de infância como tempo de se estar protegido e cerceado por e em abrigos como o lar e a escola, as crianças nos lixões estão de fora, estão quase sempre na rua, sentadas na soleira, brincando com o lixo, seguindo algum adulto, em todo caso, elas estão fora de casa e fora da escola.

Como lembra Corso (1999), no Brasil, crianças na rua remete, graças a representações dominantes na sociedade, à criança de rua, que, por sua vez e graças às mesmas representações,

---

<sup>4</sup> Levantamento que considera o Jardim Gramacho como o conjunto de todas as localidades que o compõem, incluindo-se, presume-se, a Comunidade Quatro Rodas.

são abandonadas, ou carentes em razão da desestruturação de suas famílias (Fonseca, 1999), que são desnutridas e imorais. Criança e habitat, tais, incabíveis nos sentidos e sensibilidades sobre infância e infantil que respaldam e sustentam o não estar na rua, das crianças ao redor do mundo todo.

Representações, sentidos e sensibilidades, estes, construídos no seio da ideia de uma criança universal, que residiria no norte europeu ou em países de língua inglesa do norte global, que é branca e de classe média (Holt & Holloway, 2006). Conceptualizações e discursos hegemônicos para os quais a criança - e o jovem - é tomada como um adulto em formação, um vir a ser adulto, um “menos que” adulto, em vez de um ser social (James et al., 1998); e para os quais a infância é uma categoria natural, essencial e ubíqua, que se refere a pessoas em estado de desenvolvimento, através de uma linha de idade cronológica (Aiken apud Holt & Holloway, 2006).

Representações que se coadunam à ideia de cidade funcionalista e organicista, da cidade-máquina pensada por de Le Corbusier (2000), na qual os elementos e as dinâmicas de vida são pensados e disponibilizados sob a lógica do crescimento e do desenvolvimento, natural dos seres e das coisas. Representações de infância e de cidade, nas quais, como reflete Tonucci (2005), os lugares para a criança e para o brincar (não qualquer brincar!) - função que a criança ocupa na sociedade enquanto um ser em crescimento e em desenvolvimento – são a creche, a escola, o parquinho e a brinquedoteca. Espaços, esses, otimizados por ambientes padronizados, utilitários, higiênicos e organizados, feitos preferencialmente com materiais sintéticos e superfícies lisas.

Racionalidades para as quais criança e rua, infância e cidade, lixo e mundo infantil, tornam-se polos antagônicos e excludentes, animadores de uma vida social que, contraditoriamente, está voltada para o interior e o íntimo (Sennett, 1988), e que tem no indivíduo a sua unidade motriz.

Esvaziamentos da rua e trancamento das crianças que se vinculam à noção de infância surgida na modernidade, e que, como mostra Ariés (1981), vincula-se, tal noção de infância, ao processo de construção social da família nuclear e conjugal, com seus papéis e funções crucialmente voltados à formação e “alinhamento” das pessoas e das coisas às racionalidades e ao mundo do trabalho industrial. Lugar-família sob o qual as crianças devem permanecer, interiorizadas no espaço doméstico, e afastadas dos demais campos sociais, como o campo do trabalho, da política e da participação na cidade (Castro, 2003).

Confinamentos e re-institucionalizações, sob os quais qualquer sentido de infância como tempo-lugar da experiência (Agamben, 2008) ou da “*in-experiência*” (Castro, 2013: 31), é destruído pelas e nas rotinas domesticadas das crianças, sejam elas na família ou na escola, e que se destinam à boa preparação delas (as crianças) para o mundo não infantilizado dos adultos, mundo no qual nada mais se torna experiência e toda inexperiência já deve ter sido superada (Agamben, 2008; Castro, 2013).

Como acena Castro (2013), ao mesmo tempo em que a escola constitui o cerne das vivências da infância e da juventude, entendidos que são historicamente como etapas de formação do indivíduo, as crianças do séc. XXI têm mostrado veementemente o quanto sabem e aprendem para além do que lhes é ensinado na escola.

Inegavelmente, o andar por aí das crianças em Quatro Rodas, que é um andar fora de casa, sem ir à escola, é uma condição de suas infâncias, que foi construída historicamente no bojo das exclusões e marginalizações todas que atravessam e definem seus modos de vida, especialmente no que concerne ao estarem de fora da escola, seja porque não tem escola no local onde moram, seja porque são distantes, seja porque enquanto sujeitos subordinados às decisões dos adultos, em

sua condição “de menos” em relação aos adultos (Castro, 2013), nem sequer podem reivindicar sua vontade e direito de estar na escola.

Com um olhar passageiro pelo local, é possível perceber que este andar por ai daquelas crianças, são situações de socialização e de saberes, nas quais crianças e adultos participam e interagem. Situações que misturam brincadeiras e atividades laborais, afazeres domésticos e manipulação do espaço, como construir barreiras de terra nas casas etc.

O andar por ai das crianças do Gramacho, para além de desvelar a condição de exclusão que marca os seus cotidianos e destinos, pode, sob uma mirada crítica, tensionar a rua como lugar inadequado para as crianças ou lugar para crianças abandonadas e imorais, mas também tensionar a escola como lugar por excelência e essência de fazer a infância e do se fazer valer como criança.

#### IV. CONCLUSÕES

Os lixões urbanos e as realidades de vida das crianças que neles moram devem ser olhados no horizonte das realidades periféricas das cidades brasileiras atuais, e da soberania da cultura do consumo que nelas opera. Mas também devem ser olhados no horizonte do lugar de exclusão, marginalização e silenciamento que a criança ocupa historicamente na sociedade (Castro, 2013: 22).

As crianças nos lixões urbanos vivem em situações de extrema precariedade e pobreza material, trabalho infantil, exclusão escolar e isolamento social: imagem de crianças que condensam antagonismos como fragilidade e força, pequeno e grande, inocência e astúcia, trabalho e brincadeira, entre outros, tensionando fronteiras e diferenças que sustentam um imaginário - construído e promovido historicamente e defendido por organizações mundiais e ONGs - da criança como um ser incompleto, vulnerável, a ser protegido e formado no seio de famílias nucleares e escolas. Condensação de antagonismos que confunde e tensiona um certo ideal de infância, segundo o qual limpeza, escolarização, disciplina, são essências do mundo (adequado) para criança.

Comentando um estudo etnográfico realizado com meninos e meninas de rua no Brasil, Cohn (2013:239) salienta que as informações coletadas em tal pesquisa nada dizem se a infância nestes contextos de rua é mais feliz ou mesmo mais infeliz, mas - e o que importa reter e ser dito - é que tudo diz que aquela *é* uma infância.

A infância no lixão *é* uma infância. Difícil de ser olhada, principalmente pelos futuros e estranhamentos todos que ela pode convocar e provocar a este olhar.

Uma infância possível, a vir, na qual é cabível e esperado que crianças - como as do lixão de Gramacho - passem seus dias andando por ai, entre os outros e as coisas da rua; infância, essa, a ser (re)descoberta por uma cultura que consiga conciliar-se mais com o infantil que transcende o tempo cronológico e que traz à vida (humana e urbana) potencia de início, experiência e *in-experiência*.

Para Razy & Campigotto (2014), as crianças devem falar do lugar onde vivem e isto não porque portariam uma voz especial sobre o lugar, mas porque historicamente não são vozes que falam da cidade (olhares, reivindicações, problematizações). A infância no lixão, além de ser uma infância, tem muito a falar e a perguntar sobre as infâncias, crianças e cidades da sociedade contemporânea, nos e fora dos lixões.

As crianças nas cidades contemporâneas cada vez mais venham a se parecer com aquelas nos lixões, e venham a ocupar, assim como as ‘crianças-soldados’ das guerras civis da África pós-colonial, das quais fala Honwana (2005), posições ‘intersticiais’ na sociedade, posições entre ser o

protegido e ser o protetor, entre ter um brinquedo e ter uma arma, entre ser inocente e ser combatente, etc.

## V. BIBLIOGRAFIA

- Abreu, M. A. (2013). *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4 ed. Rio de Janeiro: IPP.
- Agamben, Giorgio (2008). *Infância e história: destruição da experiência e origem da história*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Arantes, Otília (1998). *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo: EDUSP.
- Castro, L. R. de. (2001). *Da invisibilidade à ação: crianças e jovens na construção da cultura*. In: Castro, L. R. de (org.). *Crianças e jovens na construção da cultura*. Rio de Janeiro: NAU Editora.
- \_\_\_\_\_ (2004). *A aventura urbana: crianças e jovens no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7 Letras/FAPERJ, 2004.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Conhecer, transformar (-se) e aprender: pesquisando com crianças e jovens*. In: Castro, L.R.; Besset, V. L. *Pesquisa-intervenção na infância e juventude*. Rio de Janeiro, NAU: 2008.
- \_\_\_\_\_ (2013). *O futuro da infância e outros escritos*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2013.
- Chaves, Mariana (2003). “Vivir juntos... pero separados. ¿ Hacia una socialización en espacios homogéneos?”: *Revista Campos de Antropologia Social*, v. 3, p. 83 -102.
- Cohn, Clarice (2013). “Concepções de Infância e Infâncias: Um estudo da arte da antropologia da criança no Brasil”. *Civitas*, v. 13, n.2, p. 221-244, maio-ago.
- Danic, I; Delalande, J; Rayou, P. (2006). “Enquêteur auprès d'enfants et de jeunes: Objets, méthodes et terrains de recherche en sciences sociales”: Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Davis, Mike (2006). *Planeta Favela*. São Paulo, Boitempo.
- Delalande, Julie. (2013) “Étudier les enfants d'ailleurs et d'ici : initier des étudiants de sciences de l'éducation à l'altérité culturelle et leur montrer les possibilités d'agir des enfants”: *AnthropoChildren*, n.3, Jan.
- <http://popups.ulg.ac.be/2034-8517/index.php?id=1714>. acessado em 01 Fev 2017
- Ferreira, Antônio (2017). *Sim! Podemos contar com as crianças*. Palestra apresentada no I Encontro Escola-Universidade, realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 24 de março de 2017.
- Hernández, María Celeste (2016). “Andar afuera”. Un análisis de la experiencia infantil urbana en contextos sociourbanos de pobreza en La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Palestra apresentada no I Simposio Internacional de Investigaciones cualitativas con participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, realizado em 28 e 29 de abril de 2016 na UNIOESTE Campus Foz de Iguaçu.
- Holt, Louise; Holloway, Sarah (2006). “Editorial: Theorising other childhoods in a globalised world”: *Children's Geographies*, v. 4, n. 2, p. 135 -142.
- IBASE. *Diagnóstico Social: Jardim Gramacho*, 2005. acessível em: <https://pt.scribd.com/document/99724284/Diagnostico-social-de-Jardim-Gramacho> acessado 10 Mai 2017

Kolhaas, Rem (2014). Três textos sobre a cidade: grandeza ou o problema do grande; Cidade Genérica; espaço-lixo. Barcelona: GG.

Le Corbusier (2000). Urbanismo. São Paulo: Martins Fontes.

Lipovetsky, Gilles (2009). O império do efêmero: a moda e seu destino nas sociedades modernas. São Paulo: Companhia das Letras.

Maricato, Ermínia (2001). Brasil, cidade: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes.

Montaner, Josep Maria (2000). A modernidade superada. Barcelona: GG.

Montaner, J. M.; Muxí, Z. (2014). Arquitetura e Política : ensaios para mundos alternativos. Barcelona: GG.

Philippe, Ariés. (1981). História social da família e da criança. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC.

Razy, Elodie (2014). “La pratique de l'éthique : de l'anthropologie générale à l'anthropologie de l'enfance et retour”: *AnthropoChildren* , n. 4, <http://popups.ulg.ac.be/2034-8517/index.php?id=2046>. acessado em 10 Jan 2017

Santos, Milton (1997). O espaço do cidadão. São Paulo: Nobel.

Souza, S. J. (2016). Por uma crítica dos modos de subjetivação na cultura do consumo: crianças e adultos em ação. In: Criança e Consumo: 10 anos de transformação. São Paulo: Instituto Alana, p. 200 -213.

Simmel, George (1979). A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio. (org) O fenômeno urbano. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora.

Szulc, A. & Cohn, C. (2012). “Anthropology and childhood in South America: Perspectives from Brazil and Argentina”: *AnthropoChildren* , n.1, 2012,

<http://popups.ulg.ac.be/2034-8517/index.php?id=440> acessado em 03 Mar 2017

Tonucci, Francesco (2005). La città dei bambini: un modo nuovo de pensare la città. Roma: Editori Latenza.

**REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL E A JUSTIÇA  
COMO VINGANÇA: COMO SUPERAR O MITO  
DA IMPUNIDADE**

PEIXOTO, ROBERTO BASSAN



## REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL E A JUSTIÇA COMO VINGANÇA: COMO SUPERAR O MITO DA IMPUNIDADE

Numa sociedade onde o fetiche da mercadoria ocupa lugar central na reprodução das relações sociais, o culto do aprisionamento, da tolerância zero, da xenofobia, do medo e da generalização da segurança<sup>1</sup> e, ainda, um momento onde se apresenta parte das manifestações a partir das “sacadas gourmet” com panelaços em aço inox, discursos retrógrados de retomada de um Estado de exceção em detrimento da democracia, além do surgimento de práticas justiceiras reforçadas por figuras públicas ala Bolsonaro’s<sup>2</sup>, fica cada vez mais difícil argumentar e convencer contrariamente a redução da maioridade penal.

Seja numa mesa de bar entre amigos, em casa enquanto veem novela ou mesmo nos momentos de militância em eventos na área de direitos humanos de crianças e adolescentes, os ecos pelo fortalecimento do atual Estado cada vez mais penal, punitivo e segregador, soam com mais força e estardalhaço.

Em 2015 voltaram à tona no Congresso Nacional votações de projetos de Lei que diminuem a maioridade penal de 18 para 16 anos, que na verdade são PEC (Projeto de Ementa Constitucional). Inicialmente uma proposta de redução da maioridade para 16 anos foi rejeitada pela câmara dos deputados, porém houve uma manobra por parte do Presidente da Câmara<sup>3</sup> para que o projeto inicial voltasse para votação e foi aprovado.

O texto aprovado sugere que adolescentes, a partir dos 16 anos, podem receber pena e ser julgados como adultos, mas somente em casos onde os crimes forem cometidos com violência ou grave ameaça, crimes hediondos, homicídio doloso, lesão corporal grave ou lesão seguida de morte. A diferença em relação ao texto que foi reprovado pela câmara no dia anterior é que foram excluídos da redução os crimes de tráfico e roubo qualificado. Porém para avançar necessita ainda de análise de comissões internas da Câmara, votação em segundo turno e posterior votação no Senado.

É preciso continuar a luta em defesa da não punição e encarceramento em massa da juventude, é necessário não retroceder em nome dos que tem, cotidianamente, seus direitos violados. Mas é importante ter cuidado para não recair em uma defesa romântica do Estatuto da Criança e do Adolescente, como se a lei por si só fosse capaz de mudar uma realidade de práticas históricas, como foi a esperança de alguns. Há então uma necessidade de se munir com dados, estudos, propostas que demonstrem que há de fato uma omissão por parte do sistema de justiça juvenil, poder executivo e legislativo, reforçando a lógica de um Estado Penal:

Reduzir maioridade significa encarcerar os adolescentes junto com os adultos em prisões fétidas, superlotadas, em guerra cotidiana e silenciosa, chamadas de escolas do crime. (...) reduzir maioridade significa condenar duplamente aqueles que já vivem em ambientes violentos. (...) reduzir maioridade penal significa reduzir perspectivas de futuro para quem ainda tem chance de aprender a refazer seu caminho. (...) reduzir a maioridade significa o castigo do Estado ausente, inoperante e violador de direitos que depois de errar entra para punir. (Oliveira, 2010, p.33)

---

<sup>1</sup> Corrobora-se das mesmas afirmações contidas no livro “Entre Proteção e Punição: O controle sociopenal dos adolescentes”, de Maria Liduina de Oliveira e Silva. – São Paulo: Editora Unifesp, 2011.

<sup>2</sup> Referência aos seguidores do Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro (PSC-RJ) que se tornou ícone de um discurso fascista, nacionalmente conhecido por suas posições nacionalistas e conservadoras, e por considerar a tortura uma prática legítima entre outros discursos de extrema-direita.

<sup>3</sup> Deputado Federal Eduardo Consentino Cunha (PMDB/RJ)

O Congresso Nacional há pouco tempo de aprovou e foi sancionada uma lei de execução de medidas socioeducativas<sup>4</sup>, e ainda anterior, a resolução do Conanda<sup>5</sup>, mesmo assim não houve mudanças efetivas nas práticas. Com essas considerações e legislações ainda assistimos o aprisionamento dos adolescentes e jovens pobres, por atos infracionais de natureza leve, unidades de internação com mais de 300 adolescentes, onde deveria haver no máximo 90, sem falar das medidas socioeducativas em meio aberto com “práticas cartoriais” sem intervenções técnicas, e aqui não consideramos uma do caráter pedagógico das medidas socioeducativas que não acontece no cotidiano do atendimento.

O que pode parecer uma confusão de ideias ao misturar redução da maioria penal com a perspectiva ideal de execução das medidas socioeducativas, na verdade é só mais uma das inquietações que podem reforçar o argumento positivo da redução da maioria penal, ou seja, se o sistema não funciona, que vá para o sistema penitenciário, claro, muita sabedoria aí, temos aqui no Brasil um grande modelo de política pública penitenciária (SIC). Ambos os sistemas produzem injustiça ao invés de justiça, mas o modelo penitenciário é ainda mais perverso.

O que nos resta então, de argumento? É preciso primeiro saber para que se pretende a redução da maioria penal, onde se baseiam os argumentos calorosos a favor dessa medida. Porque se o objetivo é a redução da violência e do cometimento de atos infracionais é importante salientar que não há uma correlação entre a idade e o cometimento de delitos, e é mito afirmar que adolescentes cometem mais crimes que adultos, pelo contrário, em números absolutos e proporcionais há muito mais casos de violência e crimes cometidos por maiores de 18 anos do que por menores. Estudos campo da criminologia, das ciências sociais, do direito (Volpi, 2009, Saraiva, 2002) têm demonstrado que não há relação direta de causalidade entre a adoção de soluções punitivas e repressivas e a diminuição dos índices de violência.

Se o objetivo é a punição mais eficaz dos autores de atos infracionais, é importante saber que há uma responsabilização dos adolescentes que cometem atos análogos a crimes. A partir dos 12 anos, qualquer adolescente é responsabilizado pelo ato cometido contra a lei, respondendo a medidas socioeducativas. Outra informação importante é de que menos de 10% dos adolescentes apreendidos no Brasil (SDH 2014) cometeram atos infracionais análogos a crimes de homicídios e violência contra outras pessoas, isso significa que a redução da maioria penal pura e simples empurraria para o sistema carcerário um universo de 90% de adolescentes que hoje passam pela medida socioeducativa de internação, a mais gravosa. A definição do adolescente como a pessoa entre 12 e 18 anos incompletos implica a incidência de um sistema de justiça especializado para responder a infrações penais quando o autor se trata de um adolescente. A imposição de medidas socioeducativas e não das penas criminais relaciona-se justamente com a finalidade pedagógica que o sistema deve alcançar, e decorre do reconhecimento da condição peculiar de desenvolvimento na qual se encontra o adolescente.

Ainda tem surgido alternativas quanto a necessidade de se ampliar os estudos e discussões acerca do aumento do tempo da medida socioeducativa de internação, que hoje tem como limite máximo 3 anos. Nessa lógica são apontadas variáveis que levem em consideração a idade do adolescente (alternativas diferentes para quem tem 12 anos e para quem tem 16 ou 17 anos), e ainda a natureza do ato infracional cometido, não sendo assim uma mudança que afete todo o sistema de atendimento socioeducativo e sim a parcela de adolescentes que cometem atos

---

<sup>4</sup> Lei No. 12.594 de 18 de janeiro de 2012, Lei que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

<sup>5</sup> O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo foi instituído primeiramente pela Resolução 19/2006 do CONANDA.

infracionais com violência ou grave ameaça a pessoa, aumentar o tempo de internação para atos infracionais de natureza grave.

A questão é que, essa “pseudoalternativa”, continua agindo no efeito e não a causa. Reforça e atende aos clamores sociais de que a imposição de uma lei mais rígida pudesse influenciar na redução dos índices de violência, onde na verdade contempla-se o desejo de vingança (travestido de justiça) de uma parcela significativa da sociedade. Tal possibilidade só reforça a atual lógica punitiva perversa, onde o que impera é à vontade “dar o troco”, estigmatizar, segregar, sem olhar a quem.

Há uma necessidade de qualificar essa discussão, não se trata de uma posição contrária a redução da maioridade penal pura e simples, temos que sair do superficial. Não queremos enxergar que estamos falando da responsabilização penal de adolescentes e jovens pobres, parte excluída até classe trabalhadora, pauperizada, que, muitas vezes, não serve nem para o exército industrial de reserva. Tem que haver mudanças de paradigmas, o que deve ser abordado é o controle social imposto, não só controle estatal, mas a serviço do capital, mediado pelas relações de poder estabelecidas pelo capital, o Estado e a sociedade. Estamos falando de regulação e dominação, reprodução da lógica do capital, se ainda ficarmos inventando alternativas, só estaremos a serviço dos ideais da classe dominante.

Se observado os parâmetros mundiais a redução da maioridade penal é uma alternativa em desuso, segundo dados da UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência), 78% dos países fixam a maioridade penal em 18 anos ou mais, isso em uma análise de 54 países, entre estes a Argentina, França, Espanha, China, Suíça e Uruguai entre outros, conforme quadro a seguir:



Fonte: Unicef 2015.

Porém o fator que mais acirra a discussão acerca da redução da maioridade penal é o “Mito da Impunidade”:

(...), o mito da impunidade. O mais grave, o mais prejudicial, apto a lançar sobre o sistema de atendimento a adolescentes em conflito com a lei uma suspeição de inidoneidade. A idéia de que ao adolescente infrator nada se sanciona, que restaria impune de sua conduta infracional, de sua conduta típica e antijurídica, de sua conduta reprovável, em circunstâncias em que se lhe exigiria um agir de acordo com a Lei, tendo plena consciência da ilicitude de seu agir. Em outra ocasião se afirmou, e aqui se reitera, que o clamor social em relação ao jovem infrator – menor de 18 anos – surge da equivocada sensação de que nada lhes acontece quando autor de infração penal. Seguramente a noção errônea de impunidade se tem revelado o maior obstáculo à plena efetivação do ECA, principalmente diante da crescente onda de violência, em níveis alarmantes. (Saraiva, 2002, p. 120)

Essa noção de que “nada acontece” com o adolescente que comete ato infracional é o fator motivador, a mola propulsora para o senso comum ser massa de manobra das alas conservadoras emplacarem o discurso de redução da maioridade penal.

## I. SUPERANDO O MITO DA IMPUNIDADE

Há uma necessidade eminente, superar o discurso que sustenta a opinião do senso comum que é majoritariamente a favor da Redução da Idade Penal. Esse discurso se baseia principalmente na fala de que “nada acontece com esse adolescente” que comete ato infracional, quando na verdade esses jovens estão cumprindo medida socioeducativa em instituições tão perniciosas quanto as prisões de adultos.

É o Mito da Impunidade, como afirma Volpi (2009) e Saraiva (2008), uma percepção equivocada de que não há responsabilização dos adolescentes infratores. Aqui a afirmação vai além, não sendo somente a compreensão de que não há responsabilização e punição aos adolescentes infratores, e sim a afirmação de que na verdade estes vão sim presos (no sentido de privados de liberdade), porém sob rótulo da “internação”, da medida socioeducativa de internação em estabelecimento educacional<sup>6</sup>.

Nos relatos contrários a redução da maioridade penal a demonstração do argumento de responsabilização do adolescente autor de ato infracional é sempre evidente e vem nos primeiros argumentos, sendo essas afirmações a busca de superação do Mito da Impunidade:

A responsabilização do adolescente é assegurada pela Lei nº 12.594/2012 que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, e previu 03 objetivos para as Medidas Socioeducativas: a responsabilização do adolescente; a integração social, garantia dos direitos individuais e sociais e a desaprovação do ato infracional. Portanto, a lei colocada em prática implicará num processo educativo ao invés de punitivo simplesmente. Onde deverá combinar apoio e limite, ensinar a consequência dos atos e preparar para o retorno ao convívio social em novos padrões. Isso sim tornado realidade pode mudar o rumo das coisas. (Oliveira, 2010, p.12)

No Manifesto “As 18 Razões CONTRA a Redução da Maioridade Penal”, o primeiro item trata do Mito da Impunidade sobre o argumento da responsabilização:

1º. Porque já responsabilizamos adolescentes em ato infracional: A partir dos 12 anos, qualquer adolescente é responsabilizado pelo ato cometido contra a lei. Essa responsabilização, executada por meio de medidas socioeducativas previstas no ECA, têm o objetivo de ajudá-lo a recomeçar e a prepará-lo para uma vida adulta de acordo com o socialmente estabelecido. É parte do seu processo de aprendizagem que ele não volte a repetir o ato infracional. Por isso, não devemos confundir impunidade com imputabilidade. A imputabilidade, segundo o Código Penal, é a capacidade da pessoa entender que o fato é ilícito e agir de acordo com esse entendimento,

---

<sup>6</sup> No Estatuto da Criança e do Adolescente: Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: VI - internação em estabelecimento educacional;

fundamentando em sua maturidade psíquica. (18 Motivos Contra a Redução da Maioridade Penal, 2013)

Ou ainda como destaca Wellington Saraiva, na linha de desconstruir o Mito da Impunidade:

Na verdade, ao contrário do que se divulga, adolescentes são passíveis de responsabilização por ato infracional no Brasil a partir dos 12 anos, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 13 de julho de 1990). A diferença é que a consequência de seus atos não a prisão dos maiores de 18 anos, mas o cumprimento de medida socioeducativa, pois a finalidade da lei é mais recuperar esses jovens do que puni-los. (SARAIVA, 2015, p. 98)

Já João Batista da Costa Saraiva, dedica uma obra inteira “Descontruindo o Mito da Impunidade – Um ensaio de Direito (Penal) Juvenil”, onde reforça toda a lógica de argumentos que demonstram que esse adolescente é responsabilizado com a aplicação de medidas socioeducativas:

Ao contrário do que sofismática e erroneamente se propala, o sistema legal implantado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente contempla um modelo de responsabilidade juvenil, fazendo estes jovens, entre 12 e 18 anos, sujeitos de direitos e de responsabilidades e, em caso de infração, sancionando medidas sócio-educativas, inclusive com privação de liberdade, com natureza sancionatória e prevalente conteúdo pedagógico. A circunstância de o adolescente não responder por seus atos delituosos perante a Corte Penal não o faz irresponsável. (SARAIVA, 2002, p. 34)

Quem atua no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescentes sempre reforçou a necessidade de mudanças nas terminologias, a consolidação dos conceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente em detrimento do Código de Menores. Essa necessidade de novos conceitos foi assimilada e houve avanço quanto a utilização dessas terminologias, porém houve pouquíssimos avanços nas práticas socioeducativas nas unidades de internação. Hoje o que vemos é uma ditadura das terminologias politicamente corretas enquanto os jovens são vítimas da privação pela privação, em unidades superlotados e sem estrutura condizente com o previsto no SINASE.<sup>7</sup>

As unidades de internação para cumprimento de medidas socioeducativas no país são, em sua maioria, instituições totais, com disciplinas punitivas e práticas perversas. Ou seja, são ações sancionatórias. Nestas condições o cárcere desses jovens se converte em um duplo castigo, já não basta “pagar pelo delito”, há uma conversão em condenação permanente quando o jovem sai, o estigma de delinquente ira acompanhá-lo, que transcende o tempo de cumprimento da pena.

Se buscarmos ainda para um dado mais estarrecedor, a Anistia Internacional, no relatório anual sobre a pena de morte no mundo, dados de 2014, constata que o Estado Brasileiro não aplica a pena de morte, e que ao menos 607 pessoas foram executadas em 22 países, através da pena de morte. Considerando somente os países das Américas, os Estados Unidos foi o único país da região que realizou execuções em 2014: 35 execuções. Segundo dados da SDH (2014), nas unidades de internação de adolescentes foram mortos 59 adolescentes nos anos de 2012 e 2013, ou seja, condenamos a morte, sob tutela do Estado, mas adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação do que um país onde os Estados têm regulamento a Pena de Morte.

O mais grave é essa negativa quanto ao caráter punitivo da medida de internação, não enxergar o caráter sancionatório e responsabilizador da medida socioeducativa, quando se reforça as terminologias positivas quanto a execução da medida socioeducativa de internação, não se

---

<sup>7</sup> SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, disposta como resolução do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) de 2006.

demonstra o quanto punitivo e responsabilizadora é tal medida. Estamos diante de uma contradição que prejudica ainda mais os adolescentes, pois os mesmos além de serem punidos, estigmatizados e responsabilizados, ficam à mercê de um discurso do senso comum de que o tempo de internação e o tipo de responsabilização não seria o ideal.

A medida socioeducativa tem natureza sancionatória. O programa de execução da medida socioeducativa é que deverá perseguir a finalidade pedagógica a que se propõe, seja a medida socioeducativa cumprida em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, notadamente), seja privativa de liberdade (internação e semiliberdade). Dito tudo isso, há que se afirmar que a discussão da questão infracional na adolescência está mal focada, com, muitas vezes, desconhecimento de causa. Ignora-se, por exemplo, que o Estatuto da Criança e do Adolescente instituiu no país um Direito Penal Juvenil, estabelecendo um sistema de sancionamento, de caráter pedagógico na finalidade buscada, mas evidentemente retributivo em sua forma, articulado sob o fundamento do garantismo penal e de todos os princípios norteadores do sistema penal enquanto instrumento de cidadania, fundado nos princípios do Direito Penal Mínimo. (SARAIVA, 2002, p. 132)

No Brasil há uma contradição entre as funções e as finalidades formais e reais dessas unidades de internação para adolescentes. Há uma defesa de que essas unidades são Centros de Socioeducação, para superar as práticas prisionais, mas na verdade há práticas prisionais e vende-se um discurso ressocializador. Cabe a constatação que não no Brasil nenhum estudo ou dado consistente sobre a reincidência dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação, somente o Estado de São Paulo tem o dado dos adolescentes que retornam para o sistema socioeducativo, sem cruzamento de dados com o sistema penitenciário.

Nessa lógica o senso comum ver as unidades socioeducativas como um lugar atrativo e não como um lugar de responsabilização dos adolescentes, o que reforça o empoderamento das alas conservadoras que buscam a redução da idade penal. Para superar o mito da impunidade é preciso assumir que as unidades de internação estão longe de cumprir seu papel de socioeducação. Fica constituído então outro mito, o da Socioeducação, mudando nomes de unidades enquanto as práticas coercitivas continuam as mesmas.

Sendo assim o Sistema de Garantia de Direitos perde em duas frentes: a do discurso e a da prática. Reforça um discurso positivo que maquia a realidade e ganha força o discurso da redução da maioria penal, enquanto na prática não há intervenção nos métodos dentro das unidades de internação para adolescentes infratores. Há uma preocupação maior em não utilizar termos como menor, delinquente, infrator, medidas socioeducativas, do que um projeto político de intervenção no sistema. Logo deveríamos assumir que se pratica no país é uma perversa punição desses adolescentes, que está preso em unidades superlotadas e assim convencer parte da população que esse adolescente não está impune quanto pratica um ato infracional. Faz-se necessário colocar o dedo na ferida e parar de privar de liberdade a juventude negra e pobre brasileira e ainda reforçar a lógica de que não há punição, só assim será possível desmistificar o mito da Impunidade.

## II. REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Adolescente crime e violência. In: *Juventude em debate*. São Paulo: Cortez, 2000.

ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. Tradução Mauro W. Barbosa. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ARENDT, H. *A condição humana*. Tradução Roberto Raposo. 7. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

- BAUMAN, Z. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BEHRING, E. R. *Questão Social e Direitos*. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1989.
- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)*. Brasília: Conanda, 2006.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Levantamento Nacional do Sistema de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Brasília: SDH, 2010.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1888). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 08 out. 1998.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 13 jul. 1990.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e combate a Fome. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília: CNAS, 2009.
- CADERNOS DE SOCIEODUCAÇÃO. Publicação Institucional da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude do Paraná. Curitiba, 2010.
- COSTA, A. C. G. *Relação público-privado na execução das medidas socioeducativas*. Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade, São Paulo, v.1, n.1, p.i-ix, 2009.
- ELIAS, N. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FONACRIAD, Fórum Nacional dos Gestores Estaduais do Sistema de Atendimento Socioeducativo: *Cartas Institucionais*. In: Peixoto, R. B. Socioeducação e violação de direitos: o Simulacro do Sistema de Atendimento Socioeducativo (SINASE) no Brasil no século XXI. Anexos. Tese de Doutorado, 2016.
- FREIRE, S. M. O Fetiche do Enfrentamento da Pobreza no Brasil: nem direitos, nem humanos. In: FREIRE, Silene de Moraes (org.). *Direitos Humanos: Violência e Pobreza na América Latina Contemporânea*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Direitos humanos no Brasil: aportes para compreensão das ambiguidades e armadilhas persistentes*. In Revista em Pauta, numero 34, Rio de Janeiro, 2014.
- \_\_\_\_\_. (org.) *Direitos Humanos e Questão Social na América Latina* Rio de Janeiro: Gramma, 2009.
- \_\_\_\_\_. (org.) *Direitos Humanos para quem? Contextos, Contradições*. Rio de Janeiro: Gramma, 2014.
- \_\_\_\_\_. O Fetiche do Enfrentamento da Pobreza no Brasil: nem direitos, nem humanos. In: FREIRE, Silene de Moraes (org.). *Direitos Humanos: Violência e Pobreza na América Latina Contemporânea*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007.
- \_\_\_\_\_. *O Significado Sócio-histórico dos Direitos Humanos, Questão Social e Democracia no Brasil*. CRESS-MG, 2013.

- GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. 7.ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.
- MARQUES, J. B. de A. *Democracia, violência, direitos humanos*. São Paulo: Cortez Ed. Autores Associados, 1983 (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 2).
- MARX, K. *O Capital*. Ed. Nova Cultural. São Paulo, 1996.
- MENDEZ, Emilio Garcia. et al. *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- MINAYO, M. C. S. et al. *Fala galera: juventude, violência cidadania no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Grammond, 1999.
- OLIVEIRA e SILVA, M.L. de. *Entre Proteção e Punição: o Controle Sociopenal dos Adolescentes*. São Paulo: Editora Unifesp, 2011.
- OLIVEIRA, T. A. *Porque dizer não à redução da maioria penal?* In: *Gazeta do Povo*, de 15 de março de 2010.
- SARAIVA, J. B. C. *Adolescente em conflito com a lei: da indiferença à proteção integral*. Uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Desconstruindo o Mito da Impunidade Um Ensaio de Direito (Penal) Juvenil*. Brasília: 2002.
- SARAIVA, W. *Redução da Maioridade Penal Um desserviço a Sociedade*. 2014, acessado em 10/03/2016 em <https://wsaraiva.com/2015/05/30/reducao-da-maioridade-penal-um-desservico-a-sociedade/>
- VOLPI, M. (Org). *Adolescentes privados de liberdade: A normativa Nacional e Internacional & Reflexos acerca da responsabilidade penal*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- WACQUANT, L. *Punir os Pobres. A Nova Gestão da Pobreza nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro. REVAN/Instituto Carioca de Criminologia, 2002.
- \_\_\_\_\_. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- WASELFSZ, J. J. (Coord.) *Mapa da violência IV*. São Paulo: Cortez, 2004.
- ZALUAR, A. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: Renan: UFRJ, 1994.



# O MITO DA PROSPERIDADE NA TRANSPOSIÇÃO DAS ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO

FERREIRA, JOSÉ GOMES  
PENHA, IVANEIDE FONTES DA

# O MITO DA PROSPERIDADE NA TRANSPOSIÇÃO DAS ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO

## I. INTRODUÇÃO

O Nordeste brasileiro tem historicamente sofrido com a seca, a fome, a morte de pessoas e gado, e o drama dos refugiados ambientais, conhecidos como os retirantes. A região apresenta ciclos de fortes estiagens e secas prolongadas e alto potencial de evaporação da água. Esta é uma das regiões semiáridas mais populosas do planeta e com uma das mais extensas redes de açudagem (CAMPOS, 2014; MARENGO, 2010). As primeiras secas foram relatadas em 1559, num relato que terá sido feito pelo Padre Serafim Leite sobre uma seca na Bahia, e em 1583, presenciada na Bahia e em Pernambuco pelo jesuíta Cardin (GUERRA, 1981). Muitas outras secas se seguiram, destacando-se as secas de 1777-78 e 1877/1888.

Desde a Grande Seca de 1877/1888 que a seca se transformou no principal problema social da região, ao perder mais de meio milhão de vidas e ao ver desarticulado o povoamento (GUERRA, 1981; CAMPOS, 2014). A tragédia "levou o Governo Imperial a cogitar, pela primeira vez, em medidas definitivas para combater os efeitos das secas" (GUERRA, 1981: 32). Até então a resposta limitava-se à distribuição de esmolas com algumas iniciativas que procuravam dar trabalho aos flagelados. A construção de uma extensa rede de adutoras e um conjunto de grandes barragens tem início sobretudo a partir de 1909 com a criação da Inspeção de Obras contra as Secas (IOCS), o primeiro órgão federal criado com o objetivo de sistematizar o combate à do Nordeste.

A possibilidade da transposição das águas do rio São Francisco é anterior. A ideia foi pela primeira vez, em 1818, no governo de dom João VI, por José Raimundo de Passos Barbosa, primeiro ouvidor do Crato (CE), pretendendo levar água do rio São Francisco ao rio Jaguaribe, no Ceará (ALMEIDA, 1953). À medida que o país ganhou sua autonomia, se esperava um milagre do São Francisco, pela possibilidade de contribuir para o povoamento do Nordeste, ao ligar vários estados do Nordeste, do interior e do litoral, ao ligar várias culturas e ao permitir várias atividades. Perante essa possibilidade recebia o título de "rio da unidade nacional", contribuindo para o reforço da identidade nacional (Coimbra, 1974; Ministério Relações Exteriores, 1948).

Igualmente na virada do séc. XX, o problema climático reforçou as narrativas regionalistas e a construção simbólica do Nordeste enquanto região autônoma, que até 1942 permanecera como integrada na grande região Norte do Brasil. A seca assume um papel decisivo na identidade regional, numa construção simbólica a que aderiram a literatura, a sociologia e a arte e só depois a geografia (ALBUQUERQUE JR. 2011; SANTOS, 2015). Em 1928, José Lins do Rêgo afirmava que "O Nordeste foi descoberto em mil novecentos e tanto por Gilberto Freyre" (SANTOS, 2015). Pensadores, escritores e artistas como Joaquim Nabuco, Silvio Romero, Telles Júnior, Capistrano de Abreu e Augusto dos Anjos, entre outros, tornam-se "grandes expressões nordestinas da cultura ou do espírito brasileiro" (FREYRE, 1996, citado por SANTOS, 2015).

Em nosso artigo daremos conta do processo histórico que levou ao avanço das obras da transposição no quadro de resposta à seca. Primeiro, faremos uma síntese de outros projetos de transposição, para em seguida se destacar avanços e recuos da transposição do São Francisco, assim com posições divergentes, num processo fortemente marcado pela mitificação da transposição no socorro hídrico ao Nordeste.

## II. METODOLOGIA

Nosso artigo é um recorte de uma pesquisa mais abrangente, que tem como objetivo geral analisar o processo político, técnico e cívico que culminou na decisão pela opção de transferir grandes quantidades de massas de água entre bacias hidrográficas como principal medida de combate à escassez de água nas áreas receptoras, com o arranque da transposição das águas do rio São Francisco para as bacias hidrográficas do Nordeste setentrional brasileiro. Em nosso artigo lançamos as bases para no futuro se proceder à identificação dos principais atores sociais envolvidos e das medidas que defendem, mapeando controvérsias e conflitos, avaliando igualmente a eficácia da política de transvases, dando ênfase às áreas excluídas e aos novos usos da água.

Entre os procedimentos usados destacamos, de um lado, a pesquisa documental e análise da transposição do rio São Francisco no quadro de combate à seca no Nordeste brasileiro, enfatizando a controvérsia pública e os principais protagonistas. Para o efeito coletamos e analisamos publicações históricas e atuais que direta ou indiretamente abordam a temática da transposição, assim como pesquisas científicas atuais ou estudos sobre o mesmo tema. De outro lado, procedemos à coleta de estudos internacionais focados na temática dos transvases, em particular nos movimentos de contestação e na sua argumentação, o que nos permitirá discorrer analiticamente sobre a controvérsia e a opção pela obra. Voltamos igualmente atenção à coleta de informação junto com origem da mídia regional, que no momento apenas nos servirá de referencial, mas que queremos em fase posterior analisar de forma sistematizada com base em categorias a definir. A pesquisa realizou de forma igual diversas entrevistas junto de gestores públicos, especialistas e representantes da sociedade civil. Simultaneamente, realizamos seminários com especialistas e decisores públicos.

## III. TRANSPOSIÇÃO DAS ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO

Desde o final do séc. XIX que em diversos pontos do planeta, têm sido construídas infraestruturas de grandes dimensões para levarem a água de bacias excedentárias para bacias deficitárias, com o objetivo de garantir o abastecimento público e alargar as áreas de irrigação (GIL, 2006). A temática ganha igualmente relevo com a mudança climática, o crescimento populacional e o adiar de soluções para o saneamento básico. A opção tem oposto a administração pública a utilizadores, especialistas, populações e movimentos cívicos, sendo contestada em diversos países por reduzir os caudais dos cursos de água emissores, colocar em risco o equilíbrio dos ecossistemas e as vivências tradicionais da água, e fomentar o desperdício através de sistemas de irrigação obsoletos e não atender às necessidades de todas as comunidades, suscitando questões que remetem para a temática da justiça social e para o acesso à água como um direito humano (HELLER & CASTRO, 2007; LIMA, 2014; GIL, 2006; HERNÁNDEZ-MORA, et al. 2014).

Nos Estados Unidos da América, em particular na Califórnia, desde da década de 1930 têm sido transferidas grandes massas de água do rio Colorado (ISRAEL & LUND, 1995). A infraestrutura tem gerado enorme controvérsia pública, motivada pelo aumento de pressão sobre o recurso e sobre a sua qualidade, competindo o abastecimento público e com a agricultura intensiva que caracteriza a região. Simultaneamente, a transferência de água gerou um conflito com o México, país na qual deságua o rio e onde a água praticamente não chega ou chega poluída (HANAK, 2011). Já na China está em curso o maior projeto de transferência de água da Ásia, com conclusão prevista para 2050, pretende transferir 45 bilhões de m<sup>3</sup>/ano do Sul para o Norte, vai resultar no desvio de 45 bilhões de metros cúbicos de água por ano dos rios *Yang Tsé*, Amarelo, *Huaihu* e *Haihe*. Trata-se de uma obra apoiada pelo Banco Mundial e contestada por

associações ambientalistas, sobretudo internacionais, por implicar desde logo deslocar cerca de 450 mil pessoas (YE, 2014; LIMA, 2014). Um dos casos que conhecemos mais de perto é o da situação da transposição das águas do rio Tejo para o rio Segura, na Península Ibérica, cuja ideia inicial praticamente quase coincide com a data da primeira proposta da transposição das águas do rio São Francisco, pois a proposta de transposição das águas do rio Tejo tem antecedentes na Proposta de Lei sobre Caminhos e Canais levada às Cortes em 1820, ainda que inserida oficialmente apenas em 1933 no Plan Nacional de Obras Hidráulicas (CANTERO, 1992).

A primeira proposta de transposição das águas do São Francisco foi apresentada, em 1818, no governo de dom João VI, por José Raimundo de Passos Barbosa, primeiro ouvidor do Crato (CE), e pretendia levar água do rio São Francisco ao rio Jaguaribe, no Ceará (ALMEIDA, 1953). Mais tarde, em 1847, o engenheiro e deputado provincial do Ceará, Marco Antônio de Macedo apresentou nova proposta ao imperador Pedro II, como um meio de combater os problemas gerados pela seca, mas não obteve apoio. Porém, de 1852 a 1854, o imperador Pedro II contratou o eng. Henrique Guilherme Fernando Halfeld para estudar o São Francisco (SANTANA FILHO, 2007; HENKE, 2013), resultado, em 1860, na publicação do “Atlas de Relatório Concernente à Exploração do rio São Francisco desde a Cachoeira da Pirapora até ao Oceano Atlântico”, que defendida a retirada das águas em Cabrobó (PE), mas a obra não avançou por não existir na época tecnologia que permitisse tal empreendimento (SANTANA FILHO, 2007; HENKE, 2013).

De 1859 a 1861, a Comissão Científica de Exploração que esteve no Ceará não encontrou nenhum quadro crítico, pois não ocorreu seca nesse período, o que pode ter dificultado seu diagnóstico sobre a seca. Uma outra Comissão Imperial, do Instituto Politécnico presidido pelo Conde D’Eu, sugeria em 1877, a construção de um canal ligando o rio São Francisco ao Jaguaribe (MACEDO, 2014: 391; CAMPOS, 2014: 75). A fase hidráulica da intervenção sobre a seca inicia-se com a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas em 1909, iniciando-se a construção de açudes e de uma rede de dados meteorológicos e hidrológicos (CAMPOS, 2014). A partir de 1912 o projeto foi novamente equacionado, mas de imediato descartado, sendo considerado, em 1920, como inviável por falta de tecnologia. Com vários avanços e recuos, os estudos da transposição foram retomados na gestão de Mário Andreazza à frente do Ministério do Interior (1979-1985), mas nenhum empreendimento foi realizado.

Os estudos da transposição foram retomados na gestão de Mário Andreazza à frente do Ministério do Interior (1979-1985), mas nenhum empreendimento foi realizado. Na sequência do qual, em 1985, foi formalmente concebido o projeto da transposição pelo extinto DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento. Em 1994, o Ministério da Integração Regional assumiu a apresentação do projeto através da SUDENE. Em 1996 o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal se responsabilizou pelo projeto, assumindo a condução do empreendimento a extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais, do Ministério do Planejamento e Orçamento. A partir de 1999 o Ministério da Integração Nacional passou à condição de empreendedor do Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco (SANTANA FILHO, 2007). O processo sofreu vários revezes, até que, em 2003, já com o governo de Lula da Silva na presidência, foi enviado ao Congresso Nacional o plano de investimentos para o período 2004-2007, que contemplava o Projeto de Transposição do Rio São Francisco para a região do Semiárido Nordeste, cujos 700 km de canais vão ter impacto sobre 45,5 milhões de pessoas. Em 2004 foram apresentados os Estudos de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental, com aprovação no ano seguinte pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

Depois de vários atrasos, em Março de 2017 foi inaugurada a primeira fase da obra, com a chegada da água do Projeto de Integração do Rio São Francisco a Pernambuco e à Paraíba, inaugurando a maior obra de transposição hídrica do Brasil e da América Latina. Com concretização faseada e adiada em alguns trechos, o objetivo da obra é garantir a segurança hídrica para mais de 390 municípios do Nordeste Setentrional, que enfrenta atualmente sérios problemas com a seca. O empreendimento prevê várias infraestruturas, através de dois eixos - Norte e Leste, abrangendo os estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Dez anos após ter sido iniciada, a água chegou ao Eixo Leste, no qual as cidades de Sertânia, em Pernambuco, e Monteiro, na Paraíba, foram abastecidas com a água do rio São Francisco.

O projeto tem gerado grande expectativa, justificada face aos cenários climáticos para a região e ao histórico das secas. Mas também controvérsias públicas, sobretudo pelo impacto nos ecossistemas e nas comunidades. Principalmente, conflitos entre os que defendem o projeto e os que questionam a viabilidade do mesmo, colocando em risco a sustentabilidade (ROSSONI, ROSSONI & LIMA, 2013: 77). Por outro lado, a obra entrou em desacordo com o Plano Diretor de Recursos Hídricos do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, dada a ameaça que a alocação de água para Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará representava para o rio, pelo que a alocação externa se restringiu "aos usos de abastecimento humano e dessedentação animal em casos de comprovada escassez de água na bacia receptora" (MACHADO, 2008: 1999). A transposição é ainda vista de forma preocupante por reduzir a vazão gerando risco de déficit energético por redução de água que permite o funcionamento das usinas hidrelétricas do rio (ROSSONI, ROSSONI & LIMA, 2013). Não menos importante é o futuro usos das águas da transposição, cuja prioridade é o abastecimento humano e suprir necessidades de água para animais, garantindo o abastecimento de água de grandes centros urbanos da região e de centenas de pequenas e médias cidades inseridas no semiárido e de áreas do interior do Nordeste. Segundo o Ministério da Integração (2007), este reforço hídrico vai gerar renda e desenvolvimento socioeconômico das famílias, permitindo o suprimento de indústrias, empreendimentos turísticos e agrícolas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2017).

Para os opositores a infraestrutura é socialmente injusta, por não levar água para o consumo humano, mas servir o agronegócio, a criação de camarão e a produção de energia (SOARES, 2013; CRUZ, 2014); e é tecnicamente errada, pois existe disponibilidade de água na região que poderia satisfazer as necessidades sem obras, e no caso de se concretizar a água deveria vir do rio Tocantins (REBOUÇAS, 1997; DOMINGUES, 2015). Alguns especialistas receiam ainda que esta obra se possa tornar mais um “elefante branco”, uma obra que exigiu enormes investimentos e não venha a cumprir a sua função (SUASSUNA, 2016). João Abner Guimarães vai mais longe ao considerar que “o projeto de transposição inaugura a guerra pela água no Brasil” (GUIMARÃES, 2008). Para o autor, a chegada das águas da transposição é apresentada como uma espécie de seguro hídrico que os estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte irão contratar. Tudo isto sem que se debatam os seus elevados custos, a sua eficiência e se as escolhas foram efetivamente as mais corretas. Em várias intervenções públicas e artigos, Guimarães tem defendido que o Nordeste precisa não de importação de água, mas sim de proceder a uma ampla reforma hídrica no sentido da eficiência, acompanhada de uma gestão mais democrática e competente da água disponível, considerando serem alternativas suficientes para dispensar a água da transposição, uma obra que necessita avaliar também a sua viabilidade econômica e ambiental (GUIMARÃES, 2008 e 2016).

Nessa discussão entram igualmente questões como os elevados custos da obra e a dificuldade do São Francisco dar resposta tanta demanda, tendo em conta que a sua bacia revela crescentes problemas de poluição e diminuição da vazão (GUIMARÃES, 2016). Outro aspecto em discussão diz respeito à aposta quase exclusiva na transposição do rio São Francisco tem

impedido a aplicação de outras medidas, com a agravante de captar um importante porcentual dos recursos financeiros e alargar o que conhecíamos como sendo a "indústria da seca" para o lobby da construção de grandes obras e equipamentos (GUIMARÃES, 2008; FERREIRA & FIGUEIREDO, 2016). Aqui se assume a referência à indústria da seca numa perspectiva alargada, ou seja, não apenas de pipeiros e toda a componente de venda de serviços e pequenos equipamentos, mas uma indústria da seca com ligações à construção civil e, por conseguinte, à grande infraestrutura hidráulica, de que é exemplo a transposição do rio São Francisco. Por outro lado, apesar de anunciadas as prioridades de abastecimento e da afirmação da obra como um projeto de desenvolvimento regional, o projeto deixa dúvida, podendo contribuir para perpetuar anteriores práticas de irrigação em regiões com uma suposta vocação para plantações de agricultura intensiva, como o Vale do Açu, no Rio Grande do Norte, mantendo um modelo de exportação de elevados quantitativos de água virtual para mercados externos, sem que o benefício fique na região (CRUZ, 2014).

A inauguração da primeira parte da infraestrutura não diminuiu a inquietação. Entre as principais preocupações, de realçar as que se prendem com a ausência de um modelo de gestão a adotar, a questão do preço a pagar pela chegada da água e se esta será suficiente. Sendo quase consensual que em face do contexto atual é bom que a água chegue rápido e não se adie mais a concretização das obras, evitando do colapso de muitos municípios. Agravando estes receios, os primeiros meses da chegada da água expuseram alguns problemas da obra, sobretudo a elevada evapotranspiração, mas também de custos adicionais na manutenção, segundo noticiou o Jornal G1 PB, de 13 de Junho de 2017, contabilizando-se o vazamento de água por rompimento de um canal neste mês, no Eixo Leste, no trecho de Custódia e Sertânia, no Pernambuco.

Por último, para que se situe o debate importa ainda referir que tem merecido atenção política e midiática a suspensão das obras no Eixo Norte, que permitiria levar água ao Rio Grande do Norte e Ceará. Esta suspensão motivou a realização da Caravana da Água em Junho de 2017, uma iniciativa de deputados estaduais e outras organizações no sentido de pressionar a concretização deste Eixo. Este é um problema complexo e que provavelmente se vai arrastar. A execução da primeira etapa do Eixo Norte do Projeto de São Francisco foi interrompida quando, em junho de 2016, a construtora responsável pela obra ter informado o Ministério da sua incapacidade técnica e financeira de continuar (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2017). A partir daqui não foi relançado o concurso, e a crise que o país atravessa pode colocar em risco a sua execução.

#### IV. CONCLUSÕES

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional é uma obra simultaneamente controversa e encarada como a solução para a escassez de água no semiárido brasileiro, ciclicamente afetado por longos períodos de seca e com um regime de chuva torrencial concentrada em pouco mais de três meses. A obra da esperança é também controversa, pela sua dimensão, custo envolvido e opções tomadas, assim como pela possibilidade de se submeter à articulação do lobby político-empresarial e legitimar novas hierarquias sobre formas tradicionais de poder e de influência político social.

A mudança climática e sobretudo a necessidade do projeto se fundar como proposta de desenvolvimento da região vem trazer novos desafios. Importa lembrar que a convivência com o semiárido recorre a várias ações para mitigar e adaptar a região à escassez de água, mitigando igualmente o efeito sobre as populações através de programas assistencialistas. A transposição se apresenta como a solução para os problemas de escassez, mas não poderá abdicar das ações em curso. Espera-se é que venha a exigir menor utilização de carros-pipa e forneça água às

populações num quadro de maior regularidade e qualidade. Porém, não será uma opção milagrosa e terá elevados custos para os estados aderentes. Como medida para levar água às populações carece de um planejamento mais abrangente, estratégico e multissetorial, de outra forma mantém a velha fórmula do abastecimento para consumo e para satisfação das necessidades de água da agricultura intensiva.

Quanto ao abastecimento das populações sertanejas só o futuro dirá, o que de momento preocupa é que a rota da água não passará necessariamente nas regiões mais necessitadas, passando a quilômetros para abastecer cidades e territórios menos necessitados, mas que necessitam da água para darem continuidade à atividade agrícola intensiva. Certos que o debate só agora teve início, procuramos em nosso artigo deixar uma reflexão sobre aspectos transversais a levar em conta.

## V. FOMENTO

Este é um projeto com uma componente internacional a partir da bolsa de pós-doutorado financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (Portugal), com a referência SFRH/BPD/116662/2016, em curso no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e no Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, no qual possui uma componente como projeto de iniciação científica com o código PVC14718-2017.

## VI. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JR, Durval Muniz. (2011): *A invenção do Nordeste e outras artes*. São Paulo: Cortez.

ALMEIDA, José Américo de. (1953): *As secas do Nordeste*. Serviço de Documentação do Ministério da Viação e Obras Públicas. Exposição feita na Câmara dos Deputados— Debates e Repercussão.

CAMPOS, José Nilson B. (2014): “Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos”. Em: *Estudos Avançados*, N° 82, pág. 65-88.

CANTERO, Nicolás Ortega (1992): “*El plan nacional de obras hidráulicas*”. Em: OLCINA, Antônio Gil / GIL, Alfredo Morales (Ministério da Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Secretária General Técnico): *Hitos Históricos de obras de los regadíos españoles*. Madrid. p. 335-364.

Coimbra, Crésio. (1974): *Visão Histórica e Análise Conceitual Dos Transportes no Brasil*. Rio de Janeiro: CEDOP do M. T..

CRUZ, Rogerio Pires da. (2014): *Mercados de terras agrícolas no semiárido nordestino: constituição, desenvolvimento e dinâmica recente*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

DOMINGUES, Rita. (2015): “Ordenamento territorial, governança e a transposição de águas do São Francisco: uma perspectiva”. Em: *GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território* N°. 8, pág. 51-74.

FERREIRA, José Gomes. (2017): “A transposição das águas da bacia do rio São Francisco no contexto da resposta à seca do Nordeste”. Em: *Ambiente & Sociedade, VII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS)*.

FERREIRA, José Gomes; FIGUEIREDO, Fábio Fonseca. (2016): “Promovendo a participação social e o debate sobre seca e gestão de recursos hídricos no Rio Grande do Norte”. Em: *Anais do I Congresso Internacional da Diversidade do Semiárido* - I CONIDIS.

G1 PARAÍBA. (2017): “Vazão de água da transposição diminui na Paraíba após incidente em PE”. Disponível em: <http://g1.globo.com/> (20 de Junho de 2017).

GIL, Fermín Villarroya. (2016) “*Los conflictos sobre el trasvase del Ebro y del Tajo*”. Em: M+ A: *Revista Electrónica de Medioambiente* N° 2, pág. 56.

GUIMARÃES JR, J. A. (2016): “Reforma hídrica do Nordeste como alternativa à transposição do rio São Francisco”. Em: *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, N° 227, pág. 80-88.

GUIMARÃES JR, João Abner (2008): “O Nascimento Da Indústria Das Secas No Brasil”. Em: *Ecodebate*.

HANAK, Ellen, et al. (2011): *Managing California's Water: From Conflict to Reconciliation*. Em: *San Francisco. Public Policy Institute of California*.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. (2007): “Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais”. Em: *Eng. sanit. ambient*, N° 3, pág. 284-295. 2007.

HENKE, Silvana Lúcia. (2013): “*Os riscos das decisões: um estudo de caso da transposição do rio São Francisco*”. Em: *Novos Estudos Jurídicos*, Vol.18, N° 2, pág. 269-288.

HERNÁNDEZ-MORA, Nuria, et al. (2014): *Interbasin Water Transfers in Spain: Interregional Conflicts and Governance Responses*. Em: *Globalized Water. Springer Netherlands*. Pág.175-194.

ISRAEL, Morris; LUND, Jay R. (1995): “*Recent California water transfers: implications for water management*”. Em: *Natural Resources Journal*, Vol. 35: pág. 1.

LIMA, Luiz Eduardo Corrêa. (2014): Transposição das águas: um "ensaio teórico" sobre essas situações ambientalmente perigosas. Ângulo 123.

MACEDO, Hypérides Pereira de. (2014): Uma nova agenda para o semiárido do Nordeste. Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

MARENGO, José A. (2010): “Vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança do clima no semiárido do Brasil”. Em: *Parcerias estratégicas* N° 27, pág. 149-176.

MARENGO, José Antônio. (2008): “Água e mudanças climáticas”. Em: *Estudos Avançados*, N° 63.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. (2017): “Projeto São Francisco”. Disponível em: <http://mi.gov.br/web/projeto-sao-francisco> (15 de Junho de 2017)

REBOUÇAS, Aldo da C. (1997): “Água na região Nordeste: desperdício e escassez”. Em: *Estudos Avançados*, N° 29: pág.127-154.

ROSSONI, Fernanda Fonseca Pessoa; ROSSONI, Hygor Aristides Victor; DE LIMA, Sonaly Cristina Rezende Borges. (2013): Políticas Públicas e Conflito Ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Em: *Revista Brasileira de Agropecuária Sustentável*, N° 1.

SANTANA FILHO, João Reis. (2008) “Projeto São Francisco: garantia hídrica como elemento dinamizador do Semi”. Em: *Inclusão Social*, N° 2.



SANTOS, Rafael José dos. (2015): “O engenho, a cidade e a seca: notas sobre a produção simbólica do Nordeste”. Em: *Guavira Letras*. Nº 17, pág. 124-162.

SOARES, Edmilson. (2013): “Seca no Nordeste e a transposição do rio São Francisco”. Em: *Revista Geografias 9*. Nº 2, pág.75-86.

SUASSUNA, JOÃO. (2016): “As águas do Nordeste e o projeto de transposição do rio São Francisco”. Em: *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, Nº 227: pág.26-36.

YE, Aizhong, *et al.* (2014): “*The impact of the South–North Water Transfer Project (CTP)'s central route on groundwater table in the Hai River basin, North China*”. Em: *Hydrological Processes* 28.23: 5755-5768.

**“EU FUI ÀS TOURADAS EM MADRI...” – CRÔNICAS  
DE UMA PARTIDA HISTÓRICA NO MARACANÃ**

LOUREIRO CORNELSEN, ELCIO  
ALEXANDRE GUIMARÃES COUTO, ANDRÉ

## “EU FUI ÀS TOURADAS EM MADRI...” – CRÔNICAS DE UMA PARTIDA HISTÓRICA NO MARACANÃ

13 de julho de 1950 – Essa data entrou para a história do futebol brasileiro e da Copa do Mundo de 1950. Numa partida memorável, a penúltima do quadrangular final, a seleção brasileira impôs uma impiedosa goleada à seleção espanhola: 6 x 1. Por duas vitórias categóricas seguidas, contra a Suécia e a “Furia”, a seleção dirigida pelo técnico Flávio Costa havia se credenciado para a última partida da Copa como franca favorita, gerando um clima de euforia que se dissiparia com o fatídico “Maracanazo”, em 16 de julho de 1950, quando a celeste uruguaia impôs uma derrota ao escrete brasileiro pelo placar de 2 a 1 e decretou o fim do sonho de ser campeão pela primeira vez, e em casa.

Neste breve estudo, pretendemos analisar as crônicas “A maior vitória do scratch brasileiro no maior espetáculo do football mundial”, de Mário Filho, “O amansamento da ‘Furia’ em câmera lenta”, de Geraldo Romualdo da Silva, “A obra-prima de um povo”, de Antonio Olinto, e “Mais um...”, de Vargas Netto, todas publicadas na edição 6.408, *do Jornal dos Sports*, de 14 de julho de 1950, que versam sobre a vitória brasileira contra o selecionado espanhol. Reza a lenda que, das arquibancadas, ecoou uma marchinha de carnaval, de autoria de Braguinha e Alberto Ribeiro, como uma espécie de trilha sonora para o “baile” de futebol no gramado: “Touradas em Madri”. Nosso objetivo é analisar o teor de tais crônicas, no intuito de verificar que elementos auxiliaram na construção do discurso eufórico que marcaria os dias que antecederam ao do “Maracanazo”.

Ao longo deste texto, nos apoiamos em uma das principais referências no estudo da análise do discurso: Dominique Maingueneau, que propõe entender a mensagem do enunciador sob a luz não apenas de uma dada conjuntura, mas a partir de um cenário, de uma posição específica do autor. Maingueneau explica que a cena é o local de onde devemos visualizar a posição do discurso produzido, e não apenas uma inversão do mundo real. Ou seja, para este autor: “É preciso admitir que a ‘encenação’ não é uma máscara do ‘real’, mas uma de suas formas, estando este real investido pelo discurso”. (MAINGUENEAU, 1989: 34)

A linguagem, então, tem um protagonismo mais do que crucial em nossa análise, já que ela influi decisivamente nas escolhas dos autores das crônicas esportivas e de como as palavras, expressões e colocações linguísticas podem nos fornecer dados e impressões que traduzem uma relação de diálogo entre enunciador e enunciatário bastante significativa. No entanto, a linguagem por si não explica tudo, mas sim nos auxilia a compreender a chamada subjetividade enunciativa, pois, de acordo com Maingueneau, devemos analisar a fonte levando-se em conta o sujeito/autor de seu próprio discurso, em um processo simultâneo de assujeitamento do discurso, assim como o de atribuição de uma autoridade legitimada e institucionalizada. (COUTO, 2016: 29)

### I. UM PLACAR SUPERLATIVO NA CRÔNICA DE MÁRIO FILHO

Na crônica “A maior vitória do scratch brasileiro no maior espetáculo do football mundial”, Mário Filho não poupa com expressões superlativas para tentar dar conta, em termos discursivos, do excelente desempenho da Seleção Brasileira diante dos espanhóis. Logo de início, podemos constatar esse tom eufórico:

Foi um espetáculo de football como *jamais* se viu. Havia quem pensasse que era *impossível* a qualquer team jogar mais do que jogara o scratch brasileiro contra a Suécia. A não ser o próprio scratch brasileiro. Willy Meisl que nunca assistira a exibição igual perguntou-me na noite daquele

domingo dos sete a um se eu não achava que “aquilo” era o *máximo* que o scratch brasileiro podia construir. [...] (RODRIGUES FILHO, 1950: 7) (grifos nossos)

Nessa passagem inicial da crônica, Mário Filho alude às palavras do cronista esportivo austríaco Willy Meisl, que teria considerado o desempenho técnico e a performance da equipe brasileira plenamente alcançados em seu ápice contra a seleção da Suécia na partida anterior, quando a seleção comandada por Flávio Costa vencera o selecionado escandinavo pelo elástico placar de 7 a 1. Para o cronista do *Jornal dos Sports*, contra os suecos o “scratch brasileiro jogara um football que dificilmente seria reproduzido” (RODRIGUES FILHO, 1950: 7).

Entretanto, no jogo contra a Seleção Espanhola, segundo Mário Filho, não restava dúvida que o Brasil teria atingido um ápice, uma vez que o único jogador que teria oscilado em seu desempenho durante a partida contra os suecos – o capitão Augusto – teria feito uma partida segura e eficiente contra a “Fúria”: “Augusto anulou inteiramente Gainza. Foi mais uma garantia para a vitória do Brasil. E a segurança de Augusto deve ter contribuído para o estado de graça do scratch brasileiro. Não há outra expressão que possa dar uma idéia da forma do scratch brasileiro”. (RODRIGUES FILHO, 1950: 7)

Por sua vez, na crônica de Mário Filho, a Seleção Espanhola surge como uma equipe de “bravura”, que lutou para ser derrotada por um placar não tão elástico: “Os espanhóis lutaram com uma bravura realmente admirável. Batidos, esmagados, não se entregaram. Continuaram lutando e cada vez mais. Não para vencer mas para perder de menos. E foi isso que conseguiram”. (RODRIGUES FILHO, 1950: 7)

Sendo assim, na visão de Mário Filho, a vitória brasileira teria sido mais avassaladora do que efetivamente ocorrera, não fosse a disposição dos espanhóis em evitar uma derrota ainda maior. Com isso, o tom superlativo como o cronista avalia aquela memorável partida ganha ainda mais ênfase: “O placard de seis a um não diz o que foi o match, a superioridade arrogante dos brasileiros. [...] A bravura brasileira não se traduziu em gestos épicos e sim numa exibição do melhor football do mundo”. (RODRIGUES FILHO, 1950: 7)

Portanto, na crônica de Mário Filho, a vitória maiúscula do selecionado brasileiro frente à poderosa Seleção Espanhola é reverenciada através de uma série de expressões que lhe imputam um caráter de singularidade, digna dos mais variados superlativos: “um show da técnica *mais perfeita* do football”; “Os brasileiros entraram em campo para decidir o match *o mais rápido possível*. E o decidiram *fulminantemente*”. (RODRIGUES FILHO, 1950: 7) (grifos nossos)

Além disso, a vitória incontestada da Seleção Brasileira recebe do cronista até mesmo contornos “poéticos”:

[...] O lago azul das cadeiras numeradas virara o mar fremente do soneto. O mar fremente cujas ondas rebentavam nas gerais. Nas gerais que nunca se tinham enchido e que agora transbordavam. O mar fremente que era arrebatamento nas gerais e que era mais alto, o grande oceano nas arquibancadas. (RODRIGUES FILHO, 1950: 7)

Tal “soneto”, forma digna de nobres poetas, seria uma forma de celebrar um desempenho esportivo superlativo, saudado pelos “lenços da vitória”, acompanhados da “maravilhosa revoada de asas brancas”, transformando “o espetáculo alguma coisa de fantástico, de *jámais visto e jámais experimentado*”, e fazendo com que o scratch brasileiro se tornasse “*um instante raro* na vida do football mundial”, “é difícil dizer qual foi o goal *mais perfeito*” (RODRIGUES FILHO, 1950: 7) (grifos nossos).

Outro traço peculiar da crônica de Mário Filho é certa “antropomorfização” do Estádio Municipal para estilizar a vibração da torcida ao longo da partida: no primeiro gol, assinalado por Ademir, “o Estádio se transformou numa imensa boca para gritar goal”, e o gol de Jair “fez o

Estádio delirar ainda mais”. Com os 6 a 0, “(o) Estádio vibrava nas asas brancas dos lenços da vitória” (RODRIGUES FILHO, 1950: 7).

Todavia, o ápice de emoção nas arquibancadas, segundo Mário Filho, seria atingido no fim, frente ao “baile” que os brasileiros teriam imposto aos espanhóis:

[...] A multidão só teve, no fim, uma forma de expressão. De repente, sem aviso, sem que ninguém começasse primeiro, cantou as Touradas de Madri (sic). A seleção da Espanha estava derrotada mas não se entregara. Lutava mais, cada vez mais, inclusive contra o baile. Um elogio que se deve fazer aos espanhóis: não se tornaram ridículos com o baile dos brasileiros. Os brasileiros davam o baile e os espanhóis continuavam sendo a Furia. [...] (RODRIGUES FILHO, 1950: 7)

A crônica de Mário Filho, a principal daquela edição de cobertura da vitória brasileira frente à Seleção da Espanha pela Copa de 1950, faz menção ao fato de a torcida nas arquibancadas do Estádio Municipal terem cantado a marchinha de carnaval “Touradas em Madri”, composta por Braguinha e Alberto Ribeiro, e gravada pelo cantor Almirante em 1937, cuja letra é a seguinte:

Eu fui às touradas em Madri  
E quase não volto mais aqui  
Pra ver Peri beijar Ceci.

Eu conheci uma espanhola  
Natural da Catalunha;  
Queria que eu tocasse castanhola  
E pegasse touro à unha.

Caramba! Caracoles! Sou do samba,  
Não me amoles.  
Pro Brasil eu vou fugir!  
Isto é conversa mole para boi dormir! (BRAGUINHA; RIBEIRO, 1937)

Para Mário Filho, o fato de a torcida ter entoado a canção nas arquibancadas ajustou-se perfeitamente ao sentido metafórico de “baile” que a Seleção Brasileira teria imputado à seleção adversária. E isso se revela de modo patente nas seguintes expressões: “O baile dos brasileiros, aliás, foi diferente dos bailes que os brasileiros habitualmente dão. [...] E o baile era outra maneira de exibir virtudes técnicas” (RODRIGUES FILHO, 1950: 7).

Enfim, para o cronista do *Jornal dos Sports*, tratava-se do “momento supremo do football brasileiro”, um momento “monstruosamente grande”, que imporia uma “dívida a ser paga”:

[...] O scratch brasileiro assumiu uma dívida com a torcida e consigo mesmo. Assumiu uma dívida com o Brasil. Para pagá-la basta jogar como jogou contra a Suécia e a Espanha. Basta lutar como lutou contra a Suécia e a Espanha. E então o scratch brasileiro será credor da gratidão do Brasil. Foi antecipando esta gratidão, antevendo este momento, que o Brasil construiu um monumento para o seu football: o maior Estádio do Mundo. (RODRIGUES FILHO, 1950: 7) (grifo nosso)

Portanto, o espaço “superlativo” do Estádio Municipal teria encontrado no desempenho da Seleção Brasileira contra a Suécia e a Espanha um desempenho igualmente “superlativo”.

Nada mais que uma construção discursiva para uma “tragédia” que se anunciaria posteriormente, ou seja, da ascensão à queda, gesto que marca a tragicidade no teatro aristotélico.

Há que se perceber que a crônica de Mário Filho traduzia o auge de uma campanha dirigida pelo próprio cronista e o seu respectivo periódico, o *Jornal dos Sports (JS)*, quando da construção do Estádio Maracanã (naquela ocasião, chamado de Estádio Municipal) no Rio de Janeiro.<sup>1</sup> Os superlativos disponibilizados acerca do jogo contra a Espanha e na atuação dos atletas brasileiros já eram estratégias de mobilização dos leitores diante de um fato ou campanha importantes, ou seja, neste caso a preparação para a Copa do Mundo no Brasil. (MOURA, 1998)

Apesar de Mário Filho ser o proprietário do *JS*, conseguiu arregimentar uma equipe diversa, múltipla e heterogênea de cronistas para trabalhar em seu jornal/empresa. Estes autores tinham a autonomia na cobertura do esporte carioca e nacional, mesmo tendo uma orientação editorial partindo da direção do jornal. (COUTO, 2016)

Todavia, mesmo com todo este grau de autonomia, os cronistas do *JS* tiveram em sua maioria uma postura de extremo otimismo em torno da seleção brasileira, como poderemos ver nas análises a seguir.

## II. PEGANDO O TOURO A UNHA NA CRÔNICA DE GERALDO ROMUALDO DA SILVA

Na crônica “O amansamento da ‘Fúria’ em câmera lenta”, Geraldo Romualdo da Silva descreve a partida com bastante entusiasmo e se refere à Suécia, por exemplo, como uma pobre seleção e para aqueles que tinham dúvidas da capacidade do Brasil, a Espanha seria a adversária perfeita: “[...] É por isso que a derradeira batalha, a penúltima batalha dos brasileiros suplantou a de domingo. Pela forma e pelo prestígio da ‘Fúria’. [...]” (SILVA, 1950: 7)

Levava em conta, de forma um tanto sarcástica, que a seleção sueca fora menosprezada, mas que agora revelara-se a verdade, ou seja, que o Brasil era uma equipe muito forte e batera a Espanha de forma incontestável.

Geraldo Romualdo da Silva pertencia a uma equipe de jornalistas que faziam parte do jornal desde os seus primórdios, ainda antes da presença de Mário Filho na empresa. Era repórter e acumulara algumas funções no *JS*, inclusive tendo participado como correspondente internacional em eventos esportivos como Jogos Olímpicos, por exemplo. Tinha uma narrativa objetiva e por vezes descritiva de apresentar sua leitura sobre os esportes. No entanto, marcadamente na década de 1950, apresentaria uma visão mais ampla em seus textos, tentando dialogar com alguns de seus colegas cronistas que utilizavam um discurso mais lúdico, poético e subjetivo. Ou seja, Silva tentara com suas crônicas ocupar um espaço reservado a outros autores, mais familiarizados com o universo literário, como Manoel Vargas Netto e Antonio Olinto, por exemplo.<sup>2</sup>

Nesta crônica sobre a atuação do Brasil contra a Espanha, iniciara seu texto enaltecendo o bom time adversário dos brasileiros para concluir que a atuação destes tinha sido perfeita. Para atingir seu objetivo discursivo, Silva decide adotar um exercício de explicar o resumo da partida, descrevendo os principais lances do jogo, esmiuçando as qualidades dos atletas brasileiros, tão seguros no aspecto defensivo, como competentes na função de atacar o gol espanhol. A narrativa se resume em duas frentes: a de como o jogo tinha sido equilibrado (pois descrevia jogadas

---

<sup>1</sup> Cabe lembrar que Mário Rodrigues Filho era proprietário do *Jornal do Sports* desde 1936 quando o adquirira do também jornalista Argemiro Bulcão.

<sup>2</sup> Outro nome importante deste grupo de cronistas com origem na produção literária e cultural era José Lins do Rego.

perigosas para o Brasil e para a Espanha), apesar da superior qualidade da equipe brasileira; e de como as jogadas dos brasileiros mereceriam destaque.

Sobre este último ponto, Silva na ocasião informava que: “[...] E Bauer brilhando. Que half. De perto, indo e vindo por onde se achavam os técnicos espanhóis é que se percebia a admiração de Guillermo Eizaguirre pelo extraordinário médio do S. Paulo.” (SILVA, 1950: 7).<sup>3</sup> Em outro trecho, sobre Ademir, Silva elogiava: “[...] A gente ficava sem saber se era Ademir que atraía a bola ou a bola que atraía Ademir. Dalí mesmo, já senhor da área, Ademir fuzilou. [...]” (SILVA, 1950: 7)

Terminaria sua crônica com um tom criativo e imaginativo ao compor o término do jogo como se fora um espetáculo artístico:

[...] É o fim. Nova revoada de lenços. “Touradas em Madri” a duzentas mil vozes. Eizaguirre pergunta que música é aquela. Gainza solta um nome feio. Mais defesas de Barbosa. E corner de Juvenal. Igôa emendou por cima. Os espanhóis insistem. E quanto mais insistem, mais os lenços enchem as duzentas mil mãos que as empunham. Morre o match. Mr. Leaf oficializa o ato. Brasil – 6, Espanha – 1. Fim de uma “Fúria”... (SILVA, 1950: 9)

A partida termina com um quadro espetaculoso descrito pelo cronista: a harmonia entre a atuação de uma equipe de futebol e a torcida presente. O coro da música com os movimentos das mãos e braços dos espectadores e seus respectivos lenços brancos. A dúvida e irritação do adversário com o talento e alegria dos atletas brasileiros.

### III. UM FEITO ESTÉTICO, DIGNO DE UMA OBRA DE ARTE, NA CRÔNICA DE ANTONIO OLINTO

Na crônica “A obra-prima de um povo”, de Antonio Olinto, ocorre a utilização de uma estratégia comum entre os cronistas, sejam originários do universo literário ou não: o uso e abuso de referências culturais na narrativa sobre o esporte. Neste caso, Olinto, trazia para o cronismo esportivo uma experiência pautada na trajetória como literato e crítico de cinema e literatura. Inclusive, tinha uma coluna no próprio JS denominada “Cinema” quando criticava os filmes que se apresentavam nas telas cariocas.

Ao analisar o jogo contra a Espanha, Olinto se propusera a trazer o personagem D. Quixote de La Mancha como integrante desta aventura que se tornara o jogo do dia anterior:

Foi uma sucessão de obras-primas. Um espetáculo maravilhoso de técnica e de entusiasmo. De minuto a minuto, caía sobre a multidão uma golfada de contentamento. E surgia, do corpo de cada um, um frêmito desconhecido, que provocava lágrimas, que despertava as fontes mais longínquas da alegria. E D. Quixote saiu vencido, sob o sol do Novo Mundo. (OLINTO, 1950: 7)

Percebemos que a euforia foi um elemento característico da análise de Olinto e, assim como Silva, a multidão presente era uma das chaves de percepção de todo este entusiasmo. Porém, diferente da descrição de Silva onde o equilíbrio do jogo ainda poderia ser percebido até determinado momento da partida, Olinto preocupa-se em destacar os jogadores brasileiros em um contexto mais lúdico e emocionante.

Todavia, o “protagonista” maior de seu texto era o público presente, a multidão de torcedores não apenas pelo apoio oferecido ao selecionado brasileiro, mas principalmente, pela forma como tal foi feito:

---

<sup>3</sup> Guillermo Eizaguirre era na ocasião o treinador da Seleção Espanhola.

[...] O delírio agitou todas as pessoas. Parecia uma assistência fora do tempo, um aglomerado de gente de todas as épocas, que o milagre do football brasileiro reunira no estádio. [...] Alí, no *palco* verde, estava o maior conjunto de “*ballet*” do mundo dando um *espetáculo* fora do comum. Mas a última e a maior das *obras-primas* não foi de jogador algum. [...] A última obra-prima pertenceu ao povo, que não era espectador, mas participava, com emoção e amor, do espetáculo. Os lenços transformaram o estádio num fundo inimaginável para a *exibição* dos brasileiros. (OLINTO, 1950: 7) (grifos nossos)

Olinto utiliza em sua narrativa subjetiva as ferramentas das quais dominava, ou seja, escolhia as palavras do mundo cultural e artístico, associando-as com a análise futebolística. Termos como “palco”, “espetáculo”, “obra-prima” e “exibição” faziam parte do arsenal discursivo do cronista, tentando reconhecer no esporte, um espírito artístico. Uma das maiores evidências desta associação era a ideia de comparar o futebol desenvolvido pela Seleção Brasileira neste jogo como um verdadeiro “ballet”, uma apresentação que requereria técnica e esforço físico, mas cujo resultado coreográfico era inegavelmente uma exibição subjetiva e artística.

Se a forma narrativa de Olinto privilegiava o meio artístico em suas escolhas lexicais e de formação de sentidos, o objeto de sua análise extrapolava o próprio jogo dentro das quatro linhas. O autor identificava um protagonista ainda maior em seu texto: o público brasileiro presente no Estádio Maracanã, que de forma espontânea e livre agitava lenços brancos e, desta forma, superava o espetáculo desenvolvido em campo. Olinto abusa da análise subjetiva, incluindo (ou seria retirando?) a noção de tempo do evento esportivo, ao afirmar que a torcida parecia reunir o povo brasileiro não apenas do presente, mas sim de todos os tempos, de toda uma História de uma nação. Como se o jogo contra a Espanha fosse um resumo do que de melhor poderia ocorrer com o país Brasil e seu respectivo povo, uma espécie de ápice da nação, sendo o tempo, então, um fator importante a ser trazido para o debate.

O cronista salientava que o público presente era mais extraordinário e criativo ainda ao descrever o segundo ato desta “comunhão” entre torcida e jogadores, entre o “palco verde” e o “palco superior”:

[...] Algo de novo tinha de ser inventado para coroar a vitória. Foi, então, que o gênio do carioca – essa capacidade de criar gírias e formar anedotas em série com o mesmo tema, com uma unidade que torna a graça ainda maior – sim, foi então que o carioca fez a sua obra-prima. Ressuscitou, de um carnaval de muitos anos atrás, o hino da vitória. Aos poucos, dali, daqui, dos lábios de uma mulher, dos lábios de uma criança de todos os pontos do estádio, surgiu a marcha “Touradas em Madri”. (OLINTO, 1950: 7)

Olinto apresentava a novidade do público como sendo um ato subjetivo e autônomo dos presentes no estádio e utilizava a técnica de transposição do leitor para o espaço e tempo narrados, ou seja, como se o leitor pudesse, pelas letras do autor, (re)viver o ocorrido, percebendo como o processo se iniciara (imaginando as pessoas aos poucos cantando, inclusive num pseudo reconhecimento de personagens) e como atingiu seu clímax (ao lembrar/imaginar como todo o estádio passara a cantar).

Para Olinto, a vitória do Brasil contra a Espanha não fora apenas uma etapa cumprida em um campeonato mundial de futebol, mas a vitória de um povo e de sua cultura. A conquista de um posto importante pelo esporte, mas com o enaltecimento de uma característica a parte e singular: a identidade cultural da nação, por meio da valorização do samba, como elemento estruturante do brasileiro.

[...] Era a vitória do samba. A vitória do football brasileiro. Era um grito de alegria, porque vencia em campo uma filosofia de vida. O que muitas vezes tem parecido defeito dos brasileiros – sua inventividade, seu senso de improvisação. Só mesmo o carioca poderia ter cantado, naquele momento, uma música de carnaval alusiva à Espanha. Havia também, no ímpeto de cantar, um



pouco de ternura pelo vencido. Foi o modo carioca de homenagear um adversário que se mostrara tão leal. [...] E foi ouvido os sons vibrantes e alegres de uma música bem cariocamente espanhola, que D. Quixote fechou os olhos para o campeonato mundial. (OLINTO, 1950: 7)

O autor, então, acrescentava mais um elemento significativo na composição de sua narrativa: a identidade do torcedor carioca, ou seja, uma característica local, da cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, remetia a estes cidadãos suas respectivas qualidades: o bom humor, o senso de improvisação, a identificação com o samba e o Carnaval e o gosto pela música e o ato de cantar. Olinto chega ao ponto de interpretar a lembrança da música “Touradas em Madri” pelos cariocas como uma ação de homenagear o rival em campo, trazendo mais uma positividade na análise desta identidade local. Um exagero por parte de nosso autor que tentava apresentar uma superioridade do torcedor, inclusive no respeito ao adversário. Esquecia, todavia, o que ele mesmo afirmara em seu texto, ou seja, que o carioca fazia uso frequente de piadas e anedotas em seu dia a dia. A construção de um imaginário acerca do torcedor carioca alinhava de forma monolítica um ideário de povo civilizado e propenso à vitória, conforme poderemos observar na próxima crônica analisada.

Finalmente, na análise do próximo texto, poderemos verificar estes pontos de criação/identificação do futebol com a caracterização de um imaginário social e cultural do brasileiro.

#### IV. TODOS PEDEM “MAIS UM”, NA CRÔNICA DE VARGAS NETTO

Na crônica “Mais um...”, Vargas Netto faz uma homenagem aos jogadores do selecionado brasileiro, identificando em cada um deles as suas qualidades despendidas na partida contra os espanhóis, inclusive com aqueles que mais tinham demonstrado insegurança na torcida no jogo anterior como Augusto, por exemplo.

O referido cronista, também oriundo da poesia e do mundo literário, escrevia para o *JS* desde os anos 1940. Assumira ao longo de sua carreira, uma série de cargos importantes como, por exemplo, de Deputado Federal e de dirigente esportivo na Federação Metropolitana de Futebol, no Conselho Nacional de Desportos e no Comitê Olímpico Brasileiro. (COUTO, 2016: 157)

Suas crônicas, invariavelmente, tinham um discurso disciplinador e moderador, além de uma visão ufanista do esporte brasileiro. Era um defensor, inclusive, do esporte como controle social e, para tanto, os clubes e associações esportivas precisavam, em sua opinião, serem mais valorizados pelo Estado e pela sociedade como um todo.

Nesta crônica sobre o jogo contra a Espanha, Vargas Netto utilizava uma forma de interdiálogo com seus leitores em seu texto, comum na sua prática narrativa como autor esportivo no jornal, ou seja, na conversa com o leitor por vezes trazia um diálogo com um terceiro elemento como podemos observar no exemplo abaixo:

[...] Na saída do estádio, Ademir me gritou de longe: de dentro do auto do Pais Barreto: Onde é que está a “Furia”, Dr. Vargas? Eu lhe respondi: A “Furia” agora são vocês! E são mesmo. Mas, uma furia científica, controlada, dirigida, só atingindo o que é necessário.

Devo render minhas homenagens aos espanhóis, que se portaram dignamente, cavalheirescamente. Lutaram sempre com ardor, mas também com elegância. No final, cumprimentaram todos os jogadores brasileiros, abraçaram-nos no centro, e depois saudaram a assistência que lhes brindou uma calorosa salva de palmas. Foi um match bonito e limpo. (VARGAS NETTO, 1950: 8)

O terceiro integrante na conversa entre leitor e cronista é o atacante Ademir. Independente de este diálogo ter ocorrido ou não, tendo em vista que a crônica possui um elemento híbrido entre ficção e realidade, este fato (ou criação) dava um mote para que Vargas Netto enaltecesse a capacidade da Seleção Brasileira, mas com adjetivos contidos e repletos de chaves de interpretação da cena em que o autor se colocara. Ou seja, o cronista atentara para uma fúria disciplinada e controlada, dentro dos limites do ordenamento social que o mesmo tanto defendera em outras ocasiões.

A análise de Vargas Netto da partida entre Brasil e Espanha perpassava uma visão mais abrangente e global de sociedade e de povo. Atentara para uma defesa incontestada de uma população gentil, cordial e dirigida. Não havia espaços no mundo esportivo e social para grandes arroubos ou paixões incontroladas, de acordo com este cronista. Daí os elogios direcionados aos jogadores espanhóis que souberam perder com elegância e foram, portanto, premiados pela também gentil torcida presente. O autor narrara não apenas uma partida importante no torneio mundial, mas uma visão específica do campo esportivo.

## V. O ESTÁDIO MUNICIPAL TRANSFORMADO EM “PLAZA DE TOROS” – A GUIA DE CONCLUSÃO

Finalmente podemos, após esta breve análise destas crônicas selecionadas sobre a partida entre Brasil e Espanha na Copa do Mundo de 1950, apresentar algumas considerações.

A euforia diante do placar por parte significativa da imprensa esportiva brasileira se traduzia na possibilidade de discutir temas caros inclusive pela intelectualidade do país. A ideia de modernidade presente no discurso de Mário Filho desde a campanha pela construção do Estádio Maracanã seria coroada com uma cobertura superlativa do desempenho da seleção brasileira. No fundo, uma discussão espetacular de um possível Brasil moderno e alcançando um posicionamento de destaque no cenário internacional.

As análises destas crônicas permitem-nos ainda pensar sobre a diversidade de estilos e discursos narrativos dos autores que atuavam neste jornal ao longo de algumas décadas (pelo menos a partir nos anos 1940). Concorrentes e complementares, os cronistas do *JS* ocupavam-se em definir seus espaços dentro do periódico, moldando e refinando suas peculiaridades subjetivas enquanto autores. Em uma competição que chamava tanto a atenção do público leitor como a Copa do Mundo de futebol, este desafio dos cronistas ainda era mais evidente, pois precisavam cobrir o evento sem cair na redundância da descrição dos lances dos jogos.

Cada cronista se apropriava de seu local de atuação, de sua cena, montada a partir da experiência profissional, pessoal e social de cada um e tentava traduzir para os leitores o que conseguiam apreender do universo futebolístico em questão. Para tanto, uma série de questões relevantes eram trazidas para o diálogo como, por exemplo, a superioridade do futebol brasileiro, a identidade local (a do carioca), as interpretações de controle e disciplina social no meio esportivo, a visão de que o esporte era o campo da agregação e comunhão social, as aproximações do esporte com o universo artístico e a valorização de uma cultura nacional mais ampla.

Em relação à continuidade da Copa do Mundo, parecia uma unanimidade entre os cronistas de que a goleada diante da Espanha colocara o Brasil em um patamar muito próximo de conquistar o torneio. Todavia, nestas quatro crônicas analisadas, não há uma referência direta ao próximo adversário, o Uruguai. O respeito e a rivalidade com o time sulamericano tornavam-se um fator de inibição na euforia causada pelo desempenho dos atletas brasileiros em campo diante dos adversários até aquele momento.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGUINHA; RIBEIRO, Alberto. Touradas em Madri (1937). Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2014/06/1467313-espanha-das-touradas-em-madri-tem- apenas-um-remanescente.shtml>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

COUTO, André Alexandre Guimarães. *Cronistas Esportivos em Campo: Letras, Imprensa e Cultura no Jornal dos Sports (1950-1958)*. Curitiba: UFPR, 2016. Tese de Doutorado em História.

MAINGUENEAU, Dominique. *Novas Tendências em Análise do Discurso*. Campinas: Pontes Editores, 1989.

MOURA, Gisella de Araujo. *O Rio corre para o Maracanã*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

OLINTO, Antonio. A obra-prima de um povo. *Jornal dos Sports*. Ano 1950, ed. 6.408, p. 7, 14 jul. 1950.

RODRIGUES FILHO, Mário. A maior vitória do scratch brasileiro no maior espetáculo do football mundial. *Jornal dos Sports*. Ano 1950, ed. 6.408, p. 7, 14 jul. 1950.

SÁ, Jorge de. *A Crônica*. São Paulo: Ática, 1987. 3 ed.

SILVA, Geraldo Romualdo da. O amansamento da “Fúria” em câmera lenta. A maior vitória do scratch brasileiro no maior espetáculo do football mundial. *Jornal dos Sports*. Ano 1950, ed. 6.408, p. 7, 14 jul. 1950.

VARGAS NETTO, Manuel do Nascimento. Mais um... *Jornal dos Sports*. Ano 1950, ed. 6.408, p. 7, 14 jul. 1950.

# **PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NO BRASIL E O CONFINAMENTO DA INFÂNCIA**

SÁ, KATIA REGINA

# PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NO BRASIL E O CONFINAMENTO DA INFÂNCIA

## I. INTRODUÇÃO

Olhar a educação da infância em tempo integral a partir de uma concepção dos direitos da criança significa recusar um ofício de criança e de aluno de mero confinamento no espaço-tempo das instituições educativas. (Sarmiento, 2015: 83)

Nos últimos 30 anos, a oferta de educação no Brasil passou por significativas transformações, a principal delas se refere à democratização do acesso à educação. A universalização da oferta do Ensino Fundamental foi uma conquista alcançada na primeira década deste século e desde então houve um incremento na política de ampliação da jornada escolar dos estudantes, ação que impulsionou a implantação da Educação em Tempo Integral (ETI) em muitas redes de ensino. As finalidades e os resultados dessa política são questionáveis tendo em vista as análises antagônicas descritas na literatura científica. Por um lado, as pesquisas acadêmicas, oriundas de programas de pós-graduação, avaliam que os programas foram implementados de forma precipitada e com recursos insuficientes, num ambiente de desconfianças, incertezas, improvisos e falta de condições adequadas. Por outro lado, há publicações que apresentam o sucesso de algumas redes na implementação de seus programas de ETI, geralmente na forma de livros ou capítulos de livros - de caráter panfletário -, pois muitas vezes são de autoria dos próprios gestores desses programas (Barreto/Sá, 2016).

O Brasil é um país que ainda enfrenta muitos resquícios de sua herança colonialista e escravocrata, que passou (e ainda passa) longos períodos submetido às ditaduras civis-militares e à ditadura do mercado e que luta contra o atraso de séculos na oferta de educação para todos.

Nós chegamos ao final do século XX sem resolver um problema que os principais países, inclusive nossos vizinhos Argentina e Uruguai, resolveram na virada do século XIX para o XX: a universalização do ensino fundamental com a consequente erradicação do analfabetismo. (Saviani, 2007: 3)

Embora ainda enfrentemos problemas no campo educacional, temos que reconhecer os avanços. Em 1980 a taxa de matrícula líquida (TML) no Ensino Fundamental brasileiro era de apenas 64% (Rigotto/Souza, 2005), em 2009 essa taxa subiu para 97,9% (IBGE, 2009). Desde então, não houve grandes mudanças na TML do Ensino Fundamental, mas na Educação Infantil ocorreu um leve aumento no número de matrículas. Por outro lado, houve uma expansão considerável da oferta de ETI nas escolas públicas entre os anos de 2010 e 2015, período no qual as matrículas do Ensino Fundamental em tempo integral (TI) mais que triplicaram. Nesse intervalo de cinco anos, as matrículas em TI da Educação Infantil subiram de 25% para 29% do total de matrículas para essa etapa; no Ensino Fundamental I subiram de 5% para 18% e no Ensino Fundamental II de 3% para 14% (INEP, 2010; 2015).

Esse aumento da ETI ocorreu principalmente em decorrência do lançamento do Programa Mais Educação (PME), cuja finalidade é contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral, com jornada igual ou superior a sete horas diárias (Brasil, 2010a). Os municípios que aderiram ao PME receberam recursos extras do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB).

Essa política de ampliação da jornada escolar foi referendada pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos (Brasil, 2010b) e pelo Plano Nacional de Educação (PNE), que tem como meta a oferta da ETI em 50% das escolas, atendendo pelo menos 25% dos alunos da educação básica até 2024 (Brasil, 2014).

Contudo, é importante destacar que apesar do investimento do Governo Federal para a efetivação da política de ETI, a educação brasileira ainda não cumpre o que determina a Emenda Constitucional nº 59/2009 - obrigatoriedade e gratuidade da Educação Básica dos 4 aos 17 anos. Em 2015 a taxa de escolarização de crianças de 4 a 5 anos era de 84,3% e dos jovens de 15 a 17 anos era de 85%. Se a universalização estava muito próxima de ser alcançada entre a população de 6 a 14 anos, com 98,6% de taxa de escolarização, não se pode dizer o mesmo para os demais contemplados pela lei (IBGE, 2015). Outro ponto a se destacar é a enorme diferença nas condições de oferta de educação entre os 5.570 municípios brasileiros. Embora 88,5% dos estudantes estejam matriculados em escolas da zona urbana (INEP, 2017), em decorrência do intenso processo de urbanização dos últimos quarenta anos, há uma enorme diferença nas condições de oferta de educação ao comparar esses municípios. A qualidade da escola pública pode variar muito dependendo da região e da rede a qual ela pertence e, mesmo entre escolas de uma mesma rede, é possível encontrar situações díspares. No Brasil, não há um padrão mínimo de qualidade para as escolas públicas.

Assim como as demais políticas educacionais, a política de ETI não apresenta linearidade, tanto entre as regiões brasileiras quanto entre os diferentes níveis da Educação Básica<sup>1</sup>. No Brasil são as crianças menores que permanecem mais tempo na escola (Cavaliere, 2006), embora não exista nenhuma diretriz oficial nesse sentido. Se a finalidade da ampliação da jornada, expressa em documentos legais, é contribuir para a melhoria da aprendizagem, por que essa política focaliza a infância? A ETI seria uma necessidade da infância ou do sistema produtivo? Lançarei mão das análises da Sociologia da Infância, sobre essa categoria social do tipo geracional, na busca de algumas pistas para responder a essas perguntas.

## II. INFÂNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A concepção de infância se altera de acordo com os discursos que circulam na sociedade, portanto é fundamental refletir sobre essa fase enquanto construção social e não como algo natural. Por volta do século XVIII, ocorreu a institucionalização da infância com a consequente separação das crianças do mundo adulto. Como parte do projeto governamental das populações, foram criados no século XIX os sistemas nacionais de ensino e a escola tornou-se o passaporte para o indivíduo civilizar-se, para sair da barbárie. Ela exercia seu poder, principalmente, através do disciplinamento dos corpos das crianças, numa ordenação rigorosa do tempo e do espaço (Bujes, 2006).

Nas últimas décadas do século XIX inauguram-se, de forma sistemática, as “ciências da infância”. A psicologia do desenvolvimento, a pediatria e a psiquiatria são alguns exemplos de áreas que passam a difundir ideias sobre os desenvolvimentos psicológico, mental, cognitivo, motor e físico da criança (Qvortrup, 2015). Para essas ciências, o desenvolvimento infantil era estudado como um processo evolutivo, no qual cada estágio completado aproximava gradativamente a criança do modelo ideal de ser humano – o adulto ocidental típico.

A infância deveria ser cuidada e protegida. O trabalho infantil foi progressivamente substituído pelo trabalho escolar, “que, no entanto, não era considerado trabalho, mas sim uma

---

<sup>1</sup> No Brasil a Educação Básica se divide em 3 estágios: Educação Infantil (0 a 5 anos), Ensino Fundamental (6 a 14 anos) e Ensino Médio (15 a 17 anos).

preparação para o futuro” (Qvortrup, 2015: 16), condizente com as exigências do sistema capitalista que via a criança como o capital humano do país. A suposta proteção da infância, na verdade, representava um interesse do mercado.

Ao longo do século XX, cresceu o esforço pelo conhecimento da criança no campo das ciências humanas. Estudos provenientes da História, Sociologia e Antropologia apresentaram importantes contribuições e nos permitiram compreender que crianças são cidadãs, pessoas detentoras de direitos, que produzem cultura e são nela produzidas. No entanto, vivemos o paradoxo de possuir um conhecimento teórico complexo sobre a infância e de ter muita dificuldade em lidar com populações infantis e juvenis (Kramer, 2007).

As ciências sociais têm criticado e desmistificado as ideologias dominantes do capitalismo em relação à classe social, do colonialismo em relação à raça e do patriarcado em relação ao gênero. Contudo, a ideologia do desenvolvimento tem se mantido relativamente intacta no que diz respeito à infância (Jenks, 1994). Em muitas instituições ainda prevalece o conceito fundamentado predominantemente nas narrativas psicológicas, que desconsideram a condição histórica e política, tomando essa fase somente como uma preparação para a vida adulta (Qvortrup, 2015).

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) foi ratificada no Brasil em 1990. Ela agrupa o conjunto de direitos em três categorias: direitos relativos à provisão, direitos relativos à proteção e direitos relativos à participação. Em relação aos progressos na construção das políticas e na organização e gestão das instituições para a infância, a investigação sobre o estado de realização dos direitos, comprova que a categoria participação foi a que apresentou menos avanços. Essa categoria engloba, por exemplo, o direito à liberdade de expressão e opinião e o direito a tomar decisões em seu proveito (Sarmiento, 1997). Sem dúvida, medidas de provisão e de proteção à infância são importantes, mas também é necessário pensar na participação dessa categoria na sociedade.

Há uma tendência em confundir proteção com domesticação e isso se evidencia num exemplo que Qvortrup (2015) apresenta sobre a redução em um terço no número de mortes de crianças em acidentes de trânsito na Grã-Bretanha entre 1970 e 1991. O autor ressalta que, nesse mesmo período, uma pesquisa revelou que a permissão para as crianças se movimentarem livremente sem supervisão de adultos foi drasticamente reduzida. O que se pode concluir é que foram as próprias crianças que arcaram com o ônus da redução de seus riscos, ou seja, sua liberdade de ir e vir foi reduzida em favor da maior liberdade dos adultos para circularem com seus automóveis. A redução do número de mortes poderia ser alcançada por meio de intervenções para tornar o trânsito e as ruas mais seguras e permitir que crianças (e adultos) caminhassem pela cidade com mais segurança.

No final do século XX, os estudos relacionados às crianças ultrapassaram os tradicionais limites dos campos médico, psicológico e pedagógico, para enfim, considerar o fenômeno social da infância.

A Sociologia da Infância propõe-se a constituir a infância como objecto sociológico, resgatando-a das perspectivas biológicas, que a reduzem a um estado intermédio de maturação e desenvolvimento humano, e psicologizantes, que tendem a interpretar as crianças como indivíduos que se desenvolvem independentemente da construção social das suas condições de existência e das representações e imagens historicamente construídas sobre e para eles. (Sarmiento, 2005: 363)

Diferenças de gênero, classe, etnia e história constroem diferentes mundos da infância (Sarmiento, 1997). Contudo, estudar a infância enquanto categoria social do tipo geracional é um pressuposto da Sociologia da Infância, pois apesar das diferenças, as crianças têm muito em

comum. A infância é uma categoria social que assinala os elementos de homogeneidade de um grupo minoritário, isto é, com um status social inferior em relação aos grupos dominantes e com uma situação de exclusão da participação plena na vida social. Essa categoria é composta por crianças cujo conhecimento exige a atenção aos fatores de diferenciação e de heterogeneidade (Sarmiento, 1997; Qvortrup, 1991).

A sociologia da infância propõe o estabelecimento de uma distinção analítica no seu duplo objeto de estudo: as crianças como atores sociais, nos seus mundos da vida; e a infância, como categoria geracional, socialmente construída. (Sarmiento/Gouvêa, 2008: 22)

Ao discutir sobre a infância na era das mídias eletrônicas, David Buckingham (2007) defende que a vida das crianças e os significados que atribuímos à infância mudaram significativamente nas últimas duas ou três décadas e para compreendermos tais mudanças precisamos reconhecer a natureza provisória e diversificada da infância contemporânea. Para esse autor,

O modo como pensamos sobre as crianças nos leva a agir com elas de determinadas formas, e isso tende a produzir o comportamento que confirma o modo como pensamos sobre elas [...] Por isso se pode dizer que o discurso tende a produzir comportamentos, mais do que apenas refleti-los. (Buckingham, 2007: 283)

Para muitos, a criança ainda é considerada como não adulto e esse olhar registra especialmente a ausência, inscrita na palavra latina que designa esta geração: *in-fans* – que não fala. Os processos de qualificação da infância por negação (não fala, não razão, não trabalho) são atos simbólicos de expressão do adultocentrismo. A infância deve a sua diferença à presença de características distintivas, ela é um grupo social de sujeitos ativos, que interpretam e agem no mundo, que produzem cultura. As culturas infantis constituem-se como importante aspecto da diferenciação da infância (Sarmiento, 2007).

Pensando na criação da infância ou, melhor ainda, das diversas infâncias, podemos falar sobre as culturas infantis, sempre considerando os diferentes ambientes sociais nos quais as crianças se encontram, a apropriação e transformação que elas elaboram com as culturas. Esta criação é importante para se falar da cultura, pois antes muitas pessoas acreditavam em uma cultura única e as crianças somente eram vistas como aprendizes desta através dos preceptores e, depois, através das escolas. Ainda hoje, muitos enxergam as crianças como esponjas, que apenas absorvem o mundo à sua volta.

As crianças são produtoras de cultura nos diferentes ambientes sociais nos quais elas se encontram, contudo, o que podemos observar é que a cada dia se restringe um pouco mais as possibilidades de circulação de crianças nos variados ambientes e conseqüentemente se restringe a possibilidade de diálogos intergeracionais entre diferentes culturas. As crianças passam cada vez mais tempo cercadas pelos muros da escola e, na maioria dos casos, confinadas dentro da sala de aula<sup>2</sup> ou sem a oportunidade de se apropriarem de outros territórios da cidade. Nas ruas, praças, mercados, feiras e restaurantes observamos cada vez menos a presença das crianças e muitos justificam esse fenômeno a partir da violência das ruas. Contudo, parece que as ruas e estabelecimentos estão cada vez mais inóspitos para as crianças porque nesses espaços elas nem sempre são bem vindas. Um exemplo dessa discriminação é o movimento *Childfree*, que defende espaços livres de crianças. Esse movimento tem se proliferado mundo a fora e já faz parte da política de muitos hotéis, restaurantes e companhias aéreas, que rejeitam a presença de crianças (Idoeta, 2017).

---

<sup>2</sup> Pesquisa do MEC de 2008, de âmbito nacional, constatou que 80% das atividades de jornada ampliada se davam em sala de aula (Maurício, 2015).



### III. PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL OU POLÍTICA ASSISTENCIALISTA PARA SEGREGAR A INFÂNCIA POBRE?

Questiona-se as finalidades sociais da ampliação da jornada escolar. No PNE (Brasil, 2001) há uma indicação de que se priorizem na escola de tempo integral crianças oriundas de famílias menos favorecidas. Galian e Sampaio (2012) questionam as intenções por trás da ampliação da jornada escolar e acrescentam que manter as crianças longe das ruas enquanto seus pais trabalham seja uma preocupação da educação integral e

Muito provavelmente uma preocupação maior com a garantia das necessidades práticas do mundo do trabalho ou até para assegurar tranquilidade às pessoas nos espaços públicos, do que o cuidado com aquelas questões que respondem a uma formação integral das crianças e jovens nas escolas. (Galian/Sampaio, 2012:407)

Muitas pesquisas constataram falta de investimentos adequados para o funcionamento da escola de tempo integral, seja na estrutura física ou na contratação e formação de recursos humanos. Um estudo sobre as concepções e práticas da educação infantil em tempo integral no Estado do Espírito Santo revelou que gestores, docentes e familiares apontaram restrições e inadequações dos espaços físicos como os principais desafios para a implementação da educação infantil em tempo integral (Araújo, 2015). Em 2013, apenas 3% das escolas de tempo integral possuíam infraestrutura adequada (Todos pela Educação, 2015). Problemas de infraestrutura não são exclusivos da ETI, eles estão presentes também nas escolas de tempo parcial, assim como aqueles relativos ao currículo, à formação de professores, entre outros. Ampliar a jornada do aluno sem levar em consideração os graves problemas encontrados nas escolas de tempo parcial, pode levar a uma ampliação desses problemas e não contribuir para a melhoria da aprendizagem. Cavaliere (2006) afirma que um tempo de escola organizado de forma convencional e meramente duplicado em horas é desnecessário e ineficaz. A proposta de ampliação do tempo diário de escola só faz sentido se trazer uma reorganização inteligente desse tempo e se levar em conta as peculiaridades presentes em cada escola.

Galian e Sampaio (2012) constataram a tendência de manter as práticas tradicionais e acrescentar outras atividades em horários complementares, sem que se discuta o que se espera como resultado do processo de escolarização em jornadas estendidas. Elas argumentam que provavelmente a maior preocupação da ETI não seja com a formação integral das crianças e jovens nas escolas, mas com a garantia das necessidades práticas do mundo do trabalho.

Os documentos que estruturam a política para a ETI apontam benefícios para os alunos, mas seria pertinente admitir outros interesses por trás dessa política? O estudo de Araújo (2015) revelou que grande parte dos efeitos da tradição assistencialista de educação infantil continua a se perpetuar como um elemento forte de promoção do tempo integral e que as motivações para a oferta ETI nessa etapa são “as necessidades das famílias, consideradas suas demandas de trabalho, risco social e pessoal das crianças, situação de pobreza e pais em condição de drogação” (Araújo, 2015: 33).

Cavaliere (2006:94) afirma que “a motivação para as mudanças do tempo de escola embute questões ideológicas, ainda que encobertas por demandas de caráter pragmático”. Do ponto de vista econômico ou produtivista, a escolarização pode ser interpretada como a forma de participação das crianças na divisão social do trabalho, como forma de agregar valor ao capital humano (Qvortrup, 2014/2015). Desse modo, ao ampliar a jornada dos alunos sem questionar as finalidades dessa política, a ETI pode se reduzir a uma forma produtivista de controle externo do tempo da criança, preparando-a para ocupar funções em jornada de tempo integral, ao mesmo tempo em que possibilita aos pais se dedicarem integralmente ao trabalho. Retirar as crianças das ruas e garantir um lugar para os pais deixarem seus filhos enquanto trabalham são justificativas

para a implantação do tempo integral presentes em muitos discursos durante as campanhas eleitorais, embora as diretrizes do PME e do PNE apresentem finalidades diferentes.

Existe o risco de que a escola de tempo integral possa escorregar para uma proposta de completude. Prover, num único espaço, atividades que atendam a todas as necessidades da criança tende a carregar para esse ambiente a disciplinarização e a limitação de contatos e alternativas. “A submissão dos alunos a práticas espaço-temporais de contenção e massificação, na perspectiva da disciplinarização como estratégia educativa, tem produzido poucos resultados em termos de motivação e interesse pela aprendizagem”. (Guará, 2006: 22)

A escola infantil, ou jardim de infância, não pode sozinha realizar a plenitude desses direitos; necessita de se inserir no esforço comum que constrói o espaço público como lugar do bem-estar coletivo. [...] A educação infantil é uma educação na cidade [...] Ao mesmo tempo em que aprende na cidade, a criança humaniza o espaço urbano e a urbe institui-se em cidade das crianças. (Sarmiento, 2015: 80-81)

Atentos aos riscos das escolas de tempo integral se tornarem lugares de contenção e massificação, alguns municípios valorizam o potencial educativo das mais diversas instituições da comunidade e incorporam em seus programas de ETI a utilização de outros espaços educativos para além dos muros da escola, apropriando-se da cidade como grande espaço educador e alinhando-se aos princípios contidos na Carta das Cidades Educadoras. Entretanto, a tentativa de apropriação de outros espaços da cidade, evocando o conceito de Cidade Educadora nos programas de ETI é questionável diante dos relatos de problemas associados à falta de infraestrutura das escolas. Cavaliere (2014) alerta para a apropriação indevida do conceito de Cidade Educadora no contexto brasileiro. Para a autora, a proposta da Cidade Educadora é

[...] inovadora e interessante, fruto de determinadas realidades sociais, urbanas e educacionais. No Brasil, sua justificativa, diferentemente daquela do movimento original europeu, é com frequência uma função da ausência de infraestrutura e espaço nos prédios escolares para a ampliação do tempo escolar, tendo sido chamada de “tecnologia educacional de baixo custo” [...] (Cavaliere, 2014: 1217)

No Brasil são as crianças menores que permanecem mais tempo na escola. Algumas pesquisas constataram que alunos dos anos finais do Ensino Fundamental se interessam menos pela ETI (Henriques, 2012; Cavaliere, 2006). Segundo dados do Observatório do PNE, em 2014 as matrículas nas escolas públicas de tempo integral brasileiras atingiram apenas 5,7% dos alunos do Ensino Médio, por outro lado, nos anos iniciais do Ensino Fundamental esse número chegou a 20,5% e nas creches a 63,7% (Todos pela Educação, 2015). Esses dados apontam para a atualidade da afirmação de Cavaliere

Esse é um forte indício de que são as necessidades prementes dos pais em ter seus filhos menores protegidos enquanto trabalham o principal motor da adesão à escola de tempo integral. Nesse caso, são os interesses e necessidades da vida adulta exercendo seu papel no processo de definição do tempo de escola das crianças. (Cavaliere, 2006: 96)

Há programas que tentam romper com a ideia de oferecer mais do mesmo aos alunos e buscam uma educação integral em tempo integral. Tais propostas contemplam outros saberes que até então não tinham muito espaço no currículo formal, com oficinas de arte, música, esporte e que também valorizam a cultura local e comunitária. Muitos programas optam pela contratação de oficinairos, estagiários e agentes culturais da comunidade, em condições precárias relativas ao vínculo de trabalho, gerando elevada rotatividade desses agentes, especialmente nos grandes centros, o que agrava ainda mais as dificuldades de integração das atividades por eles conduzidas com as atividades da escola (Cavaliere, 2014). Esse modelo tem reforçado a ideia equivocada de que a escola de tempo integral é o somatório de um turno regular, onde todos os alunos estudam

a base comum, e um contraturno onde os alunos carentes têm um conjunto de atividades extraclasse de menor importância, sem que exista qualquer comunicação entre as duas propostas, embora ambas coexistam na mesma escola. A dualidade na construção do currículo apresentou-se como um problema, evidenciado em vários estudos (Moreira, 2013; Figueiredo, 2011; Henriques, 2012; Fontana, 2013). Cavaliere (2014) faz um alerta para os riscos desse modelo

A ampliação da jornada escolar pela anexação de um turno adicional ou um “contra-turno”, entendido como “complementar”, fundamentalmente distinto do tempo regular e destinado a apenas alguns alunos, pode ser um passo em falso na busca da melhoria da qualidade da educação brasileira. (Cavaliere, 2014: 1212)

O contexto da realização está distante do contexto da formulação, no que se refere às finalidades da ETI presentes nos documentos oficiais. Ainda não há uma visão clara sobre o currículo da escola de tempo integral e essa política está sendo implementada de forma precipitada e com recursos insuficientes. Num ambiente de desconfianças, incertezas, improvisos e falta de condições adequadas, as escolas, pressionadas pelos interesses eleitorais, são obrigadas a implantar o tempo integral sem que haja diálogo e orientação. Não obstante, registra-se que há propostas que estão sendo implantadas com mais sucesso em outras escolas ou redes e que são descritas em alguns livros e publicações, embora algumas dessas propostas tenham sido analisadas sob diferentes perspectivas e até mesmo de forma antagônica, comparadas às pesquisas oriundas da Pós-graduação (Barreto/Sá, 2016).

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece que na atualidade, assim como aconteceu no século XVIII, nossa sociedade continua mantendo as crianças à margem do mundo adulto e a escola é o local de confinamento da infância pobre, embora o confinamento também ocorra entre crianças de outros extratos socioeconômicos. O que a infância brasileira, predominantemente urbana, tem em comum? A exclusão da participação plena na vida social, a privação de circular pelas ruas e pelos demais espaços públicos e conseqüentemente a privação dos seus direitos.

Os dados apresentados indicam a necessidade de garantir condições dignas de proteção e provisão para as crianças de todas as camadas sociais, de todas as regiões, em todos os espaços e não apenas nas escolas. Todos os movimentos sociais deveriam reconhecer o direito à participação das crianças e lutar pela inclusão de suas demandas na elaboração de políticas públicas. No campo da educação, temos que cobrar do poder público escolas com instalações adequadas, profissionais bem remunerados e qualificados e políticas de currículo que contemplem a formação integral, seja em jornada de tempo integral ou parcial, respeitando sobretudo os direitos das crianças e sempre que possível atendendo às demandas de suas famílias.

#### V. REFERÊNCIAS

Araújo, V. C. (2015): “O ‘tempo integral’ na educação infantil: uma análise de suas concepções e práticas. Em: ARAÚJO, V. C. (Org.). *Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas*. Brasília, DF : Ministério da Educação ; Vitória : EDUFES, pp. 17-55

Barreto, E. S. S./Sá, K. R. (2016): “Educação em tempo integral: contribuições oriundas das pesquisas de pós-graduação”. *Cadernos Cenpec*, v.6, pp. 23-46

Brasil (2001). Senado Federal. Lei n. 010172, de 9 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_ (2010a): Decreto presidencial nº 7.083 de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jan. 2010.

\_\_\_\_\_ (2010b): Ministério da Educação. *Conselho Nacional de Educação*. Câmara de Educação Básica. Resolução Nº 7 de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Brasília. DF.

\_\_\_\_\_ (2014): Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

Buckingham, D. (2007): *Crescer na era das mídias eletrônicas*. São Paulo: Edições Loyola.

Bujes, M. I. E. (2006): “Outras infâncias?”. Em: Somer, L. H.; Bujes, M. I. E. (Org.) *Educação e cultura contemporânea: articulações, provocações e transgressões em novas paisagens*. Canoas: Ed. Ulbra.

Cavaliere, A. M. V. (2006): “Em busca do tempo de aprender”. *Cadernos Cenpec*, v. 1, n. 2, pp. 91-101

\_\_\_\_\_ (2014): “Escola pública de tempo integral no Brasil: filantropia ou política de estado?” *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, out./ dez, pp. 1205-1222.

Figueiredo, V. C. A. S. B. (2011): *O projeto escola em tempo integral: currículo e práticas: Análise de seus desafios e possibilidades*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em < <http://teiaufmg.com.br/wp-content/uploads/2014/07/FIGUEIREDOVer%C3%B4nica-Cristina-de-A.-e-Silva-de-Barros.-O-projeto-escola-de-tempo-integral-curr%C3%ADculo-e-pr%C3%A1ticas.-An%C3%A1lise-de-seus-desafios-e-possibilidades.-Belo-Horizonte-PUC-MG..pdf>>. Acesso em: 2015-06-12.

Fontana, Silene (2013): *Escola de tempo integral ou escola fora do tempo escolar: o caso de Barretos*. 2013. Tese (Doutorado em educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em < [http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_arquivos/11/TDE-2013-10-22T08:57:52Z14175/Publico/Silene%20Fontana.pdf](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/11/TDE-2013-10-22T08:57:52Z14175/Publico/Silene%20Fontana.pdf)>. Acesso em: 2015-06-12.

Galian, C. V. A./Sampaio, M. M. F (2012): “Educação em tempo integral: implicações para o currículo da escola básica”. *Currículo sem Fronteiras*, v. 12, n. 2, maio/ago, pp. 403-422

Guará, I. M. F. R. (2006): “É imprescindível educar integralmente”. *Cadernos Cenpec*, v. 1, n. 2, pp. 15-24

Henriques, A. C. P. (2012): *A implementação da política de educação integral em tempo integral na Escola Municipal José Calil Abonagi*. 2012. Dissertação (mestrado profissional em gestão e avaliação da educação pública). Universidade Federal De Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <http://www.mestrado.caedufjf.net/wpcontent/uploads/2014/02/dissertacao-2010-anna-cristina-perantoni-henriques.pdf>. Acesso em: 2015-06-12.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009): *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Disponível em <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/Folder\\_Indicadores\\_PNAD\\_2009.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/Folder_Indicadores_PNAD_2009.pdf)>. Acesso em 2018-05-23.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015): *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Disponível em <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2014/default\\_tab\\_xls.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2014/default_tab_xls.shtm)>. Acesso em 2018-05-23.

Idoeta, P. A. (2017): “Não aceitamos crianças: avanço da onda childfree é conveniência ou preconceito?”. *BBC Brasil*, 09 de ago. de 2017. Disponível em < <http://www.bbc.com/portuguese/salasocial-40784489>>. Acesso em 2018-05-23.

INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2010; 2015; 2017): *Censo Escolar da Educação Básica: Sinopses Estatísticas da Educação Básica*. Disponível em < <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 2018-05-23.

Jenks, C. (1994): “Constituindo a criança”. Educação, Sociedade e Culturas. *Crescer e aparecer ou... para uma sociologia da infância*. Porto: Afrontamento, pp. 185-216

Kramer, S. (2007): “A infância e sua singularidade”. Em: Beauchamp, J./PageL, S. D./Nascimento, A. R. (Org.). *Ensino fundamental de nove anos orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade*. Brasília, DF : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, pp. 13-23

Maurício, L. V. (2015): “Educação integral e(m) tempo integral na educação infantil: possibilidade de um olhar inovador”. Em: Araújo, V. C. (Org.). *Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas*. Brasília, DF: Ministério da Educação ; Vitória : EDUFES, pp. 89-121

Moreira, S. C. (2013): *Programa Mais Educação : uma análise de sua relação com o currículo formal em três escolas de Esteio – RS*. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/70611/000878292.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 2015-06-12.

ONU - Organização das Nações Unidas (1989): *Convenção dos Direitos da Criança*. Assembléia Geral das Nações Unidas.

Qvortrup, J. (1991): “Childhood as a social phenomenon: An introduction to a series of National Reports”. *Eurosocial Report*, nº. 36. Viena.

\_\_\_\_\_ (2014): “Visibilidades das crianças e da infância”. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 20, n. 41, jan./abr., pp 23-42

\_\_\_\_\_ (2015): “A dialética entre a proteção e a participação”. *Currículo sem Fronteiras*, v. 15, n. 1, jan./abr. pp. 11-30

Ramos, I. O. (2011): *Escola pública integrada: uma proposta sob análise*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2011. Disponível em < <http://siaibib01.univali.br/pdf/Ines%20Odorizzi%20Ramos.pdf>>. Acesso em: 2015-06-12.

Rigotto, M. E./Souza, N. J. “Evolução da educação no Brasil, 1970-2003”. *Análise*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, ago./dez., pp. 351-375

Sarmiento, M. J. (1997): “As crianças e a infancia: definindo conceitos, delimitando o campo”. Em: Pinto, M./Sarmiento, M. J. *As crianças: contextos e identidades*. Braga: Centro de Estudos da criança / Universidade do Minho.

\_\_\_\_\_ (2005): “Gerações e alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância”. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 91, Maio/Ago., pp. 361-378

\_\_\_\_\_ (2007): “Visibilidade social e estudo da infância”. Em: VASCONCELLOS, V. M. R.; SARMENTO, M. J. (Org.). *Infância (in)visível*. Araraquara: Junqueira & Marin, pp. 25-49

\_\_\_\_\_ (2015): “Para uma agenda da educação da infância em tempo integral assente nos direitos da criança”. Em: ARAÚJO, V. C. (Org.). *Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas*. Brasília, DF : Ministério da Educação ; Vitória : EDUFES, pp. 57-87

Sarmiento, M. J./Gouvêa, M. C. S. (Org.) (2008): *Estudos da infância: educação e práticas sociais*, Petrópolis: Vozes, pp. 143 -162

Saviani, D. (2007): “O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do Projeto do MEC”. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, pp. 1231-1255

Todos Pela Educação (2015): *Observatório do PNE*. Disponível em <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne>>. Acesso em 2018-01-20.

# **CORRUPCIÓN, DERECHO PENAL ECONÓMICO Y DERECHOS HUMANOS**

CLARA CASTILLO LARA

# CORRUPCIÓN, DERECHO PENAL ECONÓMICO Y DERECHOS HUMANOS

## I. INTRODUCCIÓN

La respuesta político-criminal frente al fenómeno jurídico-social del delito de la corrupción ha de contar con los instrumentos que permitan su control, persecución y sanción. Aunque ya de por sí la importancia de los intereses que resultan afectados fundamenta la diligencia del ordenamiento penal, aunque no sea el único medio para enfrentar la degradación del principio que refiere que nadie podrá beneficiarse exclusivamente de algo que es para beneficio de todos. De tal manera que, un método útil para minimizar o evitar este delito sería la transparencia institucional, como una de las diversas medidas que impida las gestiones ilegales y clandestinas para su configuración. (Guimaray, 2014, p, 2 y ss)

Cabe subrayar la existencia de un denominador común a los actos de corrupción cuyas dos características son: a) son personas con poder político directo o indirecto que realizan gestión pública, con beneficios privados, propio o de terceros; y, b) involucra a un particular interesado en alguna gestión estatal, y paga secretamente por los “servicios” brindados a cambio de los favores y privilegios otorgados a través de mecanismos complejos, coordinados y estratégicos de complicidad institucional.

En la praxis, el fenómeno se caracteriza por aprovechar el uso de la fuerza y de la administración de los recursos del Estado, a favor de un ilegítimo interés particular. En las transacciones corruptas se utilizan herramientas propias de la economía y del mercado. puesto que es el poder de la Administración es la herramienta que el funcionario ofrece al particular, y el poder del Estado hace evidente la consecución del beneficio requerido por el particular. lo que hace que la ilegal transacción respecto del poder público–beneficio privado, una operación rentable. Los actos de corrupción suelen mostrarse como intercambio clandestino en los diferentes ámbitos.

La corrupción se puede presentar en distintos niveles, cómo, por ejemplo, en el ámbito económico y del mercado o en el político con mayor repercusión social. La corrupción política es un ilícito realizado por un funcionario público o un representante elegido por medio del voto, o miembro de un partido político, quien por su posición actúa para beneficio personal o para el de otra persona. Generalmente, la corrupción trae un beneficio económico, entre otros más.

Al existir un sistema de corrupción pública, se puede incidir de forma negativa en las relaciones sociales, instituidas para el acceso y el goce de las ventajas y protecciones que proporciona la administración legal de los recursos públicos, lo cual, produce un efecto perjudicial como la exclusión. De esa manera, algunos de los derechos sociales<sup>1</sup> como los derechos a la salud, vivienda, educación, trabajo, entre otros, la corrupción los distorsiona, porque

---

<sup>1</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos se aprobó en París en diciembre de 1948, y se incluyeron un total de 30 artículos con las garantías y los principios que le corresponden a las personas independientemente de su origen, nacionalidad, orientación sexual, religión, ideología política, género, edad, entre otros. En la Carta de los Derechos Humanos están consignados del artículo 22 al 27 que se extienden a los derechos civiles o los que hablan de la relación del individuo con su comunidad. Los derechos sociales fundamentales, que originaron al Estado Social son los siguientes: Derecho a un empleo y a un salario justo; Derecho a la protección social en casos de necesidad (seguridad social, bajas laborales, desempleo, jubilación, maternidad, entre otros; Derecho a la vivienda; Derecho a la educación gratuita y de calidad; Derecho a la sanidad; Derecho a un entorno saludable, al acceso a la cultura y a todos los ámbitos de la vida pública de la comunidad; Derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria.



la justicia social que no es previsible e igualitaria sino que aparece como negociable. Por lo tanto, si se parte del daño económico contra el erario público, junto al menosprecio del sector social como beneficiario, entonces la corrupción pública quebranta el desarrollo y la correcta administración de justicia social.

Un sistema que es calificado como corrupto compromete seriamente la sostenibilidad de los recursos naturales de un país, tal es el caso de una concesión de explotación minera a una empresa cualquiera que desconoce el impacto ambiental de sus acciones de explotación. Por cuanto, se puede afirmar que el fenómeno de la corrupción constituye un problema social que obstaculiza el desarrollo de un país, al perjudicar el correcto funcionamiento de las instituciones sociales.

En el caso concreto, la obligación estatal y las acciones sobre las medidas de control y sanción respecto al delito de corrupción corresponden al derecho penal, derecho administrativo y derecho fiscal, entre otros, así como algunas medidas como la educación de valores, la elección de los profesionales más competentes o la reducción de facultades discrecionales en los funcionarios públicos, son elementos idóneos para desestabilizar la corrupción. Por lo cual, para contrarrestarlo, se deben desarrollar mecanismos de transparencia institucional y minimizar los espacios que posibiliten la realización de las conductas de corrupción. Por supuesto que, un correcto planteamiento político criminal solo puede reducir el delito cuando mucho, con la esperanza que en un futuro sea erradicado de las instituciones públicas. En el entendido de que, eliminar la corrupción en una sociedad cualquiera no parece viable, especialmente, cuando esto es aceptado como un “mal social”, como sucede en la mayoría de las sociedades, como la mexicana, donde se pueden encontrar ejemplos de ello.

## II. DERECHO PENAL ECONÓMICO

El derecho ordenador del mercado regula los derechos y obligaciones de los agentes económicos privados y públicos, en el mercado económico. Se trata de la regulación del comportamiento de aquellos que participan o desarrollan actividades económicas como los empresarios y consumidores, así como también del Estado que interviene en el mercado para promover y garantizar el correcto funcionamiento de una economía de mercado. (Diez Canseco, 2016, p. 96)

Las partes intervinientes en el mercado son: las personas jurídicas o naturales en su papel de empresarios y consumidores; el público, como consumidor; y el Estado en tanto empresario o consumidor, donde este último establece las reglas de comportamiento, y arbitra los conflictos que resulten. Consecuentemente, el derecho regulador del mercado reconoce la existencia de los actores de la economía y ordena su comportamiento, con el fin de preservar la existencia del mercado.

En la consideración de que las disciplinas que conforman la regulación del mercado son: el derecho de la libre competencia; el derecho de la represión de la competencia desleal y el derecho de la protección al consumidor. En conjunción con el derecho a la propiedad intelectual, como es el caso de: los derechos de autor y de protección de la propiedad industrial, y el derecho de la publicidad. Asimismo, la normativa antidumping y de subsidios, inversión extranjera, transferencia de tecnología, control de cambios y regulación de precios, entre otros. Y a pesar de que estas últimas se vinculan al "mercado", no constituyen por sí mismas unas herramientas para garantizar el "libre mercado".

Los ejemplos siguientes: Australia, Ley sobre las prácticas comerciales; Bélgica, Ley sobre la protección de la competencia económica; Colombia, Ley sobre promoción de la competencia y

prácticas comerciales restrictivas; Francia, Decreto relativo a la libertad de precios y de competencia; Alemania, Ley contra las restricciones de la competencia; India, Ley sobre los monopolios y las prácticas comerciales restrictivas; Italia, Reglamento de defensa de la competencia y el mercado; Jamaica, Ley de competencia leal; Kenia, Ley sobre las prácticas comerciales restrictivas, los monopolios y el control del comercio; España, Ley de defensa de la competencia; Pakistán, Decreto sobre represión y prevención de los monopolios y las prácticas comerciales restrictivas; Perú, Decreto legislativo contra las prácticas monopolísticas, controlistas y restrictivas de la libre competencia; Polonia, Ley de represión de las prácticas monopolísticas; República de Corea, Ley de comercio leal y de regulación de los monopolios; Federación de Rusia, Ley sobre la competencia y la restricción de las actividades monopolísticas en los mercados de productos; Sri Lanka, Ley de comercio leal; Reino Unido, Leyes sobre el comercio leal, las prácticas comerciales restrictivas, los precios de reventa y la competencia; Estados Unidos de América, Leyes antitrust; Venezuela, Ley para promover y proteger el ejercicio de la libre competencia.<sup>2</sup> (Diez Canseco, 2016, p. 96) México, Ley Federal de Competencia Económica y su Reglamento; y Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.<sup>3</sup>

El Derecho y la Economía abordan ínter disciplinariamente el campo social, donde en conjunto o por separado, su estudio a realizar se relaciona con el ser humano, o sea, la sociedad. Considerando ambas disciplinas buscan la justicia y la eficacia, entendiendo como justo el reparto de los bienes de la naturaleza y lo eficaz como la distribución equitativa de la riqueza. Y frente al Derecho esta la Economía, y ante los dos está una Ética que inspire medidas para alcanzar un desarrollo y crecimiento económico libre y con participación social. La ética, es parte de la estructura de la sociedad que establece el marco de las fronteras que delimitan la responsabilidad de las relaciones entre el derecho y la economía, estableciendo lineamientos para el comportamiento de la sociedad en estos espacios. (Zúñiga Romero, 2008, p. 39-40)

Respecto a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, esta se refiere al control del flujo de capitales y administrativo que sanciona a los servidores públicos, con el delito de blanqueo de capitales, que no prescribe los lineamientos para el resarcimiento de daños económicos a las sociedades que sufren los actos de corrupción, tampoco sugiere lo que se hará con los capitales incautados por motivos de corrupción. En discurso está centrado al impacto social negativo por la corrupción en los países pobres; y del contenido no se desprende pretensiones de ayuda económica ni social hacia los pobladores de esos países, en quienes recae el impacto económico, político y jurídico de la corrupción, y son excluidos por los países ricos; en realidad, se revela el saqueo sistemático de capitales por parte de los países “menos corruptos” hacia “los más corruptos”. Lo que permite comprender los fines discursivos de la Convención sobre controlar el capital globalizado con instrumentos legales, para que la hegemonía del poder económico global evite la competencia económica y acumule capital con la criminalización de los Funcionarios Públicos y los demás sujetos activos que se relacionen con aquellos. (Padilla Sanabria, 2016, p. 33)

---

<sup>2</sup> Cfr. Diez Canseco, Luís. Función regulatoria, promoción de la competencia y legislación antimonopolística. “La Economía Política de la Reforma Judicial-BID” publicada por la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Revista Jurídica. Diciembre 25, 2011 Actualizado octubre 7, 2016 P 103 y ss.

<sup>3</sup> México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, artículo 28; Ley Federal de Competencia Económica. (*Diario Oficial de la Federación* de 24 de diciembre de 1992); Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica (*Diario Oficial de la Federación* 4 de marzo de 1998); Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia (*Diario Oficial de la Federación* 28 de agosto de 1998). Cfr. Sistema de información sobre comercio Exterior. Legislación nacional sobre política de competencia. <http://www.sice.oas.org/compol/natlegs.asp#Mexico> (01-05-18)

### III. CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Existen varias formas en que la corrupción puede violentar derechos humanos. una de ellas, es cuando la corrupción y la violación a los derechos humanos tiene lugar al solicitar sobornos, como condición al acceso a la administración de justicia o a los servicios públicos. Una forma más de corrupción que violenta derechos humanos, es el pago de sobornos para llevar a cabo acciones prohibidas y violatorias a derechos. Otra forma más en que la corrupción genera violaciones a los derechos humanos, es cuando los actos de corrupción disminuyen los recursos públicos, y resulta en menos bienes y peores servicios, lo cual, también vulneran las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos; así como las de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. (Vázquez, Daniel y *et. al*, 2014, p. 29-30)

En el considerando de que cuando se ven disminuidos o menoscabados alguno de los derechos humanos, generalmente, arrastra a otros derechos más, así que es raro que solo se afecte un derecho, pues cuando se violenta un derecho humano se violentan varios, por las características de progresividad que le son propias, entre otras más.

Una de las afectaciones que sobresale de las demás, en lo que a derechos humanos se refiere, es el derecho a la alimentación, salud, ambiente sano y vida, entre otras más. Puesto que el derecho a la alimentación, trae consigo la idea de que sea un alimento nutritivo y de calidad, que no genere una deficiencia a causa de la falta de nutrientes y eso ocasiona una o varias enfermedades, aquí, está implícito el derecho a la salud, lo mismo sucede con el derecho a un ambiente sano, el cual, se corresponde también con el derecho a la salud, y en caso contrario, puede peligrar la vida de una persona, lo cual afecta directamente el derecho a la vida. Derechos humanos protegidos por el artículo primero constitucional.<sup>4</sup>

Ahora bien, la disminución de recursos públicos ocurre con el desvío o malversación de fondos; o con el pago de sobornos en la adjudicación de compra de bienes o prestación de servicios públicos, lo cual, puede generar altos precios u otro tipo de cargas en la calidad de la adquisición de bienes o servicios. Otra relación entre corrupción y violación a derechos humanos, ocurre al estar frente a la distorsión de los procesos de diseño de las políticas públicas, generando la privatización de lo público y el incumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

En cuanto a las entidades federativas que revelan mayor corrupción en los indicadores están: el Estado y la Ciudad de México, Morelos y Oaxaca. En los indicadores de percepción de la corrupción en seguridad, seguridad nacional, administración e impartición de justicia, existe una clara correlación entre estos y las mediciones de violaciones a los derechos humanos. Así como también entre la percepción de corrupción en la administración de justicia, en cuanto al desempeño y función del Ministerio Público y de los policías judiciales, entre otras policías, con la recepción de un importante número de quejas en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (Olvera, Dulce, 2017, p. 1)

Respecto a las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, entre el 2000 y el 2014, la Ciudad de México acumuló 42 mil 469 observaciones por irregularidades; el Estado de México, 3 mil 657; Veracruz, 3 mil 596; y Jalisco, 3 mil 460. El Estado de México, pasó de 20 observaciones en 2003 a 518 en 2006; Veracruz aumento 368 por ciento de 2006 a 2007. La Secretaría de la Función Pública (SFP), entre el 2000 y el 2014 sancionó a 124 mil 420 funcionarios con suspensión e inhabilitación. De este total, solo el 4 por ciento fue destituido del

---

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sista, México, 2018

cargo. El 43.44 por ciento de las irregularidades investigadas son por incumplimiento de la declaración de la situación patrimonial, y el 37.51 por ciento por causas relativas a negligencia administrativa. (Olvera, Dulce, 2017, p. 2)

En lo que respecta al tema de derechos humanos, el promedio del índice sobre el respeto y preservación a la integridad personal, durante el periodo de 1996-2011, México ocupa el penúltimo lugar en la región. El indicador para medir el derecho a la vida y el nivel de violencia que pueden sufrir las personas, son el número de homicidios. En 2014, el Estado de México contaba con 2,918 homicidios, luego está Chihuahua y Guerrero con 1,727 muertes, aproximadamente. Otro de los problemas sobre los derechos humanos civiles en México, se corresponden con las desapariciones, esto, según las quejas presentadas ante la CNDH de Chihuahua, Tamaulipas, Michoacán, Coahuila y Guerrero, entre 2008 y 2012. (Olvera, Dulce, 2017, p. 3)

Según los indicadores de corrupción objetiva y las violaciones a los Derechos Humanos, los homicidios correlacionan con todos los indicadores de corrupción objetiva: o sea que, a más observaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), mayor gravedad en éstas, o más servidores públicos sancionados. O sea, a mayor corrupción más homicidios y más violaciones a derechos humanos. La correlación más alta es la de los servidores públicos. Igualmente, sucede con las quejas por detención arbitraria, pues a más corrupción, más quejas por detención arbitraria. (Vázquez, Daniel, y *et, al*, 2014. p. 30)

El impacto de la corrupción medido con el índice de gravedad de las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación se mantiene constante en los homicidios. A mayor gravedad de las observaciones, mayor el número de homicidios. Sin embargo, no tiene el mismo impacto de corrupción en las violaciones a los derechos humanos. Cuando miramos la relación entre el total de observaciones emitidas por la ASF con respecto al componente de educación en el Índice de Desarrollo Humano, se pueden detectar dos momentos. Cuando hay pocas observaciones, no hay relación entre este indicador y el componente de educación, y no hay ninguna afectación. En cambio, cuando se traspasan doscientas observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, la corrupción afecta negativamente al componente de educación. Se revela el mismo efecto con la relación entre la percepción de corrupción en la administración de justicia con la policía judicial y el Ministerio Público y un indicador general de derechos, así como las quejas ante la CNDH. (Vázquez, Daniel, y *et, al*, 2014. p. 30 y ss)

#### IV. PLANTEAMIENTO DE CASOS

En México se ha desarrollado una práctica de corrupción que ha llegado a todos los niveles y es realmente escandaloso porque se difunde casi a diario en los medios de comunicación, lo cual, también se refleja en el cine, la vida cotidiana, y demás ámbitos donde parece ser asumido dentro de la normalidad y eso refleja que es aceptado socialmente, porque produce grandes capitales, cantidades millonarias que se manejan involucrando a personas que ocupan importantes cargos en la administración pública y se interrelaciona, muchas veces, con instituciones privadas. Estas, son personas con cargos de alta dirección, y cuentan con la capacidad de decisión para autorizar el otorgamiento de permisos, o para simplificar el cumplimiento de los requisitos respectivos en el otorgamiento de permisos o concesiones. El asunto permea a todas las instituciones y permite que cualquier empresa, nacional o extranjera, “nada más tenga que acordar los montos de la comisión” con el gobierno en turno para ganar un contrato o empezar un negocio, algo de lo que se ha beneficiado el “cártel español” en nuestro país. (García, Ilse, 2015 p.1)

“siempre ha habido una red española de emigrantes económicamente muy bien ubicados, desde Femsa (José Antonio Fernández), el socio de Slim (Juan Antonio Pérez Simón), hablamos de Juan Sánchez Navarro (de Grupo Modelo), hablamos de todo el grupo de Vázquez Raña, Olegario y el fallecido Mario. Una red española muy vieja, bancos y demás, que aprovecharon el empuje del Gobierno español para tener cartas de presentación vía el Rey, vía Felipe González (ex Presidente de España), o vía (el también ex mandatario español José María) Aznar, ante sus pares mexicanos, desde (Carlos) Salinas, hasta la época de (Ernesto) Zedillo, quien tenía una gran amistad con Aznar y la cual se ratificó en la época de (Vicente) Fox”. (García, Ilse, 2015 p.1)

Las empresas, a través de sus representantes, crean vínculos o se contactan con algún funcionario público cuyo poder de decisión facilite las oportunidades de negociar, según su rubro de actividades comerciales entre España y México, o cualquier otro país, y para cumplir sus expectativas comerciales buscan minimizar los obstáculos que representan los requisitos legales a cumplir, para solicitar el otorgamiento de los permisos de funcionamiento en el país. Las empresas españolas ubicadas en México, como es el caso de los bancos (BBVA Bancomer), hoteles como (NH Hoteles y Barceló), constructoras, como (OHL), compañías de energía como (Iberdrola y Abengoa), han encontrado en el país las condiciones ideales para llevar a cabo negocios a cambio de comisiones y obsequios, lo que es visto como actos de corrupción, conflicto de interés o violaciones a derechos humanos, protagonizado por las empresas entre las que se encuentran algunas firmas españolas, como muestran los siguientes casos: (García, Ilse, 2015 p.1)

Iberdrola invirtió 16 mil millones de pesos que se sumaron a 36 mil millones de sus dos subsidiarias: Iberdrola Generación México e Iberdrola Renovables México. Entre 2014 y 2016, la firma de energía eólica Iberdrola, una empresa muy poderosa de Europa, informó de la construcción del Parque Ecológico de México y del proyecto Dos Arbolitos, en el Istmo de Tehuantepec, como una de las zonas con más energía eólica del planeta. La construcción de esos proyectos, se iniciaron pese a la oposición de su comunidad, quienes reclamaban la anulación de los contratos de arrendamiento, pues se firmaron con engaños y sin una consulta previa de los referidos pueblos, lo cual, es su derecho. Tomando en consideración que Iberdrola, contaba con tres parques eólicos en México: La Ventosa de 80 MW, La Venta III, de 102 MW y Bii Nee.

En otro caso, Jordi Pujol Ferrusola, hijo del ex Presidente catalán Jordi Pujol, y empresario español, fue investigado en su país por cobros encubiertos en un proyecto turístico en México, en donde invirtió el equivalente a un peso, por haber cobrado comisiones a través de una empresa fantasma, en al menos cinco ayuntamientos y asesorar en proyectos relacionados con la basura. Posteriormente, en 2015, el diario *El Mundo*, reveló que la Audiencia Nacional de España sospechaba que Pujol Ferrusola cobró una comisión encubierta de Isolux Corsán, al vender a este gigante de las infraestructuras contratista de la autoridad catalana, su parte en un macro proyecto turístico mexicano, obteniendo un beneficio de 13 millones de dólares en sólo dos años. Se trataba de un complejo turístico con una superficie de 800 hectáreas junto al golfo de California, también conocido como Mar de Cortés, en donde se construyó un campo de golf diseñado por el australiano Greg Norman, dos hoteles con 280 habitaciones y unas 2 mil residencias de lujo para el público estadounidense y canadiense. El proyecto Azul de Cortez, englobó un volumen de negocio superior a los 3 mil millones de dólares, y al principio, estaba Jordi Pujol Ferrusola quien pago tres millones de dólares para comprar el 21.5 por ciento del desarrollo del negocio, a través del banco BBVA, a mediados de 2006. Adquirió un fideicomiso en México, pero se desconoce el monto oficial del negocio, se trata de información reservada: solo se cuenta la información de que la cifra oficial de compra que consta en uno de los contratos asciende a “un peso mexicano”.

Otro asunto relacionado a los actos de corrupción señala a Roberto Alcántara Rojas, presidente de Grupo Toluca y de la aerolínea VivaAerobús, vinculado al Grupo Atacomulco a

donde pertenece Peña Nieto, se incorporó, como principal socio, al Consejo de Administración de Prisa, consorcio que edita el diario *El País*. posteriormente, Antonio Caño director del diario, se pronunció a favor del Peña Nieto y de sus reformas estructurales: “nosotros apoyamos editorialmente las reformas de Peña Nieto, las hemos apoyado desde el primer día, no tengo por qué ocultarlo, nos parecen bien”, declaró.

Una referencia más, sobre el tema de corrupción es la demanda interpuesta por un ex empleado en contra de BBVA Bancomer, que evidenció que el banco, adeudaba a sus trabajadores pagos de utilidades de los años 2004, 2005 y 2006, por más de 3 mil 300 millones de pesos. Y en 2006, el banco declaró una pérdida en su contabilidad ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) por la cantidad de 2 mil millones de pesos. En 2009, BBVA reportó ante la Junta Especial de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que, contrario a lo declarado en su propio informe anual de a 2005 y 2006, en este último año, no pagó impuestos ni utilidades porque tuvo una pérdida fiscal del ejercicio de más de 2 mil millones de pesos.

Uno de los asuntos que más impacta, es el de la empresa española Abengoa, la cual, tenía bajo su responsabilidad la construcción de la presa El Zapotillo y su acueducto hacia León, Guanajuato, el proyecto representaba más de 16 mil millones de pesos, pero llama la atención que no asumía riesgo alguno y sólo beneficiaba a las constructoras que realizaban las obras, entre ellas, está el contrato de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), el cual, no prevé responsabilidad o sanción alguna para la constructora en caso de incumplimiento. La campaña “Las 13 verdades de La Presa El Zapotillo” luchó interponiendo diversos amparos para que la autoridad detuviera la obra que inició en 2011 a la firma del contrato de la construcción de la presa. En cuanto a los productores de la zona, estos denunciaron que la construcción del acueducto los afectaba porque los dejaría sin el preciado líquido,<sup>5</sup> pero eso no importó.

El caso de Abengoa en Cañadas de Obregón, Jalisco, es digno de estudio, pues los pobladores de tres comunidades dieron una larga batalla judicial de 12 años contra el trasvase de agua en la represa El Zapotillo. En Silao, Guanajuato, se construía un monstruo industrial que necesitaría millones de litros cúbicos de agua para sostener el crecimiento económico que asegura el gobernador, quien inició su labor política cuando Vicente Fox Quezada era presidente de México.

El terreno del que se apropiaron tuvo un costo de 12 pesos el metro cuadrado en tierras ejidales, fueron adquiridas para construir el proyecto de presa y acueducto Zapotillo-León. Resulta conveniente recordar que el argumento que arguyen los interesados y operadores de estas adquisiciones es que permiten e incentivan la inversión para generar empleo, pero, curiosamente, tiene un efecto contrario al esperado, porque los pobladores que casi siempre resultan afectados, saben, por experiencia propia que sólo se benefician las empresas inglesas, japonesas, españolas o de cualquier otro país.<sup>6</sup>

Dado que los temas de transparencia y corrupción son importantes en el tratamiento a la corrupción, junto a la atención de un gobierno comprometido con sus gobernados e interesado

---

<sup>5</sup> Abengoa gana a México un arbitraje ante el Banco Mundial en 2012. Abengoa y la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (Cofides) ganan a México un arbitraje por no poner en marcha una planta de confinamiento de residuos del municipio de Zimapán, en el Estado de Hidalgo, violando el acuerdo para la protección recíproca de inversiones entre México y España, según fuentes cercanas al proceso. [https://elpais.com/economia/2013/06/06/actualidad/1370471307\\_102334.html](https://elpais.com/economia/2013/06/06/actualidad/1370471307_102334.html) (01-05-2018)

México pierde un arbitraje con España y deberá resarcir por daños a Abengoa. [https://elpais.com/economia/2013/06/11/agencias/1370983648\\_240656.html](https://elpais.com/economia/2013/06/11/agencias/1370983648_240656.html) (01-06-2018)

<sup>6</sup> El País: México pierde un arbitraje con España y deberá resarcir por daños a Abengoa. [https://elpais.com/economia/2013/06/11/agencias/1370983648\\_240656.html](https://elpais.com/economia/2013/06/11/agencias/1370983648_240656.html) (01-05-2018)

por cumplir sus propias políticas y la creación de medidas que protejan los intereses de los pobladores donde se asientan estas empresas transnacionales; con el cuidado de que estos conceptos pueden llegar a usarse como justificación de la dinámica neoliberal que se aboca a controlar los capitales que se obtienen con medidas económicas alternas que no son fiscalizadas y que representan el ejercicio del poder económico en la obtención de recursos ilícitos.

Aclarando que un ingreso ilícito de capital, casi siempre abre las puertas a la intervención de otras organizaciones delictivas que rondan las esferas gubernamentales, dirigiendo las políticas públicas hacia sus propios intereses y hacia los de unos cuantos, para mantener su hegemonía económica. (Padilla Sanabria, 2016, p, 2)

“La globalización del crimen organizado tiende a penetrar las instituciones de gobiernos en nuestros países, con efectos perversos considerables sobre la soberanía y la legitimidad políticas” (Padilla Sanabria, 2016, p, 2) y (Castells, Manuel, 1999, p. 3).

## V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La corrupción se revela con un amplio espectro, como un abanico cuyas consecuencias resultan altamente dañinas y corrosivas para la sociedad, al socavar la democracia y el estado de derecho, provocando múltiples violaciones de los derechos humanos, lo que conlleva una grave afectación a los intereses y las oportunidades de participación y desarrollo de los gobernados, considerando que sus acciones pueden llegar a distorsionar los mercados, menoscabar la calidad de vida de las personas y permitir el desarrollo de la delincuencia organizada, además del terrorismo y otras amenazas a la seguridad. En este sentido, cabe aclarar que el fenómeno de la corrupción ocurre en todo el mundo, o al menos, en gran parte de los países con el resultado que ya todos conocemos, pero sus efectos destructivos son más visibles en los países en desarrollo como es el caso de México.

La corrupción es un factor importante que obstaculiza el combate a la pobreza, el hambre, la ignorancia y el desarrollo, en todos niveles. Ahora existe un instrumento que deberá aplicarse en su combate y no solamente en el discurso. Una ley que busca controlar, primero y luego erradicar el fenómeno, podemos considerarlo como buenas noticias, pues era necesaria su creación, implementación y posterior difusión, para hacerle frente al fantasma de la corrupción porque vulnera la economía y lacera los resultados de los programas sociales, perjudicando gravemente a la sociedad mexicana.

En tal sentido, México cuenta con la aprobación del texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,<sup>7</sup> el cual, es un instrumento necesario para el combate del fenómeno que lastima la confianza y las oportunidades de participación y desarrollo en los países.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Abengoa gana a México un arbitraje ante el Banco Mundial en 2012. [https://elpais.com/economia/2013/06/06/actualidad/1370471307\\_102334.html](https://elpais.com/economia/2013/06/06/actualidad/1370471307_102334.html) (01-05-2018)

Castells, Manuel. *Globalización, identidad y Estado*. California-Chile, PNUD, 1999.

Diccionario de la Real Academia Española. 2018

Diez Canseco, Luís. *Función regulatoria, promoción de la competencia y legislación antimonopólica*. “La Economía Política de la Reforma Judicial-BID” publicada por la Facultad de Jurisprudencia,

---

<sup>7</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada en el 2003 por la Asamblea General. En vigor el 14 de diciembre del 2005. <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/marco-legal.html>. (01-01-2018)

Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Revista Jurídica. Diciembre 25, 2011 Actualizado octubre 7, 2016.

El País: *México pierde un arbitraje con España y deberá resarcir por daños a Abengoa*. [https://elpais.com/economia/2013/06/11/agencias/1370983648\\_240656.html](https://elpais.com/economia/2013/06/11/agencias/1370983648_240656.html) (01-05-2018)

García, Ilse. *Las españolas son mal portadas: suman denuncias por corrupción y protestas en comunidades*. Periódico digital: SinEmbargo México, 2015 <http://www.sinembargo.mx/09-05-2015/1338371>

Guimaray Mori, Erick Vladimir. *Breves apuntes sobre el sistema de corrupción pública: planteamiento criminológico y su recepción en el Código Penal*. En Ciencias Jurídicas: Desafíos Actuales del Derecho. Ángel Valencia Sáiz (Coord.). Editorial España, 2014.

Olvera, Dulce. *Un estudio de CNDH y UNAM: Entre más corrupción, más violaciones de derechos humanos en México*. Periódico SinEmbargo. junio 02, 2017, p. 1,18:00 hrs. pm

Padilla Sanabria, Lizbeth Xóchitl. *La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción: Derecho Penal Económico Aplicado a los Funcionarios Públicos en el Neoliberalismo Global*. Centro de investigación interdisciplinaria en derecho penal económico. México, 2016.

Vázquez, Daniel, Luz Cardona y Horacio Ortiz. *Los Derechos Humanos y la Corrupción en México Análisis de las Tendencias en las Entidades Federativas Entre el 2000 y el 2014*. Daniel Vázquez (Coord.) CNDH: UNAM; Coordinación de Humanidades; y Objetivos de Desarrollo Sostenible. México, 2014.

Vázquez, Daniel, Luz Cardona y Horacio Ortiz. *Los Derechos Humanos y la Corrupción en México Análisis de las Tendencias en las Entidades Federativas Entre el 2000 y el 2014*. Daniel Vázquez (Coord.) CNDH: UNAM; Coordinación de Humanidades; y Objetivos de Desarrollo Sostenible. México, 2014.

Zúñiga Romero, Carlos. *Manual de Derecho Económico*. Texto de la Catedra Carrera de Derecho. Facultad de Jurisprudencia Universidad Católica, Santiago de Guayaquil. 3ª. Impresión: Ecuador, 2008.



**DOS TERRITÓRIOS DISPERSOS AOS NOVOS  
TERRITÓRIOS METROPOLITANOS:  
SÃO PAULO MATRIX SYSTEM**

EIGENHEER, DANIELA MARIA

# DOS TERRITÓRIOS DISPERSOS AOS NOVOS TERRITÓRIOS METROPOLITANOS: SÃO PAULO MATRIX SYSTEM

## I. INTRODUÇÃO / TEORIA

Conforme Secchi (2007), a dispersão urbana, expressão espacial do modelo de produção do espaço a partir da segunda metade do século XX, não foi causada, mas possibilitada pelo desenvolvimento e incorporação de novas técnicas, em especial as relacionadas com mobilidade, como a difusão do automóvel e o avanço das tecnologias de comunicação.

Ou seja, inovações técnicas não surgem ao acaso, mas atendendo a novas demandas econômicas ou sociais, podendo gerar, tanto concentração, como desconcentração urbana, ou ambas simultaneamente.

Conforme Reis (2006, 2015), os avanços tecnológicos só se tornam socialmente relevantes e espacialmente transformadores, quando são efetivamente incorporados ao processo de produção e ao de consumo. Para o autor, tanto as razões de ordem técnica, quanto à reorganização internacional do capitalismo (a reorganização produtiva) levaram a descentralização, a dispersão industrial e configuração de dimensões espaciais estendidas.

Como era previsível, essa história implica duas sequências: a primeira é construída sobre a experiência da concentração urbana progressiva, a segunda sobre a da fragmentação e dispersão da megalópole nos territórios de dimensão inimagináveis (SECCHI,2009,p.34).

Para Secchi (2009), a cidade difusa, denominada também pelo autor de cidade porosa e permeável é uma cidade que contrasta a formação de enclaves de qualquer natureza e que portanto contrapõe a figura de isotropia com a de hierarquia.

Indovina (2004), também atenta que a diferença entre a cidade difusa e a área metropolitana está em suas hierarquias. A área metropolitana se estende por um território fortemente hierarquizado, um centro e suas cidades satélites. Já a cidade difusa, pressupõe uma organização espacial caracterizada por conexões horizontais menos hierarquizadas que a área metropolitana, com formação de novas centralidades, apesar de problemas do ponto de vista ambiental, de extensão da rede de infraestrutura e de fragmentação do território.

Do ponto de vista morfológico, para Secchi (2009), a cidade do passado era representada por contrastes entre cidade-campo. Depois, pela concentração urbana e continuidade territorial da cidade industrial. A seguir, os novos territórios dispersos produzidos ao longo do século XX apresentam descontinuidade territorial, sendo representado mais pelo predomínio de porosidades do que por ocupações dispersas, ou pela tensão entre cheio e vazio.

Contudo, o que este artigo aponta é que transformações urbanas recentes equilibram e alteram essas relações morfológicas vigentes no século XX, produzindo mais coesão territorial e integração das partes de um todo disperso e fragmentado que cada vez mais se configura com contornos mais nítidos, configurando Novos Territórios Metropolitanos, que sobrepõem temporalidades e não se inserem em limites administrativos estabelecidos.

Ou seja, a relação que Porosidade e Dispersão estabelece nesse Novo Território Metropolitano o diferencia. Conforme Viganó (2010), difícil de ser prevista, mas importante de ser identificada, a porosidade deve ao menos ser lida e reconhecida, pois ela não se refere apenas a características de permeabilidade do tecido urbano, mas reflete mudanças sociais.

Secchi (2009), observa que a dispersão da cidade europeia e ocidental, pode ser interpretada como uma forma de degradação da cidade moderna e das formas urbanas que a precederam. Ou então, como um estágio evolutivo necessário que antecipa uma forma diferente de habitar, ocasionando inquietações. A busca da continuidade territorial é cada vez mais confrontada por dois fenômenos diretamente relacionados: dispersão e fragmentação.

No entanto, tendo em vista recentes dinâmicas de dispersão urbana, mais avançadas e intensas, que se manifestam nos territórios contemporâneos, esse confronto parece se dissipar. A partir do exposto, a seguir, serão abordadas as alterações morfológicas e espaciais que a evolução das dinâmicas de dispersão urbana vem suscitando no novo século no vetor noroeste da capital paulista.

## II. VETOR NOROESTE DA CAPITAL PAULISTA

FIGURA 1: VETOR NOROESTE DA CAPITAL PAULISTA



Fonte : elaborado a partir de base emplasa - <http://www.emplasa.gov.br>.

Tendo em vista a teoria exposta este artigo aborda um vetor regional de aproximadamente noventa quilômetros, compreendido entre a capital de São Paulo e o município de Campinas, estruturado pelo do sistema de rodovias Anhanguera/Bandeirantes, e concentrador do segundo maior PIB do Estado, perdendo apenas para capital.

Trata-se do mais importante eixo produtivo regional do estado de São Paulo, pois conecta as duas mais ricas regiões metropolitanas do estado: São Paulo (aprox. 20.5 milhões habitantes) e Campinas (aprox.3 milhões habitantes). Além disso, do ponto de vista nacional, estabelece a principal conexão entre a maior metrópole do país, São Paulo, e a capital federal, Brasília. .

Essa região, ao longo do eixo da Rodovia Anhanguera, em sua forma atual, assume novos padrões de urbanização que se relacionam com um estágio mais avançado de acumulação capitalista, que intensifica as dinâmicas de dispersão e produz novas formas de tecido urbano ao longo do vetor noroeste paulista.

Ou seja, transformações econômicas e sociais, necessárias para manutenção da acumulação da economia capitalista, têm gerado avanços nas redes de transporte e comunicação, e novas formas de organização social, que vem produzindo novas configurações e dimensões territoriais.

Trata-se do processo de evolução de um eixo histórico que, desde o século XVIII, tem como principal função o transporte das riquezas entre o próspero interior, a capital e o porto de Santos. Os vários ciclos de desenvolvimento econômico desse vetor (Ouro-séc. XVIII; Café-séc. XIX; Industrialização-1940/50; Desconcentração Industrial-1970; Reestruturação Produtiva-1990), foram possibilitados por diferentes infraestruturas cuja evolução técnica serviu como suporte espacial a esse desenvolvimento econômico, e, ao mesmo tempo, permitiu que novas escalas urbanas se manifestassem nesse território (EIGENHEER, 2011).

As dinâmicas de dispersão urbana tem início nesse vetor a partir de 1970, no contexto da desconcentração das atividades industriais, da capital rumo ao interior e outros estados. A seguir, partir de 1990, as dinâmicas de dispersão urbana são intensificadas no contexto da globalização e da reestruturação produtiva (REIS, 2007,2006).

Entretanto, a partir do novo século, além da intensificação das dinâmicas de dispersão industrial e urbana, observa-se também a dispersão do setor de serviços acompanhando as dinâmicas anteriores, e transformando os territórios dispersos e descontínuos, vigentes no século XX, em Novos Territórios Metropolitanos, caracterizados agora pela presença de continuidade territorial

A produção intensa de usos ligados a economia moderna tem gerado a perda gradual da principal característica morfológica que identifica no território as dinâmicas de dispersão urbana que é o esgarçamento ou a decontinuidade do seu tecido urbano. Aspectos morfológicos, distintos daqueles apresentados pelas tradicionais dinâmicas de dispersão urbanas, passam a caracterizar o tecido urbano dos municípios de pequeno porte localizados no vetor noroeste paulista.

Ou seja, constituído inicialmente por uma porosidade natural, que o estrutura e o diferencia, os territórios dispersos que caracterizavam o vetor noroeste da capital paulista, a partir do século XXI têm seus espaços intersticiais resultantes de dinâmicas anteriores de dispersão urbana sendo gradativamente preenchidos por usos modernos que fortalecem novas centralidades e produzem mais adensamento e menos vazios residuais.

Ou seja, a partir do século XXI, o artigo aponta um novo ciclo econômico decorrente dos avanços do processo de reestruturação produtiva da economia capitalista. Esse novo ciclo se apoia na modernização das redes de transporte e na incorporação das tecnologias de comunicação pela produção e pela sociedade, alterado relações sociais e constituindo os novos Territórios Metropolitanos. Esse novo arranjo produtivo, caracteriza-se principalmente pelo fortalecimento e pela integração física e espacial de municípios de pequeno e médio porte, que apesar de inseridos no mesmo contexto geográfico e econômico, não se inserem nos mesmos limites administrativos estabelecidos.

Portanto, dinâmicas de dispersão, devem ser entendidas como um estágio que faz parte de um processo mais amplo que vem levando a outras formas mais avançadas de urbanização que apresentam maior continuidade e coesão territorial, embora ainda constituam territórios segregados que isolam e excluem áreas menos favorecidas (EIGENHEER, 2018).

Tendo em vista o exposto, e a ausência de políticas públicas urbanas municipais que se articulem, ou, políticas públicas metropolitanas mais abrangentes que contemplem esse território estendido, que não se insere nos limites municipais e metropolitanos estabelecidos, a pesquisa se aprofunda na construção de um método baseado na construção de um modelo, Matrix-System, e sua aplicação para gestão e controle de áreas metropolitanas (ORTIZ,2013).

### III. SÃO PAULO MATRIX SYSTEM

O rápido processo de transformação da metrópole contemporânea requer formas inovadoras de gestão e controle do território. Estas se tornam cada vez mais imprescindíveis para impedir que fenômenos como assentamentos precários, déficit habitacional, segregação, imobilidade, imigração, violência urbana, desemprego, poluição e enchentes continuem se manifestando e promovendo desequilíbrio ambiental e injustiça social.

Os estudos de Ortiz (2013), realizados para controlar de forma sustentável o explosivo crescimento de algumas metrópoles como México, Cairo, Cartagena, Bogotá e outras, propõe o aprofundamento teórico e prático de um método de análise e gestão territorial (CiTi / Metro-Matrix) baseado na articulação de um sistema de matrizes, Metro Matrix-System.

A matriz estabelecida permite que evidenciar de forma sistêmica as múltiplas relações que uma área ou município assumem dentro do território nacional. Ou seja, extrapola-se a relevância da escala local, e considera se a importância territorial dentro de um sistema mais amplo e complexo de relações econômicas e sociais, permitindo sua integração.

Segundo o autor o maior desafio do planejamento urbano atual para controlar esse processo de urbanização sem precedentes é a compatibilização de escalas.

Conforme Contin (2015), a matriz nos permite encontrar “áreas de intercâmbio”, ou seja, comuns às diferentes escalas, e onde novos desenvolvimentos urbanos garantam a evolução do modelo urbano local para um projeto mais amplo de crescimento, integração e transformação regional, este o maior desafio que o método matriz system busca atender.

Além disso, conforme a mesma autora, temos que tentar pensar em um tempo de execução viável para um desenvolvimento urbano compatível tanto a curto como a longo prazo, sem ter que esquecer um deles, e com uma forte preocupação sobre o espaço físico-cultural que é a única garantia real para um desenvolvimento participativo que não é imposto aos cidadãos.

Conforme Viganò (2010), o projeto antes de ser definido em todos os seus elementos, é conceitualizado e equipado com uma representação diagramática, esquemática, abstracta, metafórica, nem sempre mensurável ou de escala e que muitas vezes depende de relações de proximidade. Há uma idéia de que a representação da projeção antecede a realização do projeto, e contribui para estruturar e repensar conflitos territoriais.

A partir do domínio teórico, o método de diagramação, Matrix System, foi aplicado no vetor noroeste paulista, o que resultou na construção de um sistema de matrizes (CITI/Metro-Matrix), que objetiva garantir um planejamento urbano que contemple esse território em sua totalidade, ou seja, nas diversas dimensões em que ele se apresenta.

A aplicação desta matriz evidencia que os municípios de pequeno porte localizados no vetor noroeste assumem uma importante relação dentro de um sistema muito mais amplo, que não se limita a dimensão municipal, mas se estende abrangendo relações nas dimensões metropolitana, macro metropolitana e nacional.

Inicialmente foram estabelecidos as principais conexões viárias ou eixos econômicos que se relacionam com o vetor noroeste paulista. Dois vetores são fundamentais para região, o primeiro é o próprio vetor noroeste que conecta a macrometrópole paulista com todo o interior do país. O segundo, é o eixo Rio -São Paulo-Curitiba que conecta a macrometrópole paulista com o sul e o norte do país.

A partir desses dois eixos econômicos principais derivaram-se outras importantes conexões estaduais com estados vizinhos, Rio de Janeiro, Goiás, Minas Gerais, Parana,

Matogrosso, e Mato Grosso do Sul Goiás. Como se trata de uma matriz geométrica ela foi traçada de forma ortogonol.

A partir dos principais eixos de conexão estabelecidos são traçadas linhas paralelas que permitem a construção de um grid e a consolidação de unidades de gestão territorial, no caso da região em estudo de aprox. 100 km. Essas linhas tem a função de limitar as áreas de estudo territorial e também de servir como base para o planejamento de novas infraestruturas de transporte no futuro.

Isso não significa que as infraestruturas existentes e futuras precisem obedecer de maneira exata essa configuração ortogonal e reticular, pois ela é abstrata e sistêmica, porém devem ser previstas conexões eficientes para cada unidade territorial e para isso, deve se ter em mente essas linhas mestras.

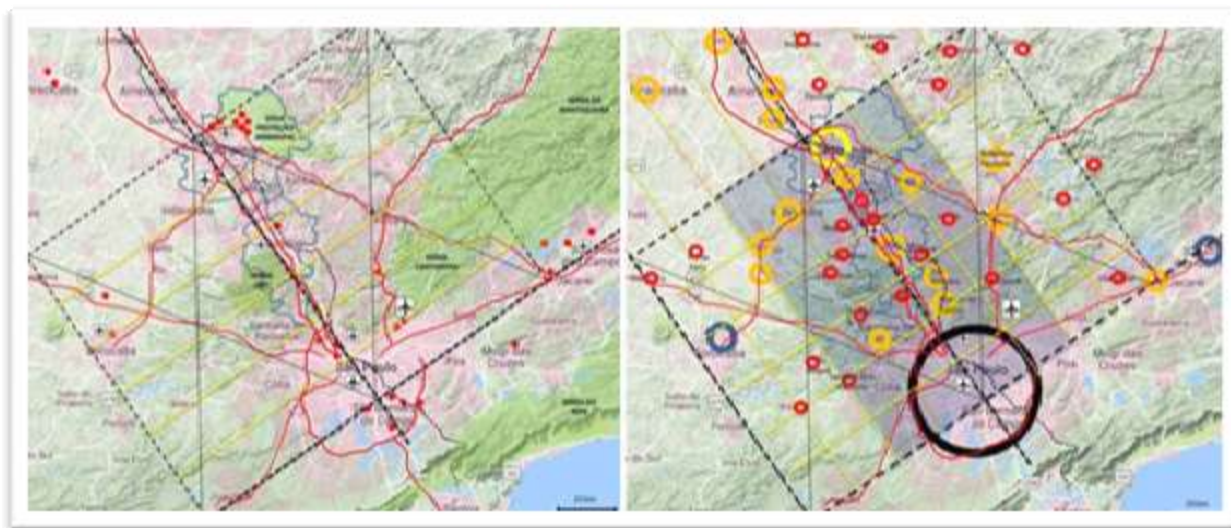
FIGURA 2 : METRO-MATRIX SYSTEM. PRINCIPAIS EIXOS DE CONEXÃO DO ESTADO E DA MACROMETRÓPOLE PAULISTA.



Fonte : Elaborado a partir de base Emplasa - <http://www.emplasageo.sp.gov.br>.

A seguir, uma segunda matriz foi traçada considerando as áreas verdes mais relevantes existentes na região como Serra do Japi, Serra Cantareira e a Zona de Proteção Ambiental de Campinas. Além disso, foram contemplados os eixos de conexão secundária, viário e férreo ( Rodovia Dom Pedro, Rodovia Santos Dumont, e linha férrea da companhia paulista), bem como as aglomerações urbanas e metropolitanas que se relacionam com o vetor noroeste.

FIGURA 3: SINTETIZANDO ÁREAS VERDES, EIXOS SECUNDÁRIOS E AGLOMERAÇÕES URBANAS E METROPOLITANAS.



Fonte : Elaborado a partir de base Emplasa - <http://www.emplasa.gov.br>

Acima, observa-se a ampliação da área de estudo (vetor noroeste) e sua inserção e subdivisão dentro de um módulo de unidade e gestão territorial. A imagem acima sintetiza os subsistemas contínuos (infraestrutura e áreas verdes) a fim de que se tornem compatíveis no futuro, pois ambos abrangem áreas contínuas do território.

Após a compatibilização entre a meio ambiente e infraestrutura de transporte (conexões e assentamentos urbanos), readequou-se o grid da matriz conforme a topografia local existente e foi apontada as localizações ou centralidades com potencial para centros de conexão e transporte. Essas centralidades foram definidas tendo em vista sua conexão direta com as linhas férreas existentes.

Após a definição e síntese da matriz se inicia a terceira etapa da metodologia que visa elaborar uma proposta ou um plano de ação regional para o desenvolvimento sustentável desse eixo produtivo regional. A seguir algumas diretrizes apontadas .

O plano propõe além da implantação de uma infraestrutura de transporte complementar a existente, fortalecer seus eixos transversais (linhas amarelas derivadas da matriz principal) e promover a sua integração com as áreas verdes e de preservação, bem como, áreas de expansão urbana, que garantirão o desenvolvimento equilibrado desse importante eixo produtivo da macrometrópole paulista, que se insere em um sistema global de conexões.

Implementar um corredor verde que integre as áreas ambientais mais importantes: Serra da Cantareira , Serra do Japi e Área de Preservação Ambiental de Campinas, tendo em vista a preservação do rio Atibaia que fornece água para toda região e também das áreas rurais da expansão urbana.

Propor políticas urbanas e de transporte mais abrangentes para implementar um eixo histórico de preservação e turismo relacionado ao circuito das frutas ao longo da linha ferroviária, setor agrícola que remete ao passado desses municípios e promover o desenvolvimento de usos ligados ao setor de serviços nos eixos históricos lineares que estruturam esses território, promovendo sua maior integração.

Tendo em vista o exposto e conforme conceituado por Viganò (2010), estabeleceu-se aqui um *espaço de abstração mas ao mesmo tempo conceitual, onde relações de proximidade, estão presentes, e oferecerem uma contribuição para estruturar ou repensar projetos urbanos.*

Apresentou-se aqui não apenas uma metodologia projetual mas a configuração de um espaço de representação onde relações e conflitos são inseridos e articulados. Esse espaço se apresenta como uma contribuição para a construção de um conhecimento através do projeto

FIGURA 4: PLANO REGIONAL - VETOR NOROESTE DA CAPITAL PAULISTA



Fonte: Elaborado a partir de base Emplasa

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dinâmicas de dispersão urbana mais avançadas decorrente dos avanços da economia capitalista, manifestam-se em corredores de riqueza e territórios estrategicamente localizados e estruturados por redes de transporte e comunicação. Essas infraestruturas atraem usos da economia moderna com ênfase para o setor de serviços, estruturando os Novos Territórios Metropolitanos que não se inserem em limites institucionais estabelecidos, e atraem mais concentração do que dispersão urbana.

A partir do século XXI, do ponto de vista morfológico, relações entre porosidade e ocupação territorial são alteradas. Evidencia-se no eixo em estudo uma nova configuração morfológica do seu tecido urbano que se diferencia tanto da continuidade espacial produzida em áreas urbanas que se expandem de forma tradicional, a partir de um núcleo ou centro metropolitano, como da descontinuidade territorial e espacial encontrada inicialmente em tecidos urbanos impactados pelas dinâmicas de dispersão urbana vigentes no século XX.

Do ponto de vista regional, concluímos que novas formas de governança com políticas públicas diferenciadas são necessárias para o entendimento e gestão integrada dessa região, estruturada pelo maior vetor econômico do estado. Além disso, aplica-se no eixo de estudo uma metodologia de análise baseada na construção de uma matriz para melhor entendimento das



complexas relações que esse eixo produtivo regional estabelece no território e nas múltiplas escalas em que ele se relaciona.

## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

CONTIN, Antonella (2015) *Questo : metropolitan architecture* . Santarcangelo di Romagna : Maggioli.

EIGENHEER, Daniela (2018). *Vetor Noroeste Eixo São Paulo- Campinas: Novos Territórios Metropolitanos*. São Paulo. 129 p. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo FAU-USP.

EIGENHEER, Daniela (2017). *Tecnologia, Mobilidade e Dispersão Metropolitana: Sistema Anhanguera/Bandeirantes*. São Paulo. 151 f. Dissertação (Mestrado) .Universidade Mackenzie.

INDOVINA, Francesco (2004). *La ciudad difusa*. In: *Lo urbano: en 20 autores contemporáneos*. Ángel Martín Ramos, p.49 -59.

ORTIZ, Pedro (2013). *The art of shaping the metropolis*. Europa, McGraw-Hill Education.

REIS, Nestor Goulart (2006). *Notas sobre urbanização Dispersa e nova formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes.

REIS, Nestor. Goulart (2015). *Transcrição da disciplina AUH 5828. Questões de História da Urbanização*. Ministrada de 23 a 31 de julho. São Paulo, FAU-Maranhão.

SECCHI, Bernardo (2009). *A cidade do século XX*. São Paulo: Perspectiva.

SECCHI, Bernardo. *Cidade contemporânea e seu projeto*. In: REIS Filho, Nestor Goulart (org.). *Dispersão urbana: diálogo sobre pesquisas Brasil - Europa*. São Paulo, FAU-USP, 2007. p.7-31

VIGANÒ, Paola (2010). *I Territori Dell'Urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*. Officina Edizioni, Venezia.

# A QUESTÃO REGIONAL NO NEOLIBERALISMO

ROSANGELA NAIR DE CARVALHO BARBOSA

# A QUESTÃO REGIONAL NO NEOLIBERALISMO

## I. INTRODUÇÃO

A questão regional tem expressão no debate intelectual, político e governamental brasileiro desde os primórdios da República em razão da concentração dos investimentos econômicos em dadas áreas e da diversidade cultural e ambiental do território nacional. Mas, é, sobretudo, no ápice da aceleração do incremento urbano-industrial, do ciclo de substituição de importações (no quadro de expansão imperialista), entre os anos de 1950 e 1960 que o tema ingressa na agenda pública como problema de Estado (OLIVEIRA, 1993). Nesses tempos, a diversidade socioeconômica e ambiental é tomada como um problema do federalismo porque expõe o modo desigual como o capitalismo se espalha no território nacional, acirrando as assimetrias regionais que expressam desigualdade social e pobreza.

No primeiro ciclo de neoliberalização, nos anos 1990, a temática ficou bastante enfraquecida, retornando à agenda pública nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de 2003.

Para entender esse novo contexto do capitalismo, de matiz neoliberal, é preciso dirigir o pensamento para captar o papel que a região desempenha no projeto de mundialização dos mercados, de modo que seja possível entender o todo e as partes, ou seja, a universalização do modo de vida capitalista e a expressão da particularidade da região nesse quadro.

A abordagem que realizamos aqui está limitada a ponderação sobre traços da reconfiguração da região como saída para a crise do capital aberta nos anos 1970 (BARBOSA, 2018), evidenciando que no contexto da consciência neoliberal as desigualdades regionais ganham novos contornos dificultando o questionamento republicano das disparidades sociais. A pesquisa que ampara este texto é de base qualitativa, voltada para compreender a região nas políticas governamentais recentes, focando a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais. A investigação evidencia a ressignificação da região na consciência tardo-burguesa da crise do capital e captura o seu sentido genético e histórico. Os aportes da investigação foram enriquecidos com o levantamento e análise dos documentos oficiais das políticas e outras pesquisas similares da área. Neste momento, no entanto, apresentamos somente um substrato da dimensão teórica da investigação, que esperamos colaborar com a reflexão sobre as práticas profissionais e políticas que atuam sobre a dimensão do espaço na dinâmica social.

O propósito do trabalho é demonstrar as novas bases da questão regional no quadro da orientação neoliberal, para fazer frente à volatilidade do sistema do capital desde os anos 1980, apontam o aprofundamento da insegurança e a instabilidade do trabalho e do processo de reprodução social nas regiões.

## II. A REGIÃO COMO FORMA E CONTEÚDO

Em termos etimológicos, o vocábulo região é carregado de muitos sentidos, atravessando noções amplas da relação parte/todo e da caracterização do domínio ou ocupação de determinado espaço. A vertente que mais vinculou a região ao poder (no sentido de reino) aos poucos perdeu expressão conforme avançou a vida capitalista no mundo. Isso não quer dizer que a região tenha se divorciado da política, ao contrário, os atos relativos à região ou a sua nomeação são absolutamente políticos, mas não aparecem como tal, prevalecendo preponderantemente à

ideia de espaço geográfico na noção de região – num sentido naturalista - e, muito menos, a vida política (domínio) (ALENTEJANO, 1998).

Em verdade, evidenciamos que a trajetória do pensamento social a esse respeito é marcada por idas e vindas, no tocante à importância dada às regiões na configuração dos processos sociais. Entre o *New Deal* norteamericano e a recuperação europeia do pós Segunda Guerra Mundial, por exemplo, a temática da região ganhou envergadura nos estudos econômicos e sociológicos de recuperação de territórios, chegando às políticas de Estado e dos organismos multilaterais. A perspectiva naturalista dos espaços geográficos é minimizada pelos estudos de desigualdade social e econômica, já na recomposição do capitalismo via expansionismo imperialista e *keynesianismo*. Egler (1995) situa os estudos de Myrdal – sobre a causação circular do controle das forças do mercado – e de Perroux – sobre a ação do Estado na constituição de polos de crescimento nas regiões economicamente fracas – como emblemáticos a partir de meados dos anos de 1950, inclusive, com forte presença na orientação de políticas públicas no Brasil, posteriormente.

A ponderação sobre esse deslocamento da perspectiva de análise da região não estaria bem esquadrihada se não situássemos a colaboração de Bourdieu, lembrando os movimentos sociais que a partir de 1968 defenderam a identidade étnica ou regional, exaltando a diferenciação social e de poder a partir do lugar de origem e de seus sinais duradouros nas práticas sociais, como cultura, sotaques e gostos (2007). Isso abriu a possibilidade de pensar a região como espaço de lutas por monopólio de reconhecimento de formas de ser e também como história, posto que o que vemos, no presente, na região, é a expressão do que se tornou vencedor diante de outras formas derrotadas. Os estudos das Ciências Sociais possibilitaram evidenciar a região como campo de identidades e de conflitos em pulsante disputa por reconhecimento, diferenciando-se de outros espaços e de suas práticas sociais, portanto, mediação de exercício de conquista, manutenção de hegemonia e resistência de segmentos identitários e das classes sociais.

Do ponto de vista da economia política, que é o que nos interessa no momento, a abordagem positivista situou a região no quadro de sua funcionalidade para vida socioeconômica capitalista, enfocando, por exemplo, o espaço como terreno de operação do sistema de fluxos de recursos, insumos e produtos necessários para os empreendimentos produtivos, com os entes sociais desempenhando um conjunto de funções diferenciadas e interligadas, numa coordenada divisão do trabalho (empresas, poder público, escolas, universidades e diferentes associativismos). A ênfase é o argumento da região dotada de homogeneidade e uniformidade para coesão regional, para funcionalidade das partes interligadas em redes ou fluxos. A motivação é econômica e o poder é delimitado pelo agente econômico preponderante no segmento produtivo em que se especializou o capital na localidade, como são os casos das grandes corporações ligadas aos minérios nos pequenos municípios de Minas Gerais ou ao petróleo no norte fluminense.

A época imperialista fez emergir outras duas percepções críticas diferenciadas. Uma que sob o enfoque da homogeneização monopolística do espaço econômico abordou o fenômeno do desaparecimento das regiões, em decorrência da concentração e centralização da dinâmica do capital. E outra percepção, mais elucidativa, que evidenciou que o processo de reprodução do valor combina desigualdades, de modo que sobrevivências de economias pretéritas realimentam a rede mercantil, conformando dada funcionalidade ao atraso econômico (OLIVEIRA, 2003). Isso significa que a reprodução desigual e combinada do capital potencializa homogeneidades e diferenciações entre os lugares numa teia de contrastes sociais. E é por esse motivo que a desigualdade socioregional da era imperialista acaba por exigir um pensamento sobre a região, o que significa ver a partir da divisão regional do trabalho capitalista, a região como parte da engrenagem da reprodução do valor e de suas contradições sociais. Evidenciando as formas que

o processo de acumulação assume na estrutura das classes sociais peculiares e, também, as formas do conflito social em escala mais geral.

Uma região seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial (no sentido de específico) de reprodução do valor e, por consequência, uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fundem e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição de capital, sendo, portanto, objeto da ação histórica dos homens personificados nas classes sociais.

A partir dessa perspectiva estrutural e histórica, Gramsci (1987) olhou a questão regional enfatizando as dimensões políticas e ideológicas, reconhecendo a região como dotada de práticas sociais específicas que articulam cultura e política para defesa de interesses econômicos no espaço regional, sendo essa uma condição mediadora da vida social nos territórios. Esse é o raciocínio para explicar o conceito de bloco histórico regional, a partir da situação agrária na questão meridional italiana. Ao tecer essa interpretação, Gramsci (1987) coloca em cena o problema do poder, ampliando a concepção de dominação e de direção (coerção e consentimento). Assim, a expressão material e simbólica do capitalismo é desigual e articula hegemonias e blocos históricos (e regionais). Nesse sentido, a região é atravessada por contradições entre as classes dominantes locais e, como tal, precisa ser pensada e enfrentada. A questão meridional é motivo para problematizar as diferenças e hierarquias da divisão regional do trabalho, repondo a ideia da força motriz do capitalismo industrial típico sobre as pretéritas formas econômicas sobreviventes.

Na contemporaneidade, a mundialização capitalista dos anos 1980 trouxe novos elementos para essa reflexão entre economia e política, exatamente porque operou uma transformação discursiva e das práticas sobre a relação da teoria do valor com o território, transcendendo os limites do Estado-nação, reconfigurando, portanto, o pensamento sobre a região. A desterritorialização e reterritorialização de capitais provocam a caracterização de processos socioeconômicos que se apresentam quase a-geográficos e, por isso, aparentemente não referidos às relações de poder que lhe são inerentes. Os Estados neoliberais passaram a absorver receitas técnicas comuns de desregulação de mercado e de proteções sociais, com variadas escalas de dinamização econômica (regional, nacional ou internacional). Nesse sentido, as disparidades socioregionais não seriam fruto de herméticas dinâmicas regionais, mas do modo como os processos sociais se conectam nas diferentes escalas.

Ainda que, no Brasil, o tema não tenha tido expressão nas políticas de investimento do Estado logo no período inicial do neoliberalismo nos anos 1990, há sim um ponto de vista sobre a região no processo de liberalização e desregulamentação dos mercados na dinâmica da mundialização do capital<sup>1</sup>.

No período seguinte, com as sequelas sociais do primeiro ciclo neoliberal, a região ganha o debate crítico e entre os temas abordados esteve a ponderação sobre o aumento das disparidades sociais entre as regiões deixadas às forças do mercado mundializado e mais competitivo. De modo que entre as mudanças aventadas no contexto da eleição do PT estava a questão regional, como parte do programa de governo. Em termos operacionais, o primeiro governo (Lula – 2003/2007) promove ações no sentido de reposicionar o Ministério da

---

<sup>1</sup> O melhor a dizer é que o período do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) não foi formulada uma política de desenvolvimento regional, mas data dessa época o auge da primeira fase da *contrarreforma* do Estado que difundiu o fortalecimento do desenvolvimento local em associação com as premissas das agências multilaterais como Banco Mundial. O fetiche da localidade por suas virtudes supostamente cooperativas, acima dos conflitos de classe, foi instigantemente abordado por Francisco de Oliveira que demonstrou o contrassenso das proposições na era de maior concentração oligopólica do capitalismo, destacando inclusive como essa ilusão tomou segmentos da própria esquerda em busca de mudanças paradigmáticas da política, escorregando para a não-política (OLIVEIRA, 2003).

Integração Nacional nessa direção e reinstalou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO)<sup>2</sup>. A reorganização institucional e política petista foram recebidas como um marco para selar a retomada das políticas regionais de planejamento pelo governo, que haviam sido abandonadas no país desde os anos 1980.

O tema integra os Planos Plurianuais (PPA 2008-2011, PPA 2012-2015), desde a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que foi coordenada pelo Ministério da Integração Nacional junto com os seus órgãos vinculados. Com esse lastro e esse lugar social na agenda governamental, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi instituída no início do segundo mandato do Presidente Lula, por meio do decreto 6047, de 22 de fevereiro de 2007. Paradoxalmente esvaziada de suas funções ao longo dos treze anos de governos do PT (Partido dos Trabalhadores – 2003/2015), com poucos recursos e denúncias de corrupção e clientelismo.

A análise do material coletado na pesquisa indica que o tema da região emerge nessa programática governamental do PT como estratégia do projeto neoliberal periférico que envolveu, nos seus termos, crescimento econômico, competitividade para os mercados regionais e relativo matiz social baseado na diminuição da extrema pobreza, ampliação do consumo e da ocupação precarizada. Aliás, essa perspectiva de governo vem sendo objeto de variadas análises críticas de grande relevância sobre nossa história recente (BARBOSA, 2016).

No plano histórico-concreto a questão regional expressa o modo como o investimento de capital circula e se concentra no país, dando determinada feição às cinco macrorregiões brasileiras, pelos 27 estados e pelos 5565 municípios, que se reorganizam também em microrregiões e mesorregiões. Ao cruzar todos os indicadores sociais, demográficos e produtivos, por exemplo, é possível evidenciar que a pobreza no Brasil está alojada acima de uma linha diagonal que toma o norte e nordeste do país, juntando trechos do norte de Goiás, Mato Grosso e Minas Gerais (IPEA, 2010). Mas, o país possui ainda uma alta concentração populacional nas regiões economicamente mais dinâmicas (sudeste e sul), apesar de ter a quinta maior superfície do mundo, com 8.514.204,90 quilômetros quadrados e abrigar 207 milhões de habitantes, possuindo uma densidade demográfica de 22,5 habitantes por quilômetro quadrado, enquanto a OCDE tem uma média de 87 (OCDE, 2013). Ou seja, apesar do vasto tamanho do território, o fluxo de habitantes corre em direção à dinâmica do capital, na medida em que o trabalho é o meio de reprodução social elementar na sociedade mercantil.

Esse debate exige maior sofisticação exatamente quando se dá atenção às disparidades internas nos grandes centros urbanos, que ainda que mais atrativos para o capital e o trabalho são dotados também de zonas internas de severa segregação social e pobreza, o que aprofunda os dilemas sobre as disparidades regionais produzidas pelo capital.

Por isso mesmo, o entendimento dessa realidade de desigualdade socioregional tem sentido se amparado na apreensão da dinâmica do capital materializada nos lugares e em relação com a totalidade social, orientada pelos fatores de produção e circulação de mercadorias em

---

<sup>2</sup> Essas superintendências foram criadas no ciclo desenvolvimentista que expandiu a dinâmica urbano-industrial no país e provocou o debate sobre a concentração espacial dos investimentos. A SUDAM foi criada em 1966 e extinta em 2001. A SUDENE foi criada em 1959 e extinta no ano de 2001. A SUDECO foi criada em 1967 e extinta em 1990. De certo modo, a data de criação e de extinção diz muito sobre o contexto social e político, culminando os anos 1990 como base da interrupção das ações do Estado referidas às disparidades regionais.

processos que facilitam a realização do mais valor. Isso se faz em dada geografia física e humana de relações sociais, produzindo e reproduzindo a questão regional, sob variadas matizes<sup>3</sup>.

Nesses termos, a questão regional é expressão desdobrada, no nosso entender, da questão social, inerente ao conflito de classes objetivado no espaço geográfico nacional, que expõe a força do desenvolvimento do capital, que se faz de modo desigual e combinado.

Entender isso significa desnaturalizar o desenvolvimento capitalista, a desigualdade e a expropriação inerentes à questão social gerada pelo sociometabolismo do capital, ao mesmo tempo que evidencia que esse processo de dominação não se realiza fora dos espaços geográficos, muito ao contrário. Essa desconstrução analítica do discurso ahistórico, sobre o desenvolvimento e “seus efeitos positivos para todos”, recompõe os laços com os processos de fundo que determinam a questão social.

### III. A REGIÃO E AS NOVAS EXIGÊNCIAS DO VALOR

A referência de análise aqui é de que há um deslocamento na compreensão das disparidades regionais, pois até os anos de 1960 ajustes eram realizados por meio do planejamento econômico, do desenvolvimento do setor público e do Estado social (Estado de Bem Estar ou Estado desenvolvimentista), que figurava como aparelho regulatório anti-cíclico. A nova saída da crise, a partir dos anos de 1970, de acordo com a consciência neoliberal, foi a desregulação de anteparos à circulação de capital, com a maior centralidade da liberdade do mercado na dinâmica social. Isso significou o desmantelamento das instituições de regulação que eram, ao mesmo tempo, o fundamento do *boom* econômico, anteriormente (HOBBSBAWM, 1995). Flexibilidade da organização econômica, da organização social e da organização espacial conforma o que passou a ser chamado de regime de acumulação flexível (HARVEY, 1996).

A experiência histórica recente mostrou que as formas de flexibilidade variam multidimensionalmente, envolvendo: 1) As técnicas de produção flexível; 2) As estruturas industriais flexíveis (externalização dos processos e etapas da produção); 3) A estrutura do capital; 4) As práticas flexíveis na esfera do trabalho (flexibilidade das funções laborativas e da quantidade de trabalhadores); 5) A flexibilidade do mercado de trabalho (variadas formas de contratação de trabalhadores); 6) Os modos de consumo; 7) redirecionamento do Estado para redução da atuação na proteção social (HARVEY, 1996).

As condições dessa crise do capital, aberta a partir dos anos 1970, desafiam a civilização, em razão da preponderância da oligopolização do capital e do impacto da derrota política das resistências à vida mercantil, ensaiadas nas experiências de socialismo, evidenciado como desdobramento, sobretudo, a partir dos anos 1980 com a drástica expropriação de direitos sociais, nos termos tratados por Virginia Fontes (2010). E, nesse processo o capital vislumbra a reconfiguração da região para essas necessidades especulativas, em especial como veremos adiante, por conta da dominância financeira do regime de acumulação desta etapa histórica.

No contexto do espaço mundial universalmente colonizado, as crises se tornam modos de manter a taxa de lucros, abrindo novos processos de modernização, cada vez mais nefastos para a civilização e para a natureza, com a pilhagem de direitos sociais, da renda do trabalhador e dos recursos ambientais.

---

<sup>3</sup> Se desde o século XIX a questão nordestina era um desafio político no Brasil, a mesma se acentua em meados do século passado e perdura hoje, ainda que tenha sofrido transformações relevantes. Todavia, nos últimos 30 anos a questão regional ganhou outros contornos no debate intelectual e político com os problemas do pacto federativo, da reprodução de desigualdades no interior de regiões dinâmicas, dos impactos da internacionalização dos mercados e da formação da aglomeração do Mercosul.

Nesse sentido, é que a questão de como fica o espaço geográfico diante das necessidades de respostas à crise de realização do valor merece ser pensada, tendo em conta dois movimentos interpretativos preponderante no debate acadêmico e técnico: um que atualiza o pensamento sobre a localização industrial; outro que observa a reemergência de economias regionais integradas (BARBOSA, 2012; KELLER, 2008). Vejamos.

O ponto de partida aqui deve ser a indagação sobre porque uma região é mais atrativa ao capital e não outra. A resposta de consultorias econômicas instrumentais de mercado tende, em geral, a situar o retorno dos investimentos aos fatores positivos da localização em que está situada a empresa, distinguindo esse fator como o pilar do desenvolvimento desigual das regiões. E que isso depende da estrutura produtiva das empresas, o que, por conseguinte, decorre do lugar que ocupam na divisão social do trabalho e do espaço. Uma variação sobre esse enfoque das vantagens competitivas da localização emergiu no contexto da mundialização, exaltando a interrelação entre os fatores positivos da localização<sup>4</sup>. Segundo Benko, “O problema da localização das atividades é de primordial importância para um empresário, pois dela dependem os custos de produção. Porém as coletividades territoriais e o Estado também estão interessados, visto que têm a seu cargo a distribuição (interessada) das atividades no espaço” (1999, p.131).

Outra abordagem (com tênue diferenciação) preocupou-se com as características dos lugares como meios inovadores, esclarecendo os lugares como complexos territoriais de inovação a partir da aglomeração empresarial e de serviços em dada região.

Para Benko, não é mais possível pensar o processo produtivo em cadeia sem contar com o espaço como materialização do desenvolvimento capitalista. As mudanças rápidas proporcionadas pelas novas tecnologias e pelo regime de acumulação flexível impactaram a velocidade das estratégias de desenvolvimento exigindo uma nova estrutura urbana e regional, que pode envolver contra-urbanização em uma cidade e novos espaços industriais em outras. A diferença na taxa de crescimento movimentou o mapa econômico regional, em permanente mudança em razão da mobilidade do capital. Novas redes de fluxos de capitais e de trabalho fornecem papel diferenciado para as aglomerações de cidades (1999, p.129).

Em razão dos riscos do investimento imobilizado com contratos de longa duração do fordismo, a recente reestruturação flexível do capital se postou como saída para a crise recessiva por enaltecimento “modos mais fluidos de detenção das riquezas e uma redução paralela dos compromissos de longo prazo. Essas reações defensivas modelaram o desenvolvimento dos novos espaços industriais.” (BENKO, 1999, p.130). Ao mesmo tempo, a percepção e a experiência do acesso público à cidade foram flexibilizados, limitando sobremaneira a ampliação dos serviços coletivos e o acesso à moradia. A supremacia dos interesses econômicos na cidade transforma a agenda política, que tende a se reorientar para a mobilização dos negócios.

Nessa direção, é importante pensar o espaço como materialização da divisão social do trabalho na sua forma interna (nas empresas) e externa (na região), tendo em conta a estratégia produtiva da desintegração vertical da empresa e a integração horizontal no território em plêiades de outras empresas, serviços e força de trabalho. A incerteza do mercado tem impulsionado a desintegração empresarial para evitar que as consequências desse risco atinjam a estrutura vertical das corporações. Daí o crescimento das subcontratações por meio das terceirizações. Em segundo lugar, a concorrência impinge a renovação dos métodos produtivos e a renovação dos produtos, para isso opera-se a reestruturação das conexões do sistema produtivo e as maiores

---

<sup>4</sup> Para a empresa, a mundialização acelera o grau de liberdade do trânsito (localização e realocação) de ativos no espaço mundial, mas isso “não rima com dispersão das atividades no espaço mundial. Pelo contrário a polarização (concentração espacial) acelera-se a nível mundial e dentro dos países.” (MOUHOUD, 2007, p. 3).



chances são evidenciadas quando as conexões são externalizadas, levando a que processos produtivos sejam realizados por empresas parceiras (subcontratadas).

Em terceiro lugar, essas empresas exteriores especializadas que são subcontratadas oferecem as melhores condições de custo dos serviços intermediários, o que se faz por meio de uma exploração maior da força de trabalho e da expropriação de capitais de pequeno porte, por conta da mobilização da concorrência por baixos custos.

Em quarto, a desintegração produtiva (subcontratações de empresas terceiras) tem facilidade quando há aglomeração geográfica empresarial como polos de desenvolvimento e APL – Arranjo Produtivo Local, reduzindo os custos das transações externas para acesso a força de trabalho, crédito, serviços e variada infra-estrutura (energia, transporte, comunicações, estradas, escolas, bancos) (BARBOSA, 2016).

Nesse processo de aglomeração econômica há parceria e competição entre os capitais, o que provoca heterogeneidade de formas de trabalho e de regulação social, de modo que o trabalho que migra conforme migram as empresas mais dinâmicas, faz emergir uma nova política dos lugares. A flexibilidade das formas organizacionais da produção induz à flexibilidade do mercado de trabalho, fortalecendo-se, ambas, no contexto da aglomeração produtiva das empresas nas regiões. “A nova configuração do poder, das classes e da tecnologia traça novos centros” (BENKO, 1999, p.145) geográficos de negócios e de reprodução social.

Mas, a aglomeração geográfica empresarial pode também representar deseconomia (ineficácia) e esses efeitos negativos decorrem de fatores sociopolíticos e econômicos que reprimem o que no meio técnico chamam de as potencialidades atrativas do lugar. E a mobilidade produtiva tende a ser um aspecto importante desse processo, de modo que as indústrias de alta tecnologia que são o eixo dinâmico da economia de mais alta produtividade tiveram “desenvolvimento rápido, mas ao mesmo tempo estão integrados numa divisão social, espacial e internacional do trabalho” (BENKO, 1999, p.150), que depende e se articula a outros elos da cadeia produtiva, mas com potente mobilidade para o deslocamento geográfico, quando necessário, em busca de melhores condições para o valor. Entretanto, o que evidenciamos na pesquisa é que essa flexibilidade para o grande capital, nos últimos 30 anos, tornou ainda mais instável a situação social do lugar, desafiando os sujeitos sociais do lugar a confrontarem a capitalização do espaço pelo mercado, a destinação de fundo público aos investimentos empresariais, a expropriação dos recursos da natureza e a superexploração da força de trabalho (BARBOSA, 2016 e MARINI, 2000).

Na realidade, há um movimento de concentração geográfica das atividades por meio da aglomeração produtiva seguida por desconcentração geográfica quando ocorre a deseconomia de aglomeração (quando há a massificação da produção) e as vantagens competitivas não atuam favoravelmente ao lucro. Isso produz uma dualidade circular que se reproduz reiterativamente na história do capitalismo, “desse modo os novos espaços de produção nascem e os antigos são condenados seja a renovar-se, seja a desaparecer”, o que define isso são as relações técnicas, sociais e políticas da produção (BENKO, 1999, p. 150). No neoliberalismo, do mesmo modo como se espera e se impõe aos indivíduos o cuidado com o desenvolvimento de suas potencialidades pessoais de modo a se tornar ou se manter empregável, participando ativamente do jogo da concorrência com outros trabalhadores, a região precisa manipular condicionalidades que a coloquem competitivamente em disputa com outras regiões, por mais investimentos (DARDOT e LAVAL, 2016).

Essa percepção ilumina a questão regional como expressão das novas contradições de reprodução ampliada do capital, que podemos reconhecer como dialética desenvolvimento e subdesenvolvimento (decadência) das regiões, uma mediação sistêmica fundamental que tem,

nessa fase do capitalismo maduro, um novo deslocamento positivo para o capital por conta das desregulações dos mercados e do trabalho (OLIVEIRA, 1993). Ao mesmo tempo, esse processo, amplia as contradições sociais locais por força da dinâmica viva do capital nas regiões em que aportam as estratégias públicas e privadas de desenvolvimento. A capitalização da economia regional e da reprodução social aprofunda os efeitos deletérios do sócio-metabolismo do capital, de modo que a “civilização em excesso” – etapa mais avançada e generalizada da vida capitalista - expõe a sua contraface em barbárie, sobretudo em formações sociais que marcadas pelo subdesenvolvimento reproduzem a dependência sistêmica da ordem do capital imperialista.

Em perspectiva histórica, reconhecemos que os ciclos do capitalismo expressam sistemas sucessivos de subsunção real do trabalho ao capital. A passagem da manufatura para a grande indústria é uma transformação emblemática aludida por Marx, e nesta o fordismo (taylorismo) e a acumulação flexível expressam fases do desenvolvimento capitalista, que são modos peculiares de valorização, portanto de extração do sobretrabalho. Os meios técnicos usados para esse fim buscam a otimização das possibilidades de valorização, mas para que cumpram essa missão é necessário transformar a organização social do trabalho na empresa e nas formas de vida fora dela. Esse conturbado processo do movimento do capital tem impactos sobre os espaços sociogeográficos e dependem deles (espaços) para atingirem o objetivo maior de realização capitalista. Portanto, o espaço sociogeográfico é uma das dimensões significativas da análise da totalidade social e de suas transformações recentes.

Na atual etapa do capitalismo a ação aventureira nos territórios é impulsionada pela especificidade especulativa do regime de acumulação com dominância financeira. O capital fictício se apresentou como escoadouro do excedente produtivo, por meio de variados dispositivos financeiros (títulos, ações, fundos de investimentos, títulos públicos, *debêntures*) que proporcionam aumento exorbitante de liquidez para investimentos, que ao mesmo tempo anseia por retorno de curto prazo, estimulando, por isso, a especulação em várias áreas, o que significa “dividir os riscos da produção capitalista com os trabalhadores e com os consumidores, evitar que o capital fique empatado em ativos fixos e estoques de matérias-primas e produtos, preservar e buscar a liquidez onde quer que ela esteja” (PAULANI, 2006, p. 20).

Nesse sentido, a recente reestruturação capitalista que leva à flexibilização produtiva e do trabalho é impulsionada pela valorização financeira que busca liquidez onde quer que ela esteja a despeito das necessidades humanas básicas dos lugares. De modo que a fluidez de capital desconsidera compromissos com o lugar, chega e sai se a maior liquidez exigir. Com efeito, a alta liquidez dos ativos financeiros escorre para os lugares com poder para impor as condições para realização do valor, o que impinge o risco para os lugares. A segurança do breve retorno das vantagens do investimento é assegurada pelo pacote de medidas neoliberais envolvendo privatizações, ajustes fiscais, corte de direitos sociais, ampliação dos títulos da dívida pública, especulação imobiliária e reconfiguração das cidades para a valorização financeira. A acumulação flexível é um ajuste que avança mais na superação das fronteiras espaço-tempo, dando velocidade à dinâmica econômica e às relações sociais, sobrepujando constrangimentos de ordem legal, social, geoespacial e econômico para acumulação de capital.

A dívida pública tem papel central nesse processo porque enverga as diversas instâncias e escalas dos aparelhos do Estado à dinâmica financeirizada. O crédito e a securitização em larga escala formam os gatilhos de novas e recorrentes crises pela disjunção do capital fictício da produção direta de valor no processo de produção de mercadorias. Como essa autonomia não pode se configurar em realidade absoluta, o relativo distanciamento provocado pelo ensejo de superar barreiras e chegar à rápida valorização do valor do rentismo (D-D’) - que é formador de bolhas financeiras - que aprofundam crises porque atraem capitais para investimentos, por meio

de falso potencial de valorização ou de capacidade de pagamento de dívidas por devedores de empréstimos.

Segundo Chesnais (2005), nessa configuração específica do capitalismo o capital portador de juros é nuclear, atraindo capital interessado no rápido retorno de juros de empréstimos, dividendos, e outras vantagens de especulação bem sucedida. Demarca ainda, que para a centralidade da hegemonia da financeirização foram fundamentais as políticas de liberalização que expandiram a liberdade para acumulação e circulação de capital, em escala mundial. O esgotamento do fordismo-keynesianismo como modelo de gestão das contradições sistêmicas se fez realidade. E essa liberalização flexibiliza e deslocaliza a produção industrial, hiperdimensiona o desenvolvimento tecnológico para a economia de tempo de captação de matéria-prima e de trabalho, assim como nivela os padrões de consumo, crescentemente mais internacionalizados.

Esse processo provoca a maior centralização dos oligopólios, aprofundando o poder dos mesmos sobre os aparatos socioeconômicos; aquela dinâmica antevista por Marx relativamente ao papel do crédito (e novos serviços financeiros) e do Estado como alavancas para reprodução ampliada do capital centralizado (MÉSZÁROS, 2002). A dinâmica especulativa e oligopolista tensiona as possibilidades de enfrentamento das desigualdades socioregionais, exatamente porque o projeto é o de mobilização da concorrência como *ethos* dos lugares.

Sob esse aspecto, Harvey (2005) diz que essa dinâmica da reestruturação produtiva do capitalismo, pós-1970, impulsionou fortemente os governos locais para a especulação por meio do empreendedorismo urbano, mobilizando estratégias para tornar a região atrativa ao capital, impelindo vigorosa concorrência entre os espaços. Por isso, os governos locais assumiram a provisão de infra-estrutura de serviços, de oferta de terrenos, de renúncias fiscais e de atrações culturais de massa, reforçando antigas formas econômicas e atraindo novas iniciativas. Denominou esse momento de deslocamento da gestão baseada no administrativismo para o empreendedorismo urbano nas formas dos governos. De modo que as regiões economicamente pouco dinâmicas e aquelas outras que sofreram a recessão pós anos 1970 tomaram direção muito semelhante em todo o mundo criando mecanismos de vitrine para as cidades, minimizando o espaço do comum em favor de verdadeiras plataformas de mercado para o capital<sup>5</sup>.

Esse paradigma gerencial do empreendedorismo urbano precisa ser relacionado como questão chave no novo debate sobre o desenvolvimento regional e sobre a questão social. Afinal, a transição do ciclo fordista para o flexível, no quadro da mundialização capitalista, a maior ênfase no local decorre da capacidade declinante do Estado-nação controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais – dando proeminência à negociação empresas e poder local.

Então, quando Harvey fala em transição do administrativismo para o empreendedorismo sugere que apreciemos na realidade concreta das regiões os impactos dessa tendência sobre as instituições urbanas e os ambientes urbanos construídos socialmente, observando: a maior fragmentação do espaço social urbano; o fenômeno da “cidade esparramada” (desconcentração urbana) com criação de novas estruturas e padrões ecológicos em relação a como se organiza a produção, a troca e o consumo, de como se estabelecem os relacionamentos sociais, de como se exerce o poder (financeiro e político), de como se alcança a integração espacial da ação social. Por isso, sugere que no contexto do empreendedorismo regional sejam analisadas as diversas escalas espaciais: zonas e comunidades locais, centro da cidade e subúrbios, região metropolitana, região administrativa, Estado-nação, entre outras. Observando-se os “sujeitos empreendedores”, pois o

---

<sup>5</sup> Os eventos do Campeonato Mundial de Futebol (Copa do Mundo) no Brasil em 2014 e das Olimpíadas em 2016 no Rio de Janeiro são expressões dessa expansão mercantil sobre as regiões, suspendendo os dispositivos constitucionais do direito a cidade e das licenças ambientais, expondo o caráter predatório do capital sobre as regiões (ROLNIK, 2015)

poder real de reorganização da vida urbana pode estar em outra parte que não no governo ou numa coalizão em que o governo desempenha papel facilitador e coordenador; pode estar, de fato, numa grande empresa multinacional no primeiro caso ou em aglomerações regionais, no segundo caso.

Harvey expressa a visão de um conjunto de estudiosos que entendem que o elemento principal desse empreendedorismo é a parceria público-privado, mobilizada pela iniciativa de empresários e governo local para atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos ou novas fontes de trabalho barato<sup>6</sup>. Para Harvey a marca é empreendedora porque é especulativa e o risco fica por conta principalmente do Estado (ou melhor, o fundo público) e menos do capital privado - “o novo empreendedorismo urbano se apoia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo)” (HARVEY, 2005, p. 174). Isso altera sobremaneira o pensamento e a política sobre as cidades e regiões que são dirigidas para capitalização do lugar, em concorrência com outros espaços.

As estratégias para tanto envolvem a disputa no âmbito do desenvolvimento desigual dos sistemas urbanos no mundo capitalista, por meio da: 1) criação de vantagens competitivas, porque a competição na divisão internacional do trabalho exige a exploração de vantagens como recursos minerais, localização, infra-estruturas físicas e sociais que fortaleçam a região como exportadora de bens e serviços, bem como estímulo à tecnologia, ao crédito e a subsídios (renúncias fiscais, facilidades para uso de terrenos); 2) melhoria da posição competitiva da região por meio do consumo, investindo em turismo e atrações associadas a grupos culturais e identitários; 3) luta para obtenção do controle e comando das altas finanças, do governo, da coleta de informações e seu processamento, hiperativando a visão de que a cidade do futuro é a cidade informacional, em que a exportação de serviços é a base para a sobrevivência urbana; 4) redistribuição de *superávits* dos governos centrais, que ainda tem importância para a sobrevivência urbana das cidades.

Por meio dessas quatro estratégias, “a prosperidade desigual das regiões metropolitanas dependeu (depende) da natureza das coalizões formadas, da combinação e do ritmo das estratégias empreendedoras, dos recursos específicos (naturais, humanos, locais) com os quais a região metropolitana é capaz de trabalhar, e do poder de competição.” (HARVEY, 2005, p.176)

Mas, a concorrência interurbana coloca limites ao sucesso dos projetos específicos, o que ao mesmo tempo impulsiona a reprodução em série de artefatos (shoppings, festivais e feiras) nas distintas partes do planeta. Num mundo de concorrência acirrada, as pressões coercitivas forçam o capital multinacional a ser mais seletivo, e, por outro lado, nesse quadro de concorrência globalizada, “a governança” se orienta para criar um ambiente favorável aos negócios para atrair capital à cidade, mas “engendram mais incerteza, e, no fim, tornaram o sistema urbano mais vulnerável às incertezas da mudança acelerada. (HARVEY, 2005, p. 180)

---

<sup>6</sup> Nos últimos anos, tivemos variadas ações dos governos do Partido dos Trabalhadores que respondiam a essa demanda de ampliação empreendedora das fronteiras do capital promovendo crescimento econômico e aprofundando as contradições sociais nas regiões como são os casos dos projetos de infra-estrutura com as Usinas Hidroelétricas na região norte (Belo Monte e Tapajós, por exemplos), os complexos petroquímicos como o Comperj (Rio de Janeiro) e a Refinaria Abreu Lima (Pernambuco). Todos esses projetos prometeram alargamento das oportunidades de trabalho, dinamização econômica de negócios e serviços nas regiões, mas a precariedade do trabalho e das condições da vida urbana foram uma realidade efetiva, assim como o uso de dispositivos de exceção suspendendo as normativas de licenciamento ambiental, encobrindo a degradação ambiental inerente aos processos em curso nessas regiões (ROLNIK, 2015).

Diante dessa condição mais especulativa e incerta das regiões, o empreendedorismo provoca impactos sobre a crise do capital, pois as parcerias público-privadas são alternativas anticíclicas porque concedem subsídios aos consumidores burgueses, a empresas e a atividades que garantem a privatização da cidade, penalizando o consumo coletivo dos trabalhadores. De modo geral, com a hiper mobilidade do capital crescem os subsídios locais ao capital e diminuem a provisão local para os “desprivilegiados”, polarizando ainda mais a distribuição social da renda, da terra e da proteção social.

Além disso, os tipos de trabalhos criados nessa onda empreendedora não alteram a distribuição de renda porque são centrados nas pequenas empresas e na terceirização, sustentados por variadas marcas de precarização com baixa qualificação e tendência a maior distinção dos trabalhadores mais qualificados, o que amplia a desigualdade local.

Nesse quadro, em que a região se torna espaço preponderante da disputa por investimentos, as leis coercitivas da concorrência provocam uma plêiade de muitas inovações culturais, políticas, de produção e consumo de base urbana. Por conseguinte, provocam o fenômeno do projeto de fragmentos urbanos com inovações em determinados territórios ao invés de planejamento urbano abrangente de uso político do espaço.

De fato, trata-se de um momento particular de reconfiguração do fluxo de capital nas regiões, que recondiciona a política nas localidades, capturando fundo público e mobilizando as regiões para o empreendedorismo.

Nas entranhas desses processos, o empreendedorismo estimula o desenvolvimento das atividades e dos esforços que representam capitalização do solo, o que implica valorização das propriedades, com o correlato aprofundamento da desigualdade social, dada a hiperconcentração fundiária que estrutura a terra, em especial em formações subdesenvolvidas como a do Brasil<sup>7</sup>.

Em suma, essa nova etapa do capitalismo mundializado com dominância financeira se desdobra em resultados que levam a acelerar o declínio e não a reverter o quadro economicamente depressivo do atraso local latente no debate sobre o desenvolvimento regional (BRANDÃO, 2007). Todavia, a imagem de prosperidade ganha proeminência nas narrativas governamentais e midiáticas, levando a região (convertida a área de investimento) a ficar em evidência e expor o êxito da *parceria público-privada*, mesmo que a vida real que corre por trás dessa vitrine seja *mais dura e desigual*, nos traços conhecidos como segregação sócio-espacial e não direito ao espaço público (ROLNIK, 2015).

O modo subliminar de como a reprodução dessa razão neoliberal atinge a subjetividade dos indivíduos e reconfigura as práticas sociais acentuam a magnitude das mudanças. Como sociedade humana, essas exigências objetivas da dinâmica econômica não dizem respeito somente a cálculos impessoais de vantagens, mas exigem uma subjetividade coletiva coerente, que produza mutação no modo de vida. Nesse processo, aparelhos privados de hegemonia como a mídia, por exemplo, tem relevante expressão na produção desse indivíduo neoliberal em busca do seu melhor desempenho, como mostram os *realities shows*, os esportes de alta competição, a educação financeira individual e toda literatura de alto-ajuda que alcançaram larga expressão na última

---

<sup>7</sup> Uma das fortes tendências da mundialização é a aquisição de terras por investidores estrangeiros e o Brasil tem expressão nisso, seja como território de aquisições seja como nacionalidade original de grandes corporações do agronegócio, que tem destaque em compra de terras na Austrália, África e América Latina (JBS, Monica Semillas, Asperbras Pinesso, entre outros). Vinte grupos estrangeiros americanos, chineses, japoneses, franceses e holandeses estão entre os que adquiriram terras no Brasil somando em conjunto 2,74 milhões de hectares. As corporações brasileiras que se projetaram no mundo adquiriram 124 mil hectares. (CASTILHO, Alceu. 20 grupos estrangeiros têm 3 milhões de ha de terras no Brasil. In De olho nos ruralistas, Observatório do Agronegócio no Brasil. Acesso em 20/01/2017: <https://outraspalavras.net/deolhonosruralistas/2017/01/09/20-grupos-estrangeiros-tem-3-milhoes-de-ha-de-terras-no-brasil/>)

quadra histórica. A mensagem do indivíduo que independe dos condicionantes estruturais da sociedade atinge a capilaridade das diferentes dimensões das relações sociais, vertebrando o modo de vida neoliberal efetivamente como competição.

Evidentemente, o Estado tem papel chave nesse processo, deitando por terra aquele fetiche de seu retraimento que esteve em voga na assertiva de “Estado mínimo”. A crítica dos últimos 20 anos de capitalismo neoliberal mostra-nos que não se tratou de um desengajamento do Estado, mas de mudanças da espécie de sua ingerência e de suas finalidades. Além de privatizar empresas e serviços, vimos “a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais.” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 273).

O Estado ajuda a fixar a dinâmica financeirizada do capital e ao mesmo tempo se submete a ela, operando uma profunda transferência de renda para rentistas e empresas, respaldada no discurso do interesse nacional pela competitividade globalizada e na difusão da concorrência para o conjunto das esferas sociais – “pesquisa, universidade, transportes, incentivos fiscais, ambiente cultural e urbanização, garantia de mercado (...). Em outras palavras, a intervenção governamental toma a forma de uma política de fatores de produção e ambiente econômico.” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 283).

Esse novo quadro normativo da ação pública, orientado pela concorrência, concebe a população e as regiões como recursos para a competição ou entraves à mesma, caso os indivíduos e as instituições regionais não se transformem em ativos positivos para o capital deslanchar mais valor.

O confronto desse ordenamento neoliberal exige o aprofundamento da crítica das instituições e da subjetividade que lhe dá sustentação e tornou anacrônico os postulados e os imperativos jurídicos dos direitos sociais e da responsabilidade pública com a desigualdade social e regional, como estabelece a Constituição Federal em vigência e suas regulamentações. O *ethos* da competição transforma qualquer paradigma distributivo e de justiça social em quase letra morta. A lógica empresarial de governos não está voltada para enfrentar disparidades, mas para instrumentalizar material e simbolicamente a região *para se* distinguir na multidão de outros possíveis campos de investimento. O Estado é condição da mobilidade do capital, ou seja, sua flexibilidade depende de que aquele crie infraestrutura física e simbólica para a disposição concorrencial. “(...) o Estado se põe a serviço de interesses oligopolistas específicos e não hesita em delegar a eles uma parte considerável da gestão sanitária, cultural, turística ou até mesmo ‘lúdica’ da população.” (DARDOT e LAVAL, 2016, p.286). Mas, fundamentalmente, a visão empresarial torna o enfrentamento das disparidades sociais e regionais através de políticas e ações públicas vetores de desperdício e ineficácia. A mobilização do aprimoramento do desempenho dos indivíduos e da região transforma-se em campo de investimento material e imaterial do Estado.

Nesses termos, a perspectiva republicana e distributiva do debate sobre as desigualdades regionais, que mobilizou a intelectualidade e a política nos anos 1950-1970 é suplantada pela mobilização da região para a competitividade. Isso coloca necessariamente novas exigências para as lutas sociais, porque as mesmas precisam formular uma crítica mais geral do empreendedorismo nas novas formas de vida e subjetividade do capitalismo, e, ao mesmo tempo, definir novas táticas e estratégias para o enfrentamento político da questão regional. O anacronismo dessas práticas sociais especulativas e empreendedoras em relação à Constituição Federal denuncia, mais do que nunca, que a narrativa dos direitos sociais precisa ser substancialmente problematizada tendo como referência as formulações do capital para sua crise, nas últimas décadas, confrontando as mesmas com as reais necessidades da maioria da população

nas regiões. Isso exige confrontar a preponderância das corporações empresariais nas ações dos governos e no poder sobre os destinos humanos e da natureza.

O capitalismo mundializado defronta-se com seus limites ambientais e de eliminação de empregos, de modo que alternativas keynesianas do passado são descabidas hoje. Alternativas que não enfrentem esse debate teórico e histórico serão reduzidas a criação de meros dispositivos técnicos formalistas, esvaziados de potência política para lidar com as disparidades regionais produzidas no atual contexto. A recente Política Nacional de Desenvolvimento Regional teve esse desfecho (AMPARO, 2014). A violência da longa ruptura expressa nas atuais crises e nas imensas desigualdades confrontam as promessas de prosperidade por meio da exponenciação da cobiça e da competição reprodutora de valor.

O resultado desses 30 anos de mundialização neoliberal pode ser verificado no aumento da concentração de renda e oligopolização empresarial. Em 2011, economistas suíços mostraram que 737 entidades (bancos, seguradoras ou grandes grupos industriais) controlavam 80% do valor das 43.000 multinacionais da lista da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Desagregando os dados, os pesquisadores demarcaram que 147 multinacionais daquele montante possuíam 40% de todas as multinacionais do mundo. Neste grupo, 50 grandes detentores de capital constituíam uma “super entidade”. Basicamente, a articulação era formada pelo capital financeiro, em suas variadas versões - banco, seguradora, *hedge funds* e outras carteiras de investimentos. Ou seja, esses 50 dominavam a dinâmica política e econômica mundial. O risco sistêmico de bolhas dessas alternativas da rede financeira lembra a crise *subprime* (2008) e sinaliza o poder de acionistas e investidores para realizar reestruturações nas empresas ou impor mudanças aos Estados, como o faz a chamada “agenda de austeridade fiscal”, levada a frente pelas agências multilaterais (VITALI *et alii*, 2011). Não só há uma forte concentração, como os segmentos envolvidos estão integrados entre si, em suas prioridades de investimento, amplificando o poder econômico e político.

Dados de um estudo publicado neste ano mostram que a distância entre os mais ricos e os mais pobres foi alargada, pois o 1% mais rico mantém um fosso enorme em relação aos 99% restantes da humanidade (OXFAM, 2017). O estudo, que consulta base de dados do *Credit Suisse Wealth Report 2016* e da lista de milionário da Forbes, mostra que o ritmo desse distanciamento está mais acelerado que em outros tempos, demonstrando que o modelo de sociedade em curso avança efetivamente para a barbárie. Apenas oito homens concentram a riqueza da metade mais pobre do mundo, ou seja, 3,6 bilhões de pessoas. O estudo alerta para como esses agentes do capital atuam para aprofundar essa disparidade, além de mencionar o alto rendimento de ações e investimentos financeiros. A maximização de altos lucros é proporcionada pela estratégia de pagar poucos impostos, usando para isso paraísos fiscais e a concorrência entre regiões que disputam ofertas de incentivos e tributos baixos. Diz o estudo que a queda de impostos das empresas, a queda da renda do trabalho e os altos retornos financeiros de acionistas estão entre as variáveis que alimentam mais esse fosso. Há ainda, segundo o estudo, os artifícios de financiamento de candidaturas políticas, as atividades de *lobby* e os subsídios a centros de estudo e a universidades que ao promoverem a agenda de austeridade e *empreendedorismo* influenciam material e politicamente as instâncias do Estado e de formação cultural, em favor da continuidade e aprofundamento dessas disparidades.

Salvador (2016) evidencia essas vantagens do capital, proporcionadas por desregulações neoliberais ao estudar o sistema tributário brasileiro. Afirmar ele que além do imposto indireto regressivo que atinge sobremaneira os trabalhadores, o imposto direto via declaração anual de renda não taxa adequadamente as fortunas. As informações sobre rendimentos e bens da Secretaria da Receita Federal, entre os anos de 2007 e 2014, mostram que 0,36% (700.000) da população declarante detém um patrimônio de 45,54% do total. O estudo é

amplo e pertinente a esse debate da desigualdade e da injustiça tributária, revelando o descalabro da não taxação de lucros e dividendos, por exemplo, levando ao dado acachapante de que os 71.440 declarantes mais ricos, com renda acima de 160 salários-mínimos em 2013, tinham 65,80% de sua renda de rendimentos isentos e não tributáveis. E, diz o estudo, que a geografia dessa concentração de renda e patrimônio envolve principalmente os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, de modo que o sistema tributário ao invés de reverter ou atenuar agruras do perene quadro de desigualdade regional, as aprofunda. Nesse sentido, o Imposto de Renda tem efeitos concentradores de renda, que foram aprofundados a partir de 1995 pela legislação neoliberal que permitiu que lucros e dividendos, e suas remessas ao exterior ficassem isentos de tributação. O pesquisador mostra que a sustentação da receita de impostos é dada pelas remunerações de trabalhadores assalariados e funcionários públicos, que são visados também pela agenda de ajuste fiscal, que invariável e periodicamente diminui a renda dessas camadas sociais.

Vimos, então, que ao refletir sobre a totalidade social conseguimos destacar como a mesma se desdobra no fenômeno das disparidades regionais e a justiça tributária é um bom exemplo do disparate em análise aqui. Ao mesmo tempo, mostrando o papel ativo do Estado na produção do espaço, com esses contornos de desigualdade sociorregional.

Em suma, a desigualdade da neoliberalização proporcionou relativo deslocamento dos efeitos da crise de realização do valor, sustentada na maior especulação nas regiões. O planejamento regional de superação dos indicadores perversos das disparidades sociorregionais parece uma ideia fora do lugar e do tempo histórico do capital. Isso não significa impossibilidade da ação histórica de resistência, mas a disputa para mudar esse quadro envolve compreender mais densamente essa fase do capitalismo porque as disparidades regionais são alavancas para especulação.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse pensamento sobre o empreendedorismo como estratégia para a região introduz nova densidade à questão regional, na medida em que dissemina a especulação como dinâmica da vida comum. Essa inflexão aprofunda as diferenças sociais, potencializando as contradições sociais que estão na base da questão social. Na lógica do desenvolvimento espacial capitalista contemporâneo a competição funciona como lei coercitiva, decorrendo daí um sistema urbano organizado de modo competitivo. As assimetrias deixam de ser negativas para o pacto federativo, mas impulsionadoras da competitividade.

Nesse quadro, os serviços coletivos, as políticas sociais, a moradia e a qualidade do trabalho perdem proeminência na agenda pública, exceto se servem para incrementar negócios por meio de parceria publico-privada.

A competição é uma lei tendencial da vida capitalista e nesse tecido social se insere a governança urbana neoliberal, reproduzindo as necessidades da realização do valor, de modo que variados fermentos são dosados para atrair e estimular o desenvolvimento, sob condições locais específicas e por meio de ações coordenadas de empresas, poder público e outras instituições. Isso se faz repondo o contraste entre o vigor superficial de diversos projetos de regeneração de economias urbanas debilitadas e as tendências subjacentes da condição urbana, como cidade dupla com centro regenerado e um mar circundante de pobreza. Os resultados deletérios precisam ser pensados no quadro das consequências macroeconômicas como o impacto regressivo sobre a distribuição de renda e o enfrentamento das refrações da questão social.



Esse quadro teórico interpretativo sobre a região sugere desafios ao debate no sentido de compreender a dinâmica regional especulativa como dimensão da questão social, de caráter historicamente diferenciado, no atual contexto do capitalismo.

A expansão das fronteiras decorrentes da mundialização do capital dos tempos recentes – que abre novos campos de valorização do valor - se coaduna com esse processo especulativo das regiões impondo-se como resposta neoliberal à crise, mesmo que sem resolvê-la. Nesse quadro, a questão democrática se impõe como um problema efetivamente esgarçado com a acentuação do poder do capital e a regressividade dos direitos sociais. Ou seja, o panorama da maior mundialização impõe o dilema da localidade como possível estratégia para atuar nesse quadro de volatilidade capitalista, aprofundando a concorrência urbana entre as regiões, o que esquentava ainda mais as desigualdades sociais e geográficas.

A questão meridional brasileira – das disparidades sociorregionais - exige um pensamento teórico e político consequente no bojo da construção de um novo bloco histórico, por isso é preciso aprofundar o entendimento de como as regiões se inserem nessa volatilidade recente do capital que exige estratégias de retorno de valor com a competição dos lugares, esvaziando de sentido as premissas republicanas. Efetivamente, o dogma da austeridade fiscal e da competição como deslocamento da crise dão novos contornos para a questão regional e enfraquecem as proposições de planejamento regional público como estratégia redistributiva de ampliação de direitos sociais, efetivamente. Ao contrário, na perspectiva do capital, hoje, as regiões precisam buscar, principalmente, competências endógenas para inserção na dinâmica da divisão internacional do trabalho, do tempo presente.

Essa reflexão precisa avançar ainda mais, no sentido de problematizar o Estado como agente da produção do espaço, por onde sacramenta sua simbiose com o capital, seja criando as condições da produção seja o controle do território. Como situamos brevemente aqui, a conexão da região com o plano mundial exige atuação do Estado, seja formulando os aparatos legais e normativos (desonerações, incentivos e desregulamentações), seja criando situações de segurança (fiscal, monetária e policial) que tornem interessante a inversão de capital. Essa referência coloca novos limites às cidades (e regiões) e o uso social dela, exigindo compreensão analítica apurada para poder disputar politicamente o acesso ao fundo público e a viabilização de direitos sociais.

## V. REFERÊNCIAS

Alentejano, P.R. (1998): O conceito de região e a problemática dos assentamentos rurais. In: *Revista NERA*, ano I, n. 2, São Paulo: UNESP.

Amparo, Paulo P. (2014): Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. In: *Interações*, v.15, n.1. Campo Grande.

Barbosa, Rosangela N.C (2018): Questão social, crise do capital e formação profissional: desafios ao Serviço Social na contemporaneidade. In: *Revista Sociedade em Debate*, v. 24, n. 2, mai/ago. Pelotas: Universidade Católica de Pelotas..

\_\_\_\_\_ (2016): Arranjo produtivo local, política do espaço e flexibilização do trabalho. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 125, jan./abr. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_ (2014): A alienação, a crise e os Manuscritos Econômico-Filosóficos: retomada do debate na formação intelectual. In: *Textos & Contextos*, v. 13, n. 2, jul/dez. Porto Alegre: PUC-RGS.

Benko, Georges (1990): *Economia, espaço e globalização*. São Paulo: Hucitec.

- Bourdieu, P. *O poder simbólico* (2007): Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Brandão, Carlos (2007): *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. São Paulo: Unicamp.
- Cardozo, Soraia A. (2014): Crise da política regional de desenvolvimento e a guerra fiscal. *Revista Política e Planejamento Regional*, v.1, n.1. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- Castilho, Alceu (2017): 20 grupos estrangeiros têm 3 milhões de ha de terras no Brasil. In: De olho nos ruralistas, Observatório do Agronegócio no Brasil. Acesso em 20/01/2017: <https://outraspalavras.net/deolhonosruralistas/2017/01/09/20-grupos-estrangeiros-tem-3-milhoes-de-ha-de-terras-no-brasil/>.
- Chesnais, F. (ed.) (2005): *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo.
- Dardot, P. e Laval, C. (2016): *A nova razão do mundo; ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Egler, Cláudio G. (1995): Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, I. e outros (eds.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Fontes, Virginia (2010): *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ.
- Furtado, Celso (1976): *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Nacional.
- Harvey, David (1996): *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola.
- \_\_\_\_\_ (2005): *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.
- \_\_\_\_\_ (2011): *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Pau: Boitempo.
- Hobsbawm, E.(1995): *A Era dos Extremos: o breve século XX. Eric. São Paulo, Companhia das Letras*.
- IPEA (2010): Desigualdade regional recente: uma nota a partir de dados estaduais. In: *Comunicados do IPEA*, n.71. Brasília: IPEA.
- Keller, P.F. (2008): Clusters, distritos industriais e cooperação interfirmas: uma revisão da literatura. In: *Revista Economia & Gestão*, v. 8, n. 16. Belo Horizonte: PUC-Minas.
- Marini, Ruy Mauro (2000): *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes.
- Mészáros, István (2001): *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo.
- Mouhoud, E.P. (2007): Deslocalização das empresas e vulnerabilidade dos territórios: antecipar os choques da mundialização. Trad. Júlio Marques Mota. Coimbra: UC, 2007. Acesso em 20/01/2017 [http://www4.fe.uc.pt/ciclo\\_int/doc\\_07\\_08/3\\_mouhoud\\_pt.pdf](http://www4.fe.uc.pt/ciclo_int/doc_07_08/3_mouhoud_pt.pdf)
- OCDE (2013): *Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013*. Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189058-pt>
- Oliveira, Francisco de (1993): A questão regional: a hegemonia inacabada. In: *Estudos Avançados*, 7(18). São Paulo: USP.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo.
- OXFAM. (2017): Documento Informativo da OXFAM 2017. OXFAM Internacional. Acesso em 15 de janeiro de 2017: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/economia\\_para\\_99-relatorio\\_completo.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/economia_para_99-relatorio_completo.pdf)

Rodrigues, Haidée de C.P. (2013). Capitalismo atual, reificação e as novas formas dos processos de trabalho: o caso do polo de confecções do agreste em Toritama-PE. In: *Marx e Marxismo 2013: Marx hoje, 130 anos depois*. Niterói: UFF, NIEPMarx.

ROLNIK, Raquel (2015): *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.

SALVADOR, Evilásio (2016): *Perfil da desigualdade e injustiça tributária*; com base nas declarações de renda 2007-2013. Brasília: INESC.

VITALI, S. et ali (2011) The network of global corporate control. Acesso 15/01/2017: <https://arxiv.org/pdf/1107.5728v2.pdf>

**OS PRODUTOS CULTURAIS NOS LIVROS  
DIDÁTICOS: UMA ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES  
NO DISCURSO PEDAGÓGICO**

CHAUD PALACIOS MARIN, LARA

# OS PRODUTOS CULTURAIS NO LIVRO DIDÁTICO: UMA ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES NO DISCURSO PEDAGÓGICO

## I. INTRODUÇÃO

Refletir sobre o consumo de produtos culturais infantis envolve várias facetas da vida das crianças contemporâneas. Saber onde ela vive, com quem, como é o seu dia-a-dia, que lugares frequenta, quais são seus hábitos familiares e onde ela estuda, são, sem dúvida, fatores relevantes que compõem o cenário do consumo cultural infantil. Partindo-se do princípio de que grande parte de seu dia as crianças frequentam a escola, as referências que lá aparecem e com as quais têm contato, serão, portanto, de grande alcance e relevância em suas vidas.

Dentro desse espaço, elas entram em contato com as referências culturais de seus colegas, mas, sobretudo com as oferecidas pela própria escola, as quais serão, por sua vez, tidas como legitimadas no campo da educação. Mesmo sem a intenção explícita, indicar certos livros, não trabalhar com certos materiais, ou até mesmo não ter acesso a tais culturas, faz com que a escola apresente um determinado conjunto de referências culturais e trabalhe com ele, de maneira a explorar suas potencialidades a partir de justificativas didáticas. Privilegiar certas referências em detrimento de outras não quer dizer, necessariamente, que essas outras não poderiam ser utilizadas ou conhecidas, no entanto, faz-se necessário compreender como aparecem tais referências no contexto do livro didático e quais as propostas sugeridas para que se trabalhe com elas.

É evidente notar que algumas referências estão presentes na história escolar há mais tempo, outras aparecem e desaparecem, bem como outras ainda ganham espaço permanente nas práticas pedagógicas. Analisar, portanto, quais são essas referências e como são apresentadas em um livro didático é objetivo deste artigo que pretende investigar como elas são dispostas no campo educacional e que lugar ocupam na formação cultural das crianças. Tal pesquisa colabora, portanto, com o mapeamento cultural da escola, pois leva em consideração “(...) as ‘práticas escolares’ e os seus correlatos (objetivados em mentalidades, discursos, procedimentos, hábitos, atitudes, regulamentações, “resultados escolares” etc.)” (AZANHA, 1991, p.67), de maneira a analisar o discurso sobre a cultura presente em um livro didático.

Para isso, fez-se o exercício de mapear as referências culturais propostas em um livro didático da área de Língua Portuguesa destinado ao 3º ano do Ensino Fundamental I (EF1) aprovado pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) brasileiro para o triênio 2013, 2014, 2015. Por meio da perspectiva dos Estudos Culturais, pretende-se observar o que é legitimado enquanto cultura nesse material e quais são as orientações dadas ao professor para sua utilização, para que se compreenda o discurso pedagógico nesse contexto. Dessa forma, pretende-se investigar o que compõe esse discurso sobre as referências culturais infantis e como a escola está inserida nele.

É importante salientar que tal proposta de pesquisa não parte do pressuposto de que esse discurso foi formulado por alguém ou alguma entidade e é, pois, colocado em prática, sendo a escola apenas um objeto deste cenário. Porém se apoia nas teorias de Foucault (1996) que trazem a ideia de que o conjunto de práticas discursivas, bem como seus agentes e espaços, criam um contexto que colocam em prática o discurso como algo próprio de si, um corpo, uma episteme, uma vez que ele está em constante formação e transformação. Tal discurso, pois, é compreendido no contexto daquilo que o autor chama de vontade de verdade, a qual se instaura

a partir do século XIX sob a forma da aquisição dos saberes e utilizações deles em instituições. De acordo com o autor,

“(...) essa vontade de verdade, como os outros sistemas de exclusão, apóia-se [sic] sobre um suporte institucional: é ao mesmo tempo reforçada e reconduzida por todo um compacto conjunto de práticas, como a pedagogia, é claro, como o sistema dos livros, da edição, das bibliotecas, como as sociedades de sábios outrora, os laboratórios de hoje.” (FOUCAULT, 1996, p.17).

Sendo assim, o artigo aqui apresentado busca analisar as referências culturais sugeridas por um livro didático como uma dessas práticas sobre as quais se refere o autor e que compõe o contexto do discurso pedagógico. Esse exercício, portanto, partiu da análise do livro do professor do exemplar da coleção “Ápis: Letramento e Alfabetização”, da Editora Ática, destinada às séries iniciais do EF1 (1º, 2º e 3º anos) no qual são explicitadas as intenções didáticas do material e suas justificativas teóricas, que se apoiam em diferentes estudos pedagógicos, os quais revelam um discurso que será, aqui, explorado.

Escolheu-se o livro didático, por ser um material escolar de grande alcance na educação brasileira. Além disso, o livro aqui analisado foi aprovado pelo PNLD 2012 para ser utilizado em todo o Brasil e o mais distribuído pelo governo no ano referido e também em 2016 de acordo com a área do conhecimento e séries iniciais do EF). É importante observar que por mais que esses dados mostrem o alcance desse material, isso não quer dizer que as escolas que os receberam fizeram o mesmo uso dele e seguiram suas orientações da maneira proposta. A autonomia docente e a diversidade de contextos escolares são fatores relevantes para se pensar a utilização do livro didático, uma vez que a professora pode selecionar as atividades propostas no livro e planejar como estas serão encaminhadas.

No entanto, a análise aqui proposta se refere apenas ao que o livro didático apresenta com relação aos produtos culturais e qual o referencial pedagógico apresentado nas orientações didáticas oferecidas à professora, de maneira que isso possa contribuir para as reflexões acerca do discurso pedagógico. Para essa análise, foi feito um mapeamento em que se observou a função didática de cada produto cultural que aparecia no livro - se era destinado para leitura, interpretação de texto, análise de imagem, repertório etc. -, se havia alguma orientação específica para o uso de tal produto e a quantidade de vezes que ele era utilizado nesse material. Tais observações serão exploradas neste artigo, para que se reflita sobre as escolhas culturais no âmbito pedagógico.

## II. OS PRODUTOS CULTURAIS E SEUS USOS PEDAGÓGICOS

Apesar de não ser unanimidade nas escolas brasileiras, o livro didático é, sem dúvida, um material muito utilizado no país em escolas públicas e particulares. Uma vez que se opta por utilizá-lo, mesmo que não completamente de acordo com as orientações didáticas propostas, as referências culturais nele contidas irão percorrer o ensino, seja diretamente, por meio das atividades propostas, ou indiretamente, por apresentar as referências culturais e reflexões propostas no livro. Tal fato faz com que se possa compreender o livro didático como um material cultural relevante para a formação cultural dos alunos.

O livro aqui analisado é organizado em unidades que se referem a gêneros textuais. Em cada uma delas, há seções de análise do gênero, leituras, estudos gramaticais, interpretação de texto, produção de texto e indicações literárias ou de outros produtos culturais como CD, DVD ou sites. Também há no final de cada unidade uma página denominada “Hora da diversão”, em que há propostas de passatempos, como caça-palavras, palavras cruzadas ou atividades com imagens, além de leituras curtas e engraçadas. Dentre os gêneros textuais abordados nos livros

estão os contos de fadas, história em quadrinhos, poesia, histórias infantis variadas, fábulas, verbetes de dicionário, texto informativo, reportagens e textos teatrais. Por ser um material da área de Língua Portuguesa, os próprios gêneros textuais já podem ser considerados produtos culturais, uma vez que fazem parte da literatura, tornando, portanto, essa análise rica em material para investigar. No entanto, além dos gêneros textuais, o livro também se refere a outros produtos como desenhos animados, filmes, letras de músicas - em que se sugere ouvi-las -, CD, DVD, revista, sites e jornal. É importante observar que alguns desses produtos são explorados em determinado contexto e outros variam. No caso dos gêneros textuais que nomeiam as unidades do livro, eles são trabalhados tanto no contexto da leitura e ampliação de repertório, quanto no contexto de produção, interpretação, análise ou estudos gramaticais. Já os sites, revistas, DVD's, CD's, letra de música, filmes e desenhos animados, aparecem como indicações, análises de imagens, passatempo, ilustração de atividades e leitura para ampliação de repertório cultural.

O agrupamento de gêneros literários a partir de seus aspectos tipológicos sugere certa relevância para a cultura literária, uma vez que há uma organização de seus conteúdos ao longo do livro e intenções claras do que se deve aprender com isso. Os outros produtos culturais que aparecem no âmbito da indicação ou diversão, são aqueles mais recentes e não necessariamente legitimados socialmente enquanto cultura. Sua recorrência é menor ao longo do livro e não há uma proposta estruturada com relação a eles, estando ali para ilustrar e se aproximar das referências populares infantis, de maneira a tornar o livro atraente para a criança, porém, por conta disso, também passa a ser reconhecido enquanto cultura infantil.

De qualquer forma, tais referências são de animações que perduram no tempo, como Super-Homem, Homem-Aranha, Mulher Maravilha, Hulk e Popeye, ou de filmes adaptados de histórias clássicas, como Os Três Porquinhos, Chapeuzinho Vermelho, Pinóquio, Alice no País das Maravilhas, A Bela e a Fera, entre outros. Não há, por exemplo, desenhos animados contemporâneos, uma vez que não se saberia a repercussão causada, pois os mesmos não teriam ainda validade pedagógica para estarem presentes em um livro didático.

Partindo desse conjunto de referências culturais, durante a pesquisa observou-se certo destaque a dois gêneros específicos pela quantidade de vezes que aparecem no livro: a poesia e as histórias em quadrinhos. Por ser um gênero literário com características artísticas, diversos conteúdos e abordagens, vasto em variedade de linguagem e também de tamanhos, a poesia é sugerida como leitura para ampliar repertório, produzir texto, interpretá-lo, mas também para trabalhar aspectos da língua e da alfabetização. Assim como a maior parte dos outros gêneros tratados, as referências que dela aparecem são sempre de autores e obras brasileiras.

Poucas são as referências e indicações a obras estrangeiras. Estas se referem a contos de fadas e fábulas e, em uma ou outra página, a livros literários infantis ou curiosidades, além das referências ilustrativas a filmes ou desenhos animados. Tais referências nacionais engrandecem a cultura brasileira, valorizando-a, legitimando-a e colaborando para a formação de uma identidade nacional. De acordo com Hall (2006), “(...) as identidades nacionais não são coisas com as quais nós nascemos, mas são formadas e transformadas no interior da representação” (p.48), de maneira que há uma narrativa da nação para que se construa a ideia do ser brasileiro, no caso, e que ele possa se identificar com sua nação. Para esse autor, a globalização suspende essa ideia, uma vez que as trocas entre nações se tornam cada vez mais possíveis em um mundo informatizado, buscando apagar ou deslocar as identidades nacionais (p.73). No entanto, as referências nacionais contidas no livro didático aqui analisado mostram uma valorização da cultura brasileira para que ela permaneça enquanto referência, crie identidades, mas acima de tudo, não esmoreça frente à publicidade e ao consumo da cultura internacional.

Outro gênero bastante explorado no livro é a história em quadrinhos. Nesse caso, ela também é apresentada com o propósito didático da leitura, indicação, interpretação, produção de texto e estudos gramaticais. Em um primeiro momento, tal descoberta pode parecer uma surpresa, uma vez que as histórias em quadrinhos possuem características de sátira, informalidade e humor, além de terem sido consideradas pelos estudos pedagógicos dos anos 1940 literatura ruim, de má qualidade gráfica, sem programa definido, prejudicial à formação do caráter e da mente e pouco sadia às crianças e jovens que deveriam ser orientados a não ler tal material, o qual deveria ser retirado de escolas e bibliotecas, para serem reformulados e corrigidos. No entanto, por essas próprias características informais, satíricas e até mesmo mundanas é que as histórias em quadrinhos se tornaram, em 50 anos, material de estudo da língua que possibilita trazer a oralidade para o livro didático.

As referências trazidas (Turma da Mônica, Níquel Náusea, Peanuts, Calvin e Haroldo, Fala Menino e quadrinhos de Lêda Aristides e Anabel Lancaster) são aquelas cujos autores começaram sua carreira publicando tirinhas em jornais - produto cultural de cunho informativo e jornalístico - sendo, legitimadas e permitidas, por assim dizer, para o público infantil, e não as revistas de histórias violentas ou sexuais, antes referidas nos anos 1940. As histórias em quadrinhos são um gênero que era considerado vulgar, de cultura popular, sem prestígio social e passou a ser considerado “(...) um componente central da cultura contemporânea” (CANCLINI, 2015, p.339). Eis um exemplo de um produto cultural ao mesmo tempo popular e, justamente por sua popularidade e existência, erudito apresentado no livro didático.

Por trazer essa dualidade de referências culturais, o livro didático adquire um valor de formador cultural o qual legitima certa cultura em suas páginas, seja nas entrelinhas, mas principalmente por meio de indicações. Para construir esse repertório, há uma seleção das referências culturais e aquelas que aparecem são apresentadas como adequadas para formar o indivíduo contemporâneo. Por meio de indicações a alguns títulos, o livro didático legitima aquilo que nele aparece, descartando outras referências que nele não estão.

No final deste livro, há um Manual do Professor, o qual justifica teoricamente as abordagens pedagógicas do material e oferece orientações gerais para o ensino. Neste manual, há ênfase para a formação do leitor e importância da leitura na escola, tanto no sentido da alfabetização, quanto do letramento - que envolve um conhecimento mais amplo da escrita enquanto bem cultural e não somente a decodificação das letras. Sendo assim, o livro propõe que se adquira o repertório apresentado na sociedade, de maneira que a criança se intere do mundo, decodificando seus signos e formas de expressão. De acordo com as autoras, “o objetivo de um projeto didático de leitura é criar necessidades no leitor: querer conhecer, apoderar-se de bens culturais ainda guardados pela escrita, descobrir outros mundos, perceber e buscar outras leituras que “conversem” com sua leitura (...)” (BORGATTO, BERTIN e MARCHEZI, 2012, p.50 do Manual do Professor). Ora, aqui fica claro que, dentre outras funções da leitura, está a de conhecer a cultura humana escrita. Evidentemente que tal necessidade está posta na sociedade desde o advento da imprensa e a publicação de livros e periódicos.

No entanto, é interessante observar nesse trecho o verbo utilizado para que se conheça a cultura: apoderar-se, ter poder, conquistar para si. Tal palavra sugere um poder dado à cultura de maneira que seja preciso conquistá-la para ter sucesso no mundo contemporâneo. Nas orientações fica claro o objetivo de desenvolver habilidades de leitura e escrita. O livro oferece esse ensinamento pautado na literatura brasileira a qual se torna referência principal e fundamental, tornando-se legitimada.

Além disso, o manual também destaca a função de formação da sensibilidade humana por meio da literatura, mostrando que algumas obras que possuem sensibilidade estética, diferentes



linguagens e jogo de palavras, colaboram para afetividade e autoconhecimento do indivíduo. Sobre isso, é importante ressaltar o movimento pedagógico por uma busca de educação no âmbito da ética e da moral. Partindo ou não das escolas, tal concepção por formar crianças mais humanas se apresenta como uma demanda contemporânea e está presente no livro didático o qual sugere certas leituras literais para tais ensinamentos, como as fábulas, ou de caráter interpretativo, como poesias e outras histórias, mas pouco do âmbito filosófico, sugerindo certas condutas ideais ou esperadas para o indivíduo contemporâneo.

É proposto também nesse manual que haja um incentivo da escola para que os alunos frequentem a biblioteca, criem o hábito da leitura e encontrem o gosto por ela, de maneira a valorizar tal costume e ensinar práticas consideradas importantes para a formação do indivíduo contemporâneo. Vê-se, aqui, uma concepção evolutiva e desenvolvimentista do ser humano, uma vez que se deve formá-lo para que ele possa viver no mundo quando estiver apto para tal, na vida adulta. Sendo assim, torna-se necessário ensinar não somente conteúdos formais, mas também hábitos e costumes considerados ideais, esperados pela sociedade e legitimados no campo da educação.

De acordo com as práticas e referências culturais trazidas no livro, há um estímulo para que as crianças consumam os títulos nele presentes. Bourdieu & Passeron (2015) evidenciam a importância da instituição escola na formação cultural dos indivíduos, quando dizem que “a enquete sobre o consumo pode, no estado atual, levar a uma enquete sobre a produção: para saber o que o estudante (e a fortiori o liceal) consome, basta (ou quase) saber o que o ensino produz” (p.62). O leitor contemporâneo implicado em observar as trocas culturais, onde e como elas acontecem, irá questionar essa ideia, argumentando que fora da escola, as crianças têm acesso a outras culturas, tanto em sua forma, quanto em seu conteúdo. Sem dúvida, no momento em que bate o sinal, os alunos vão para suas casas, assistem televisão, vídeos e séries na internet, ouvem música e brincam com seus brinquedos. Tal consumo, no entanto, tende a ser vigiado por seus familiares os quais vão incentivar certas referências, as quais acreditam ser as mais adequadas a seus filhos. Aquelas oferecidas pela escola, portanto, são previamente legitimadas pelo discurso pedagógico e se tornam, pois, mais adequadas para o consumo infantil.

Ora, essa ideia de controlar o que a criança deve ou não assistir, ler e ouvir data do período renascentista, em que, com as concepções humanistas, a criança deixa de ser considerada um adulto em miniatura sem privações e passa a ser vista como um ser que se tornará homem [sic] no futuro, portanto, potente para ser educada de acordo com o que se esperava e o que se queria da humanidade. Sendo assim, diferente da Idade Média, em que a criança era considerada apenas linhagem e seu período infantil era pouco cuidado e observado, na Renascença ela passa a ser paparicada, mimada e educada, dando origem à concepção de infância (ARIÈS, 1986). Desde então, a Educação se empenha em criar os melhores ambientes para a formação do futuro, selecionando aquilo que considera qualificado para educar o sujeito. Tais incentivos e privações podem ser mais ou menos intensos e efetivos, no entanto partem da ideia de haver um ambiente cultural adequado para a formação dos indivíduos.

Com a intenção de validar certas referências culturais para favorecer esse ambiente, a forma com a qual isso é feito no livro didático não muda. Se há uma máxima contemporânea entre as escolas nos processos de ensino e aprendizagem é o da busca pelo interesse do aluno, sempre com a intenção de conquistá-lo e, quando possível, que ele aprenda brincando. Ao longo do livro analisado, esse incentivo à ludicidade é explicitado de diversas formas: pela quantidade de ilustrações, linguagem informal e sedutora nos enunciados das atividades, propostas de passatempo ou criações de desenhos e, até mesmo, um setor reservado à “Hora da diversão” em todos os finais de unidades.

Essa ideia da ludicidade, a qual ganha um item especial no Manual do Professor, é defendida e inspirada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, criado em 1932 por intelectuais brasileiros preocupados com a educação e o futuro do país, em meio a um governo provisório. Dentre outros princípios, acreditava-se que a brincadeira fazia parte da natureza da criança, portanto, não se deveria privá-la disso, mas ajustar as intenções pedagógicas às vontades infantis e, sempre que possível, ensinar por meio de atividades lúdicas. A educação na Escola Nova passa a assumir um “caráter biológico”, com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado até onde o permitiam suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social.” (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 2010, p.40). A partir desse documento e das contribuições de outras áreas, como a psicologia - intencionada em identificar fases da vida humana, sobretudo da criança -, a pedagogia passa a usufruir dessas ideias para propor um ensino mais lúdico e divertido às crianças, na expectativa de que fosse mais efetivo.

Em seu estudo sobre o novo e o tradicional na educação brasileira, Cordeiro (2002) mostra como tais concepções caracterizaram o novo, estando, portanto presentes e validadas até os dias de hoje, como contraposição ao tradicional, o qual possui uma negatividade em seu termo. Sendo assim, o livro didático propõe referências culturais que combinam com esse princípio do novo, tanto em sua forma, quando insere em suas páginas caça-palavras, palavras cruzadas, ilustrações e produção de desenho; quanto em seu conteúdo, quando sugere leituras de caráter divertido como algumas histórias em quadrinhos, contos, poesias e letras de músicas.

Esse material, portanto, traz referências culturais selecionadas a partir de critérios pedagógicos, os quais garantem sua qualidade, legitimando certa cultura. No entanto o uso que se faz dele e o consumo de outras culturas a ele não atrelados, não monopolizam o consumo cultural infantil.

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar quais são as referências culturais infantis apresentadas em um livro didático, como são dispostas no campo educacional e que lugar ocupam na formação cultural das crianças, foram objetivos do artigo aqui apresentado. Saber que cultura é essa e quais as orientações dadas ao seu consumo colaboram para a compreensão do discurso pedagógico contemporâneo. O trabalho aqui desenvolvido foi um exercício de análise de um material, dentre tantos outros aspectos presentes na Educação, relacionado aos produtos culturais infantis.

Observou-se que a escola é um espaço de trocas simbólicas, o qual pode contribuir para a reprodução da cultura, mas também para sua reinvenção, uma vez que ela acolhe as referências culturais validadas pelo campo educacional, porém também as referências infantis trazidas pelas crianças, ou mesmo por professores, de fora desse contexto formalizado. O livro didático, por meio de sua materialidade e suas orientações didáticas, se apresenta como legitimador das culturas nele referenciadas. No entanto, a autonomia docente e a variedade de contextos escolares brasileiros fazem com que possa haver diversidade de utilização deste material.

Por ter grande alcance e um formato estabelecido, o livro didático representa algo concreto frente à liquidez caracterizada em alguns estudos sobre a contemporaneidade. Como visto, nele está presente o popular e o erudito. Mas será que tal classificação basta para caracterizá-lo? Não seria o popular nele apresentado - como os desenhos animados, filmes e quadrinhos - já considerado erudito, nos dias de hoje, uma vez que ele é um material legitimador? Tais questionamentos retratam uma vontade de seleção cultural pelo discurso pedagógico, ao mesmo tempo em que este lida com as práticas culturais não demarcadas no ambiente escolar.

De uma forma ou de outra, o livro didático apresenta clareza da cultura por ele selecionada. Ao explorar os gêneros literários como aspectos fundamentais da língua e por meio dos quais seus estudos se desenvolvem, tem como centro a literatura brasileira. Suas qualidades são cultivadas ao longo das páginas desse material, de maneira a valorizar a cultura brasileira, contribuir para a formação da identidade nacional, oferecer reflexão sobre diferentes aspectos da linguagem e formar o leitor literário.

Essa última característica se soma à da formação moral e ética de certos textos para compor ensinamentos relacionados aos hábitos e costumes infantis que se esperam de um adulto no futuro. Por meio dessa concepção evolucionista da educação e da seleção de certas referências culturais, o discurso pedagógico propõe, portanto, um ambiente cultural adequado, para que se forme o indivíduo contemporâneo.

#### IV. FONTE

BORGATTO, Ana Trinconi; BERTIN, Terezinha; MARCHEZI, Vera (2012). *Ápis: Letramento e alfabetização: 3º ano: livro do professor*. São Paulo: Ática.

#### REFERÊNCIAS

ARIÈS, Philippe (1986): *História Social da Criança e da Família*. Rio de Janeiro: Guanabara.

AZANHA, José Mário Pires (1990-1991). “Cultura escolar brasileira: Um programa de pesquisas”. *Revista USP*, n.8, dez/jan/fev, p.65-69.

AZEVEDO, Fernando de et al (2010). *Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Masssanganana. Disponível em [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraDownload.do?select\\_action=&coobra=205210&co\\_midia=2](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraDownload.do?select_action=&coobra=205210&co_midia=2)

BOURDIEU, Pierre (2007). *Sistemas de Ensino e Sistemas de Pensamento*. In: \_\_\_\_ *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, p.203-230.

BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude (2015). *Os herdeiros: os estudantes e a cultura*. Florianópolis: Editora da UFSC.

BRASIL. *Dados Estatísticos do PNLD* <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/dados-estatisticos>

CANCLINI, Néstor García (2015). *Culturas Híbridas, Poderes Oblíquos*. In: \_\_\_\_ *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: EdUSP, p.283-350.

CORDEIRO, Jaime Francisco Parreira (2002). *Apresentação*. In: \_\_\_\_ *Falas do novo, figuras da tradição: O novo e o tradicional na educação brasileira (anos 70 e 80)*. São Paulo: Editora UNESP, p.11-32.

EDITORIAL (1945). “Uma investigação sobre jornais e revistas infantis e juvenis IV: Resumo e Conclusões”. Em: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol.3, n.8, p.223-241.

FOUCAULT, Michel (1996). *A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970*. São Paulo: Edições Loyola.

HALL, Stuart (2006). *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A.

# **LA GUERRA DE INDEPENDENCIA DE CUBA Y SUS ESTRATEGIAS. UNA MIRADA TRANSVERSAL**

CLAUDIO GALLEGOS

# LA GUERRA DE INDEPENDENCIA DE CUBA Y SUS ESTRATEGIAS. UNA MIRADA TRANSVERSAL

## I. INTRODUCCIÓN

El siglo XIX refiere, entre otros aspectos, a las luchas revolucionarias del continente americano en búsqueda de culminar con los lazos coloniales con España. Parecería que 1824 plantea el fin de este proceso, pero en realidad sólo representa un paréntesis a ser reabierto en las contiendas por la liberación de Cuba y Puerto Rico.

La extensa y variada producción historiográfica del tema analiza este hecho como algo desagregado del resto de las independencias por el solo hecho de ocurrir a destiempo. Para 1868 y, aún más para 1898, América Latina representa una amplia gama de jóvenes Estados en estrecha relación con las potencias europeas.

Sin embargo, la mayoría de los estudios han ignorado la preocupación de las fuerzas cubanas en búsqueda del apoyo y legitimación del acto libertario por parte del resto de las naciones de América Latina, como fragmento del escenario regional de desarrollo del conflicto.

Asimismo, desde un tiempo hasta ahora, las reflexiones clásicas sobre la guerra han perdido parte de su potencial explicativo en función de las nuevas características que adquieren las guerras en el mundo. Y el caso de la guerra en Cuba es un caso testigo de la falta de una nueva mirada en base a nuevos parámetros explicativos. De todos modos, no se plantea la transformación de una forma de guerra en otra, sino, la aparición de una diversidad mayor de cuestiones por las cuales se llega a un conflicto bélico al cual se denomina guerra.

En otro sentido, dentro del campo de estudio referido a la legitimación, se ha demostrado la existencia de una extensa red de apoyo a la causa española respecto a la guerra por la independencia de Cuba desde los más recónditos espacios de América, pero no han dado cuenta de las redes que el Partido Revolucionario Cubano (en adelante PRC) impulsó a lo largo del continente.

En enero de 1892, se funda el PRC, y a partir de su creación, se instauran agencias, clubes, comisiones, asociaciones, etc. en búsqueda de apoyo. Los más relevantes se encuentran en Tampa y Cayo Hueso, entre los más destacados en Estados Unidos, pero también México, Centroamérica y Caribe y América del Sur.

El PRC representa un partido *sui generis* que no persigue, de manera inmediata, la puesta en marcha de mecanismos propios del sistema democrático, su cualidad esencial es constituirse en el partido de la guerra, órgano indiscutido de la República constituida en armas. Se dirige a crear una estructura política para la independencia en el doble intento de unir a los revolucionarios que actúan en el frente interno y externo. Por medio del mismo se busca fomentar la unidad en la Isla, que contribuya al triunfo rápido de la guerra, la fundación de un pueblo nuevo y de sincera democracia. (De Armas 1875:116)

Esta organización de tinte multclasista incorporó veteranos y jóvenes apodados “pinos nuevos”. De esta manera considera también que la guerra es un procedimiento político, que se encuentra a cargo de un partido político como fue el Partido Revolucionario Cubano. (Martí 1992:84)

Una vez proclamada la constitución del partido comienza una nueva etapa de organización de la revolución, en donde la estrategia esencial radicaba en el apoyo y legitimación a

la causa cubana en el exterior. La incipiente nación cubana y la desgastada metrópoli española reiniciaban una lucha con varios escenarios. De este modo nos encontramos con el desarrollo de relaciones internacionales, diplomáticas o no, que representan la base de las acciones en la isla.

Queda claro, entonces, que la creación del PRC evidencia la necesidad de llevar a cabo una guerra desde dentro y fuera de la Isla. Sus inicios en Nueva York y la heterogeneidad de sus miembros adquieren una importancia mayor luego de la muerte de Martí en 1895. A partir de ese momento la figura de Tomás Estrada Palma, adquiere gran importancia, activando mecanismos relacionados con prácticas más personalistas y no tan democráticas. En este plafón se elige como delegado de la República de Cuba en América a Arístides Agüero, con el legado de consolidar las redes de apoyo a la causa cubana en el sur del continente.

El desarrollo de un nuevo tipo de relaciones exteriores que plantea el PRC forma parte de un hecho social específico como es la guerra en Cuba. La misma no sólo se extiende temporalmente desde 1868 a 1902, sino que su geografía de acción es difusa e involucra diversas naciones y actores. Es por eso que resulta pertinente apelar a la sociología de la guerra para poder abordar un hecho social determinado, que renueva sus formas, aparentes y sustantivas, tanto como el resto de la sociedad. En este sentido destacamos que no ha sido tratado desde esta mirada por lo cual la originalidad radica en contribuir y complementar el estudio de la independencia cubana desde un estudio de los prolegómenos de las relaciones exteriores como parte de una estrategia de guerra en un conflicto difuso y asimétrico.

Entre 1895 y 1898, Arístides Agüero Betancourt lleva a cabo un viaje diplomático por el sur del continente para tratar el proceder de las naciones del sector en cuanto al proceso independentista cubano. De los países que recorre, haremos especial énfasis en los enmarcados dentro de la Región Andina Sur (Chile, Bolivia y Perú), a fin de respetar los parámetros de la presentación de la ponencia en este congreso.

Es objetivo del trabajo rastrear la conformación de las diversas redes gracias al viaje de Agüero, los actores de las mismas y sus acciones, así como también describir el impacto de esas acciones localizando sus ámbitos de realización, ya sean organizacionales, políticos o bélicos.

Esta estrategia refiere sólo a una de las tantas desarrolladas por las fuerzas revolucionarias. Una investigación mayor de la que formo parte, que lleva varios años de trabajo, ha logrado dar cuenta de la diversidad de acciones de guerra desde una perspectiva sociológica. Gracias a los aportes de diversas entidades como FONCyT, CONICET y UNS, los resultados sobre la temática que se presentan a continuación toman como base una diversidad de fuentes consultadas en repositorios ubicados en Buenos Aires, Madrid, Alcalá de Henares y La Habana.

## II. GENERALIDADES

Puede considerarse al viaje de Arístides Agüero Betancourt, entre 1895 y 1898, como uno de los más destacados trabajos diplomáticos por la independencia cubana. Hombre joven, parte de una familia con extensa participación en la vida sociopolítica de la Isla.<sup>1</sup>

El 19 de septiembre de 1895 en la Asamblea de Jimaguayú, Camaguey, es elegido Tomás Estrada Palma como Delegado Plenipotenciario del gobierno provisional de Cuba. Sin embargo, la misión de Agüero fue aprobada con anterioridad a esta fecha –que no le daba a Estrada Palma la potestad de elegir agentes de la república– por lo que, su viaje es de carácter partidista y no gubernamental. Incluso recién el 21 de noviembre de 1896 Arístides Agüero recibe, oficialmente, las atribuciones de delegado.

---

<sup>1</sup> Tenía parientes que habían sido diputados, oficiales, etc.

La articulación de las acciones en América del Sur se caracterizó por ser lenta. Las particularidades de cada uno de los Estados, lo vasto del territorio y la gran inmigración española en la zona hicieron que el ritmo de trabajo no sea el esperado. Ejemplo de ello fue que Chile esperó a la constitución de la República de Cuba para reconocer a Agüero, a quien consideraban solo un agente de un partido.

La misión que comandaba, como delegado del PRC, buscaba lograr un plan de acción entre cuatro repúblicas: Perú, Chile, Bolivia y Ecuador. Para este periplo se designó a Nicolás de Cárdenas como su compañero de viaje. El esquema de su plan de acción se basó en organizar comités cubanos en todas las regiones; celebrar conferencias y mítines en todas las ciudades que se pueda; obtención de peticiones departamentales en favor de la beligerancia dirigidas a las Cámaras y al Ejecutivo y ganar votos en las cámaras para la aprobación de esas peticiones populares (Morales Pérez y Sánchez Andrés 1998:273).

El objetivo principal, lograr apoyo y legitimación a la causa más la recaudación de dinero, fue acompañado de un documento de suma importancia para la época: *Cuba contra España*, escrito por Enrique José Varona. El mismo fue concebido como un manifiesto del Partido Revolucionario Cubano a los pueblos de Hispanoamérica. Entre sus líneas se puede ver la importancia de la legitimidad de la rebelión cubana contra el dominio español. Como fundamentación a sus afirmaciones se apelaba a cuestiones relacionadas con el mal manejo administrativo y político por parte de la metrópoli.

Aristides Agüero refiere en diversas cartas de manera recurrente la obra de Varona, sosteniendo que la misma es de vital ayuda ante el desconocimiento generalizado de la situación en Cuba:

aquí hay desconocimiento completo de nuestra Patria, multitud de preocupaciones y grandes errores sobre nuestra conducta y objetivo. Nada más breve y claro que su obrita, nada más serio y mesurado que sus conceptos. (Aristides Agüero a Enrique José Varona, Santiago de Chile, 9 de abril de 1896, ANRC, Fondos Donativos, caja 116, Núm. 311)

### III. MISIÓN PERÚ

Luego de una escala en Panamá, donde logra recolectar algo de dinero, y más allá de las noticias desalentadoras que llegaban a la Isla, Agüero arriba a Perú y es muy bien recibido. Prueba de ello representa el lugar que le otorgaron a sus palabras en diversos periódicos locales. Resalta, entre tantos, *El Comercio*, solidario con la causa cubana desde la guerra de 1868.

No es un dato menor su escala en Panamá. Agüero partió de Cuba el 10 de agosto de 1895 y llega a Colón el 18 de agosto. Allí se encontró con el Dr. Manuel Coroalles, un cubano residente en el Istmo desde hacía varios años, que había logrado desarrollar un importante centro farmacéutico. Su paso por este Estado reflejaba la necesidad de recaudar fondos para continuar su viaje por el sur.

Ya en Perú, se encuentra con José Payán, personaje destacado de la Guerra de los Diez Años devenido en exitoso banquero con contactos en el gobierno.<sup>2</sup> Más allá de su postura anexionista, representaba un hombre importante en lo concerniente al desarrollo de estrategias de guerra fuera de la Isla. Su idea era comandar a Agüero en el sur del continente para lograr un acuerdo diplomático secreto de apoyo a la causa cubana.

Pero Perú para 1895 vivía momentos de tensión. Otra revolución, distinta a la encarada en Cuba, enfrentaba a Cáceres y de Piérola. Gran cantidad de pérdidas humanas en distintas batallas

---

<sup>2</sup> Había desarrollado un amistad con el por entonces presidente de Perú, Nicolás de Piérola

sangrientas dejaron como saldo la victoria de de Piérola, dando inicio a una nueva etapa en la historia peruana.

De Piérola en el poder representaba la unión entre la oligarquía guanera, la jerarquía eclesiástica y la clase media. Estos últimos resaltan sus tradiciones y orgullo hispánico y católico.

Antes de que Agüero se entrevistase con el Presidente realiza, junto a su compañero Cárdenas, una serie de actividades de propaganda y organización. En septiembre, el *Comité Patriota Cubano*, formado por un reducido número de emigrantes, recibe a los agentes del PRC y en conjunto deciden re-nombrar a la agrupación como *Leoncio Prado*.<sup>3</sup>

Las actividades continuaron buscando presencia en la prensa peruana. Recorrieron los siguientes periódicos: *El Comercio*, *La Opinión Nacional* y *El Tiempo*. Logran concertar canjes con los periódicos cubanos *Patria* y *El Porvenir*. Esto daría inicio a relaciones formales con corresponsales y citación de fuentes.

También se encuentran con jóvenes estudiantes y obreros concentrados en el Club de los Estudiantes y la Unión Federal de Obreros. Con ellos se organiza un mitin pro-cubano. No debemos olvidar que dentro del plan de acción se sugería la posibilidad de organizar clubes de mujeres, sobre todo en Lima, con el objeto de buscar fondos destinados, pura y exclusivamente, a reunir auxilios para los heridos de guerra.

El 12 de septiembre se reconstruye el *Club Lima*, presidido por Manuel Portuondo<sup>4</sup>. Cuenta con la presencia de Juan Dunay como tesorero y Francisco López Chávez como secretario. También se crea un club compuesto sólo por peruanos y se lo denomina *Club Independencia de Cuba*, con fuerte presencia de los estudiantes.

La realidad era que la emigración cubana por Perú era escasa, las recaudaciones no eran abundantes pero sí se había logrado una presencia considerable en la opinión pública. Esto último dio lugar a una reunión con el Presidente.

Luego de la visita a de Piérola se decidió que Nicolás de Cárdenas permaneciera en Lima mientras que Arístides Agüero continuara su periplo hacia Chile. Antes de su partida, la Delegación en Nueva York recibe un resumen de las actividades realizadas:

- 1º Hemos organizado el Club cubano Leoncio Prado: de ello recibirá nota por la directiva.
- 2º provocamos erogación cubana, el club dio 500 soles, Payán 750 y su cuñado 100; total 1350 soles. La erogación peruana aún está en trabajo, será de obreros, estudiantes y particulares.
- 3º Sesión en Unión Federal de Obreros; aquí obtuvimos, previos discursos, y, que den algún dinero, pasen telegramas a las demás sociedades obreras del Perú invitándolas con el mismo fin y por último un acuerdo con los estudiantes para hacer una velada musical a beneficio de Cuba.
- 4º Sesión en el Consistorio Carolino de los estudiantes limeños, prometieron acudir a las demás universidades, trabajar veladas de común acuerdo con los obreros y hacer erogación por Cuba.
- 5º Constitución de un club de peruanos Independencia de Cuba en el Callao (sic); trabajará propagando y recolectando fondos
- 6º Hemos comenzado a tratar de formar un depósito de armas, aquí ofrecen muchas los particulares y es probable que por alto conducto se nos de mayor número de ellas; al presente podemos contar 40 Manlicher y sin otro auxilio superior espero llegarán a 100.

---

<sup>3</sup> Militar peruano que había peleado contra España en favor de Cuba y Filipinas. Era el hijo del presidente Prado

<sup>4</sup> Comandante cubano que posteriormente regresa a Cuba al momento del siniestro del acorazado Maine en 1898, hecho que provoca el ingreso de los Estados Unidos a la guerra que llevaban a cabo Cuba y España.



7º Hemos visitado los personajes más elevados de este país y algo se puede esperar. Payán les dará más detalles luego.

8º Visitamos y facilitamos a la prensa todos los periódicos que de allí recibimos; está muy animada por nuestra causa. (Aristides Agüero a Tomás Estrada Palma, Lima, 16 de septiembre de 1895, *Correspondencia de la Delegación Cubana en Nueva York durante la guerra de Independencia de 1895 a 1898*, Tomo Segundo, La Habana 1943, págs. 22 y 23)

La cita anterior evidencia la conexión entre los delegados y la sede del PRC en Nueva York, como parte de una estrategia. Luego de la recepción de dicha carta, el periódico cubano *Patria* reprodujo la editorial de su par peruano *El Comercio*, donde se destacaba las exitosas intervenciones tanto de Agüero como de Cárdenas.

Asimismo, comenzaron a aparecer entre las columnas del periódico peruano algunos extractos de *Patria*, como ocurriera también con su par de la colonia italiana en Perú *La Voce d' Italia*.

La idea rectora de formar un acuerdo diplomático con Perú, Chile y Bolivia conoce su primer traspie. El paso por Lima no tuvo como resultado la firma de las autoridades del gobierno. De todas formas, Perú representaba el país con mayor apoyo a la causa cubana, seguido por Chile y Brasil.

La negativa por parte de Perú a realizar acuerdos formales tiene como origen los problemas limítrofes de esta nación con Ecuador. Será la corona española la encargada de actuar como árbitro en esta contienda. Es por eso que se permite el ingreso de la misión del PRC y la realización de actividades pro-cubanas siempre y cuando esto no genere conflicto en la sociedad. En la correspondencia diplomática entre cubanos puede leerse en reiteradas oportunidades este pedido por parte del gobierno peruano.

Con un poco más de 1000 soles, recolectados en distintas actividades, Agüero continúa su misión con destino a Chile

#### IV. SEGUNDA VISITA: CHILE

La primera ciudad que visita en el país trasandino es Iquique. De allí se traslada a Tarapacá, en donde Antonio Rosado había constituido un club patriótico. Si bien la emigración cubana a esta zona no era considerable se logró una interesante contribución de 6000 pesos chilenos, los cuales fueron enviados directamente a Nueva York para el financiamiento de la guerra.<sup>5</sup>

Agüero demuestra en varias de sus cartas la alegría que le representó la cantidad de dinero recolectada en tan corto tiempo junto a la potencialidad que le brindaba la zona. Por ello hubo mayor interés por conseguir dinero, ya que “aquí hay dinero como en ningún otro lugar”. (Morales Pérez y Sánchez Andrés 1998:260)

Las actividades de propaganda pro-cubanas, por su parte, estaban siendo comandadas por el sector obrero y artesanos de la ciudad. La Confederación Obrera, junto a diversas asociaciones de estudiantes contribuyen a la organización de los actos por la independencia de Cuba.

Al igual que en Perú, la colonia italiana abraza los ideales de liberación. La Sociedad Republicana Socialista Giuseppe Mazzini organizó un comité pro-cubano y recaudó fondos.

---

<sup>5</sup> Representaba las contribuciones mensuales de los socios y aportes individuales de distintos chilenos. Para ampliar la idea se recomienda revisar: Aristides Agüero a Tomás Estrada Palma, Iquique, 30 de septiembre de 1895. *Correspondencia de la Delegación Cubana en Nueva York durante la guerra de Independencia de 1895 a 1898*, Tomo Segundo, La Habana 1943, págs. 24.

Se va a constituir también el *Comité Internacional Republicano Independiente de Cuba*. Dicha entidad organiza una actividad solidaria con Cuba en el Teatro Municipal del Puerto y a la misma concurren 400 personas.

Con este panorama se encontró Agüero a su llegada. Es por ello que la misión diplomática comienza a centrarse más en este país que en Perú, como se había pensado en un primer momento. Es menester destacar también el trabajo de Eugenio María de Hostos y Nicolás Tanco.

En cuanto a los vínculos con la prensa, publicaciones tales como *El Americano*, *La Ley*, *La Nueva República*, *Democracia*, *Cuco*, *Revista Cómica* y *El Herald* daban a conocer noticias de Cuba. Sus actividades se limitaban a informar hasta la llegada de los delegados del PRC, momento en el cual comienzan una campaña de búsqueda de armamento.

Según el intercambio epistolar, la colonia cubana en Santiago de Chile no llegaba a diez miembros. De igual manera, la presencia de la defensa de la causa de Cuba en varios periódicos más las actividades de la Confederación Obrera lograron visibilidad y también algo de dinero. Incluso varios militares estaban dispuestos a ir de voluntarios a la guerra en Cuba

Pero más allá de todos estos logros, lo cierto es que ni Chile ni ninguna nación de América del Sur reconocían formal y públicamente la beligerancia en la Isla. Estrada Palma menciona en reiteras oportunidades que esa acción provendría de Chile o de Venezuela. Pero la realidad es que eso no ocurrió. Quizá, que como ocurría con Perú, la casi inevitable amenaza de un conflicto armado con Argentina producto de desentendimientos limítrofes llevo al gobierno de Chile a mantener una postura neutral en cuanto a los hechos de Cuba, ya que era probable la presencia española en cuestiones de dirimir límites internacionales.

Agüero debe lidiar con quienes no apoyaban la causa “los demócratas, radicales, obreros y estudiantes están con nosotros, pero los conservadores y clericales nos hacen la guerra sorda”. (Aristides Agüero a Tomás Estrada Palma, Santiago de Chile, 16 de octubre de 1895, *Correspondencia de la Delegación Cubana en Nueva York durante la guerra de Independencia de 1895 a 1898*, Tomo Segundo, La Habana 1943, págs. 27-29.)

Esta llamada “guerra sorda” partía del supuesto de que España representaba el catolicismo, la cultura y la raza.<sup>6</sup> Ello dejaba en el lugar de racistas, criminales y anti-papales a los cubanos que luchan contra la Madre Patria. Los defensores de España en Chile también denuncian la política expansionista de Estados Unidos por el Caribe, denominándola como intrusa.

Otras de las ciudades que visitó Agüero fueron Viña del Mar, Valparaíso, Limache y Quillota. También recorrió Talca, Concepción y Aranco entre otras. El total de la recaudación por todas las ciudades de Chile fue de 18000 pesos chilenos. Agüero, los residentes cubanos en Chile, intelectuales, obreros y periódicos habían logrado un éxito inesperado.

## V. DESTINO BOLIVIA

La misión en Bolivia se modificó en su propio desarrollo. Las localidades seleccionadas para visitar fueron La Paz y Cochabamba. Pero en un informe a Estrada Palma, el delegado Agüero comenta que una persona cercana al presidente, que no nombra, le advierte:

---

<sup>6</sup> La Iglesia Católica chilena tenía fuerte presencia en el ámbito político. De clara postura pro-hispana, su actitud era considerada por los partidos políticos ya que contribuía con fondos y también votos.

Sr. Agüero, creo será conveniente marche Ud. por donde vino, si Ud. visita La Paz y Cochabamba, temo haya motines, etcétera, porque el partido opositor está haciendo política con Cuba y creo prepárese una asonada al Gobierno. (Aristides Agüero a Tomás Estrada Palma, Lima, 4 de enero de 1897, ANRC, Fondos Donativos, caja 309, núm. 28)

Finalmente Agüero desiste de la idea de visitar dichas ciudades, donde casualmente llegarían representantes de España para formar parte de diversos actos. Ante la posibilidad de ser expulsado, el delegado cubano opta por no viajar

Hacia el mes de agosto de 1896 Aristides Agüero emprende su viaje a Bolivia. Llega a Sucre el 15 de agosto y comienza con sus tareas de delegado del PRC.

En ese entonces había sido recientemente elegido como Presidente el conservador Severo Fernández Alonso, con quien Agüero se reúne. Asimismo, poseía una serie de cartas para el jefe del partido liberal boliviano, José Manuel Pando, pero en este caso no se concretó la reunión.

La particularidad de las acciones en Bolivia radica en la ausencia de emigración cubana. Agüero, en reiteradas oportunidades, resalta en su correspondencia su tarea propagandística solitaria, sin ayuda de compatriotas. Se suma a esto la pobreza característica de la zona que tiene como resultado una colecta insignificante. En contrapartida, la presencia española demuestra riqueza y buenas relaciones con el poder.

Tampoco se encuentran canales de legitimación y apoyo a la causa cubana en la prensa antes de la llegada del enviado del PRC. El periódico *La Industria* referencia los hechos cubanos muy esporádicamente.

Ya como una constante propia de la zona, las cuestiones limítrofes representaban el centro de la atención de las Relaciones Internacionales del país. Cuestión que se veía reflejada, también, en el expansionismo norteamericano. La línea pan hispanista, que se enfrenta a la panamericana, logra varios adeptos a la causa, revigorizando aún más la defensa a España.

Más allá de los inconvenientes, Aristides Agüero logra formar el *Comité Central Cubano* con presencia de destacados políticos del momento pertenecientes a distintas fuerzas.<sup>7</sup> Es menester destacar que el presidente honorario del mismo era Gregorio Pacheco, dueño de una gran cantidad de minas de plata. Acto seguido se llevó a cabo un mítin en donde se dio lectura a una solicitud popular dirigida al gobierno buscando su apoyo a la lucha en Cuba.

Diez días después, se realizó otra reunión, con mayor concurrencia, en donde se expuso un resumen de las acciones cubanas frente a España desde 1821. Se aclaraba que los españoles no habían podido triunfar sobre la insurrección y que todas las provincias estaban sublevadas. Asimismo se reconoce la beligerancia de los cubanos y el apoyo de Bolivia a la causa independentista.

Sucre, inesperadamente, se convierte en una zona de considerable apoyo. Antes de la partida de Agüero a Potosí, se envía a las Cámaras y al Ejecutivo un acta de los mítines realizados. En ella se dejaba en claro, también, la presencia de un gobierno cubano en la isla, con su propio ejército, recaudación de impuestos, y varios representantes en el exterior.

Ya en Potosí, la misión buscaba, por un lado, recolectar fondos en una zona caracterizada por el desarrollo acuífero<sup>8</sup> y, por el otro lado, dar a conocer la petición de Sucre. Para reforzar las acciones se crearon comités departamentales coordinados desde Sucre.

---

<sup>7</sup> El Comité estaba presidido por Antonio Quijarro, jefe del partido liberal, y entre sus miembros se encontraba el José Paravicina, diputado del partido conservador, entre otros miembros

<sup>8</sup> De todas formas la colecta no fue exitosa.

El saldo termina siendo positivo en lo que respecta a peticiones departamentales que reconocen la beligerancia de los cubanos. Las recaudaciones no tuvieron la misma suerte.

## VI. CONCLUSIONES

El plan del PRC por América del Sur, en la práctica, modifico sus actividades en función de las particularidades propias de los lugares que se visitó. En un primer momento, ante los diversos escollos que comentamos en el cuerpo de este trabajo, se consideró como difícil lograr los objetivos de la misión. Así lo comunica Agüero:

creo como usted que necesitamos predicar mucho –aún a los sordos-, pero tengo la convicción de que la América nos abandona. El pueblo mucho entusiasmo, las clases altas retraídas: enemigas, los gobiernos indiferentes, tímidos y sin altura de miras. (Aristides Agüero a Enrique José Varona, Sucre, 25 de noviembre de 1896, ANRC, Fondo Donativo, caja 116, núm. 311)

Sin embargo, en distintas localidades van obteniendo éxitos parciales. Logran recaudar en algunos lugares y en otros no; las acciones de los comités son más activas en algunos departamentos que en otros; el apoyo de la prensa local fue discontinuo casi como una generalidad, entre algunas consideraciones.

Lo cierto es que existe un apoyo recurrente a la causa cubana por parte de las asociaciones italianas en los distintos Estados que recorre Agüero, punto interesante a considerar y a comprender el porqué de tal situación.

Asimismo, la emigración patriótica representó un número casi insignificante para ser tomado como base de la construcción de redes de apoyo y legitimación antes de la llegada del delegado, salvo en el caso de Perú. En algunos países si había clubes o comités con anterioridad, salvo en Bolivia en donde las actividades de propaganda fueron desde cero.

El paso de Agüero por las repúblicas del sur del continente deja entrever, también y entre varias cuestiones, la inexperiencia, y en algunos casos inoperancia, en lo concerniente al derecho internacional. Los diplomáticos no parecían formados e informados. La política recurría en reiteradas oportunidades a la improvisación, y las consecuencias de ello repercutían en diversos ámbitos.

El panorama de las relaciones entre los países de Sudamérica era poco alentador para proyectos de unidad. Es por eso que queda trunca la idea de conformar un bloque fuerte en el sur del continente que impulsara la lucha en Cuba por medio del apoyo oficial, la legitimación de sus acciones y la contribución con armas, dinero, hombres, etc.

Más allá de todas estas cuestiones, lo importante a destacar radica en el desarrollo de estrategias por parte del PRC en la guerra con España. Supieron divisar la asimetría entre los contendientes y obraron en consecuencia. Lograron tener una visión del enfrentamiento clara y acertada, razón por la cual desplegaron una artillería por el resto del continente para dar a conocer la lucha, buscar apoyo y legitimación, aunarla con la lucha independentista continental, con el objetivo de enfrentar todos a la Madre Patria.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Bethell, Leslie (1992): Historia de América Latina. Barcelona: Editorial Crítica, Tomo 10.

Casasús, Juan (1953): La emigración cubana y la independencia de la patria. La Habana: Editorial: Lex.

De Armas Ramón (1976): La revolución pospuesta. Contenido y alcance de la Revolución Martiana por la independencia. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales – Instituto Cubano del Libro.

De Vega, Mariano Esteban / De Luis Martín, Francisco / Morales Moya, Antonio (eds.) (2004): Jirones de Hispanidad. España, Cuba, Puerto Rico y Filipinas en la perspectiva de dos cambios de siglo. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca

Estrade, Paul (1998): “El papel de la emigración patriótica en las guerras de independencia de Cuba (1868-1898)” en: Tebeto: Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura. N° 11.

Foner, Philip (1975): La guerra hispano - cubano - americana y el nacimiento del imperialismo.1895 – 1902. Madrid: Akal editor. Vols. 1 y 2.

Hidalgo Paz, Ibrahim (2004): Cuba 1895 - 1898. Contradicciones y disoluciones. La Habana: Centro de Estudios Martianos.

Martí, José (1992): Obras Completas. La Habana: Editorial Nacional de Cuba.

Morales, Salvador Y Sánchez, Agustín (1998): Diplomacias en conflicto. Cuba y España en el horizonte latinoamericano del 98. México: Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Yamayo A. C.

Naranjo Orovio, Consuelo (coord.) (2009): Historia de Cuba: Madrid, CSIC – Doce Calles.

Nievas, Flabián (Edit.) (2008): Aportes para una sociología de la guerra: Buenos Aires, Proyecto Editorial.Santovenia, Emeterio (1929): Eloy Alfaro y Cuba. La Habana: Imprenta E Siglo XX.

- Fuentes Documentales

Archivo Nacional de la República de Cuba, Fondos Donativos. Cajas varias. *Correspondencia de la Delegación Cubana en Nueva York durante la guerra de Independencia de 1895 a 1898*, La Habana 1943.

Aristides Agüero a Enrique José Varona, Santiago de Chile, 9 de abril de 1896, ANRC, Fondos Donativos, caja 116, Núm. 311

Periódicos: *El Comercio, La Opinión Nacional, El Tiempo, Patria, La Voce d'Italia, El Americano, La Ley, La Nueva República, El Heraldo, Democracia, Cuco, Revista Cómica, La Industria.*

**NOVAS CONFIGURAÇÕES TERRITORIAIS  
E IDENTITÁRIAS NO BAIRRO MONTE CRISTO:  
ALGUMAS REFLEXÕES A PARTIR DE LOCALIDADES  
SURGIDAS DO MOVIMENTO DOS SEM-TETO  
EM FLORIANÓPOLIS (1983-2013)**

FRANCISCO CANELLA

# NOVAS CONFIGURAÇÕES TERRITORIAIS E IDENTITÁRIAS NO BAIRRO MONTE CRISTO: ALGUMAS REFLEXÕES A PARTIR DE LOCALIDADES SURGIDAS DO MOVIMENTO DOS SEM-TETO EM FLORIANÓPOLIS (1983 – 2013)<sup>1</sup>

## I. INTRODUÇÃO

Os conflitos urbanos em torno da questão da moradia tem se intensificado na última década no Brasil. Nas maiores metrópoles brasileiras, como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte, as lutas empreendidas pelos sem-teto organizados assumem um protagonismo que remete ao importante papel que essas lutas sociais tiveram na conjuntura de redemocratização brasileira nos anos 1980. Nesse período, em Florianópolis, capital de médio porte localizada no sul do Brasil, o movimento dos sem-teto obteve importantes conquistas a partir de um forte processo de organização. Sob forte influência da Teologia da Libertação, conformaram uma identidade na qual se autodenominavam como movimento popular, e suas localidades como comunidades, em contraposição ao termo favela, com o qual são estigmatizados territórios habitados por classes populares no Brasil. A partir de meados dos anos 1990, constatou-se um processo de gradativo enfraquecimento das associações de moradores. Ao mesmo tempo organizações não-governamentais adquiriram maior centralidade nessas localidades. Por meio da análise da luta por moradia e dos processos organizativos em um bairro surgido dos movimentos de luta por moradia, são desenvolvidas algumas reflexões acerca das novas configurações territoriais e a prática de seus atores nessas localidades da periferia urbana de Florianópolis.

## II. FLORIANÓPOLIS: ALGUNS DADOS PRELIMINARES

Entre as décadas de 1950 e 1970, Florianópolis inscrevia-se na mesma dinâmica de crescimento das outras cidades brasileiras, acompanhando as médias nacionais, cujo aumento populacional podia ser creditado às intensas migrações campo-cidade do período. As demandas geradas desse processo e os subsequentes investimentos do poder público e do setor privado aumentavam o mercado de consumo na cidade. No entanto, também começou a ficar mais evidente a existência dos problemas sociais, os quais se distribuíam desigualmente no espaço, especialmente nos municípios da área conurbada. Uma característica da expansão da Região Metropolitana pode ser destacada pela observação do crescimento dos municípios vizinhos, da área conurbada de Florianópolis, como São José, Biguaçu e Palhoça. Em 1960 a população de Florianópolis correspondia a 58,2% do total de habitantes da área conurbada; em 2010, abriga 49,26% (CANELLA, 2011, p. 68). Embora a população de Florianópolis tenha crescido muito nas últimas décadas, esse crescimento ocorreu em toda área metropolitana, e com intensidade maior nos municípios vizinhos.

Ao longo das décadas foi se aprofundando um padrão de crescimento a diferenciação entre Ilha e Continente, com a parte insular sendo identificada como a área rica da cidade. Uma pesquisa realizada pela urbanista Maria Inês Sugaí sobre as ações do poder público na área conurbada de Florianópolis mostrou que o Estado tem exercido um papel indutor na produção dessa desigualdade.

---

<sup>1</sup> Versão modificada e condensada do artigo O movimento dos sem-teto em Florianópolis: mudanças no perfil dos atores e práticas (1990 – 2014). CANELLA, Francisco. Revista de Ciências Humanas, v. 50, p. 268-287, 2016.

Os investimentos públicos sistemáticos em áreas habitadas por população de alta renda (principalmente na Ilha) acabou por gerar um círculo vicioso de novas e constantes ações nessas áreas privilegiadas, em detrimento dos bairros da área continental e dos municípios da área conurbada, consolidando uma expressiva segregação socioespacial (2004, p. 2). As desigualdades sociais, portanto, traduziram-se em desigualdades espacialmente produzidas, não podendo ser desvinculado o processo de exclusão social da segregação socioespacial, no qual o Estado coloca-se como um agente indutor.

As ações do poder público ocorrem conjugadas a consolidação de um discurso que alçou a atividade turística à principal alternativa para o futuro da cidade, colocando-a como uma “tábua de salvação” da economia local (OURIQUES, 1999, p. 63). Na verdade, tal discurso se assenta muito mais num projeto que corresponde à venda da cidade como “Ilha da Magia”, apoiado em forte divulgação publicitária, via diferentes meios, da noção de qualidade de vida do que numa real e efetiva alternativa de desenvolvimento econômico, como demonstrou Helton Ouriques. De acordo com os estudos desse economista é bastante questionável o potencial de empregabilidade do setor turístico, bem como a possibilidade dele se constituir como alternativa de preservação ambiental.

A distribuição dos equipamentos coletivos, inclusive os viários, concentra-se na parte insular da capital, e faz parte de um projeto de elitização da cidade, que tem contado com a adesão recente de muitos novos migrantes de camadas médias e altas de outras regiões do país. Assim, a construção de uma cidade elitizada, nas últimas décadas, é parte do processo de consolidação da “cidade-mercadoria” de forma muito visível, que resulta espacialmente, em uma elitização da porção insular da cidade, que tem como contrapartida a explosão dos moradores pobres para a área continental, tanto na pequena porção que faz parte da capital, quanto nos municípios vizinhos, onde se concentram a maior parte dos assentamentos precários e onde se situa a Ocupação Contestado.

A necessidade da proximidade da mão de obra do setor de serviços e da construção civil criou um fluxo significativo de pessoas, mercadorias e serviços entre estes dois territórios – a ilha da magia” e o continente. É essa necessidade de mão de obra que explica a permanência de alguns assentamentos precários mais antigos e a consolidação de outros, na área insular, não obstante sua invisibilidade social e política: 50 assentamentos na área insular, de um total de 170 na área conurbada (SUGAI, 2009). Destes assentamentos, 63 estão situados no município de São José, cidade contígua à capital. Embora tenha se intensificado nos últimos anos, tal processo não é recente. No contexto de uma cidade com espaços segregados a precariedade da situação de moradia para grande parte dos moradores da Região Metropolitana de Florianópolis, tem criado ao longo de sua história uma série de conflitos que têm na questão da moradia seu principal eixo articulador.

### III. OS SEM-TETO EM FLORIANÓPOLIS

No período que se estende do início dos anos 1990 até 2015, houve dois ciclos de mobilizações ligadas ao acesso à terra e/ou moradia urbana: o primeiro, correspondendo aos anos 1990, e o segundo, o atual, que foi inaugurado pela Ocupação Contestado, em 2012, em São José. Esses dois momentos podem ser caracterizados como ciclos, termo cujo emprego se justifica por inexistir uma continuidade entre os dois momentos, e pelo fato de suas características tanto em termos de composição social de seus integrantes, como nas formas de organização e mobilização são significativamente distintas. Além desses aspectos, a comparação, por ter como referência movimentos organizados, direciona seus esforços para a análise dos mediadores do movimento, aqueles assessores e/ou articuladores que, na nossa perspectiva,



desempenham um papel fundamental na constituição e na condução dos movimentos em ambos os contextos.

#### IV. OS SEM-TETO NA DÉCADA DE 1990

Nas primeiras ocupações organizadas tiveram importante papel aqueles setores da Igreja Católica identificados com a Teologia da Libertação, a qual nos anos 1970 e 1980 teve grande importância nas lutas sociais do campo e da cidade, na América Latina, como um todo, e no Brasil, fundamentalmente entre os pobres, como destacado por Maristela Fantin (1997) e Tereza Franzoni (1993), entre outras autoras que estudaram este tema em Santa Catarina.

Sob a aparência de cidade tranquila e harmônica, Florianópolis, no entanto, convivía com as contradições sociais comuns a outras cidades brasileiras. A existência de áreas pobres na área insular da capital, conhecida como Maciço Central, data de inícios do século, quando a população negra foi expulsa da área central da cidade, sob a mesma argumentação que foi conhecida em outros centros urbanos - a da higienização da cidade - e passaram a viver nas áreas de encosta da área insular, muitas delas consideradas de risco (ARAÚJO, 1999).

Sobre a situação destas áreas pobres em Florianópolis é importante observar que o agravamento do déficit habitacional nos anos 1980 aumentava o problema da ocupação irregular de terrenos. Somava-se a isso a chegada na cidade de desabrigados das cheias do Vale do Itajaí que, cansados de aguardarem promessas de solução para o problema, transferiam-se para a capital a fim de pressionarem as autoridades estaduais e obterem algum tipo de assistência social. Agregados em torno da Igreja, sobretudo sob a coordenação de religiosos identificados com a Teologia da Libertação, acabaram por fundar o Centro de Apoio e Promoção do Migrante (CAPROM) (CANELLA, 1992).

Nas chamadas periferias urbanas, os conflitos foram adquirindo maior organicidade quando as lideranças de diferentes localidades passaram a se articular entre si. As ações passaram a ser mais e mais conjugadas ao esforço de atores ligados à Igreja Católica (pastorais e Comunidades Eclesiais de Base - CEBs) de organizar esses moradores pobres. Esses atores da Igreja, que possuíam grande inserção junto aos moradores dos bairros onde se desenrolavam os conflitos, funcionavam efetivamente como mediadores, pois faziam a ligação desses moradores com outros setores da sociedade (tais como universidade, advogados, militantes de outros movimentos, sindicatos) que através da imprensa, divulgavam sua causa e pressionavam órgãos públicos. Com forte influência de um discurso focado na justiça social, o movimento assumiu um caráter politicamente progressista e, em pouco tempo, passou a protagonizar ações de enfrentamento com a prefeitura e outros órgãos públicos. Numa postura mais agressiva, superando a mera resistência às ações de despejo, o grupo que se organizava em torno do CAPROM fez a opção pelas ocupações organizadas. Tal opção demarcava uma ruptura com a forma como vinham até então acontecendo as ocupações em Florianópolis, que se dava de forma progressiva, com uma casa surgindo após a outra, até se ter uma comunidade estruturada, com comércios estabelecidos e infraestrutura e equipamentos urbanos que permitiam, mesmo que de modo precário, a presença de um conjunto cada vez maior de moradores.

A primeira ocupação organizada aconteceu em julho de 1990, em um terreno público localizado às margens da Via Expressa (via principal de ligação entre a BR-101 e a ponte de acesso à ilha) dando origem à Novo Horizonte. Sob o lema de “ocupar, resistir e construir”, cerca de 100 famílias ocuparam um terreno da Companhia de Habitação (COHAB) (FRANZONI, 1993, p.39). A área era destinada à construção de habitações populares, as quais vinham sendo proteladas sob a alegação de não dispor de recursos. Assim, o movimento revestia-se de

legitimidade, visto que o terreno que havia sido ocupado tinha uma finalidade social, e cujos destinatários eram eles mesmos.

Surgia desse modo o movimento sem-teto em Florianópolis. Sua emergência ocorreu num contexto de explosão de movimentos, inscritos numa conjuntura nacional de luta por direitos e por participação, designado por Ana Amélia Silva como sendo a conjuntura da cidadania, por configurar “um espaço público onde não somente são criados novos direitos, mas onde procura-se, por várias formas, incluir o direito de participação pública” (SILVA, 1990, p. 8). Os reflexos desta conjuntura fizeram-se sentir na Constituição de 1988 e no amplo processo de mobilização da sociedade civil em torno do encaminhamento de emendas populares às leis orgânicas municipais. Florianópolis não esteve alheia a esta conjuntura. Questões como a presença de migrantes pobres na cidade e as situações de despejo passaram a ser vistas como “problema social” e, portanto, como responsabilidade do Estado (FRANZONI, 1993, p. 46). O importante é que o novo olhar sobre a questão social veio acompanhado, nesta conjuntura, de uma rede de apoio que envolvia lideranças políticas, vereadores, universitários, representantes de sindicatos, religiosos, representantes de outros movimentos sociais.

A ocupação da Novo Horizonte não foi, portanto, de natureza meramente episódica, mas parte de um movimento que teve outros desdobramentos, entre eles, o caso da segunda ocupação, aqui analisado. Ela deu origem à Nova Esperança, e ocorreu em novembro de 1990, apenas quatro meses depois da Novo Horizonte. O local escolhido foi a Coloninha, bairro de classe média localizado na área continental de Florianópolis. Os ocupantes formavam um grupo bastante heterogêneo. Eram provenientes de diferentes regiões. Nadir Azibeiro (2006), com base em dados de um levantamento realizado pelo CAPROM em 1990, informa que 17,3% eram naturais de Florianópolis. No entanto, apenas 5% do total de ocupantes residiam fora da Grande Florianópolis à época da ocupação e 65% já moravam em Florianópolis há pelo menos dez anos. Tinha também em comum o fato de compartilharem a experiência de pobreza vivendo na capital. A ocupação foi considerada um sucesso, pois obtiveram os lotes e os recursos para construção das casas, em uma área próxima à ponte que dá acesso à ilha (onde está localizado o centro de Florianópolis), o bairro Monte Cristo. O sucesso das negociações foi atribuído ao forte componente organizativo e capacidade de mobilização do movimento. Suas lideranças buscaram o fortalecimento do movimento por meio de apoios externos, organizaram atos que deram mais visibilidade à causa dos sem-teto: tais tarefas foram fundamentais naqueles dias tensos das primeiras semanas de ocupação.

Também se fazia mais do que necessário despertar o sentimento de união, fortalecendo a coesão do grupo, que agora se convertia numa “*comunidade*”. A forte presença de religiosos na condução do movimento teve papel fundamental na difusão do sentimento de união comunitária. O caráter político era claramente permeado de elementos religiosos: os valores e os discursos veiculados tornavam-se muitas vezes visíveis em práticas que assumiam a forma de rituais, como cultos ecumênicos e romarias. Além de celebrações religiosas, a participação em manifestações dessa natureza era bastante frequente durante todo o período da ocupação e nos primeiros anos de existência da Nova Esperança.

O acesso à habitação popular permitiu às lideranças do movimento a construção de uma narrativa vitoriosa: a luta teria garantido, na visão dos moradores e das lideranças, condições dignas de habitação e também afrontado os setores que não desejavam a presença de uma pobreza que denunciava uma realidade dissonante da imagem que procuravam veicular de Florianópolis.

No entanto, a trajetória dos moradores, nos anos seguintes à ocupação e ao mutirão acabou revelando que o processo de luta coletiva garantiu habitação, mas não proporcionou

mobilidade social, não alterando, para a maioria deles, indicadores como o nível de renda e o grau de escolaridade. Os antigos sem-teto continuaram a viver numa cidade cujo crescimento os incorporava apenas de forma subalterna à sua dinâmica. Aliás, o aumento da atividade turística, ao contrário do que havia sido preconizado pelos defensores do projeto de metropolização da cidade, não se traduziu na melhoria das condições de vida da população empobrecida. No caso da localidade aqui analisada, a população prosseguiu convivendo com elevados índices de desemprego, informalidade e empregos temporários.

As lutas por moradia desembocaram numa conjuntura de desmobilização dos atores coletivos. A resposta a esse cenário ocorreu por meio do assim chamado terceiro setor. Nas comunidades surgidas dos sem-teto, e naquelas que passaram a integrar o movimento popular, passaram a ser desenvolvidos muitos projetos voltados para a juventude e para geração de renda. Em lugar da luta, onde “precisavam estar unidos”, o atendimento às demandas focalizadas passou a ocupar a cena, favorecendo uma gradual desarticulação das associações de moradores, principal espaço de organização coletiva. Tal dinâmica podia ser constatada também em outras localidades que, naquela conjuntura de mobilizações coletivas que caracterizou a década de 1980 estiveram bastante organizadas e atuantes.

Essa desmobilização pode ser remetida à mudança nas matrizes discursivas. Aquela matriz da Teologia da Libertação nos anos 1990 não mais se apresenta no atual momento. O componente emancipatório que se identificava sob termos como libertação, oprimidos, agora, nas novas ocupações do ciclo recente de lutas por moradia na Grande Florianópolis, se apresenta com termos mais diretamente identificados com o projeto da revolução socialista nos moldes clássicos. Sobre isso é interessante ver os nomes empregados. No 1º ciclo de ocupações (anos 1990): Nova Esperança, Nova União, Novo Horizonte. No 2º ciclo: Contestado, Palmares, nomes que remetem à “história dos vencidos”, evocando a luta de classes na história nacional. No caso da Ocupação Contestado, o nome atual concorreu com “Nova Canaã”, referência bíblica, uma identificação que é bastante significativa para um conjunto expressivo de moradores, adeptos de religiões neopentecostais. Observando os nomes em núcleos de moradia, há uma curiosa mescla: a escolha de nomes como Zapata, Che Guevara, Dandara, Anita Garibaldi (sugeridos pelos mediadores), combinou-se com nomes como Estrela Guia, Mansidão, Vida Nova, Guerreiros de Fé, propostos pelos moradores. Essa forte presença de uma matriz neopentecostal se faz presente no Monte Cristo.

Nos movimentos sociais urbano da década de 70, Eder Sader demonstrou em seu estudo a centralidade deste trabalho simbólico das matrizes discursivas que constituíram o campo dos movimentos sociais naquele contexto, o qual encontrou um prolongamento seu nos movimentos de luta por moradia dos anos 1980-1990. Assumindo a conhecida ideia de que há grupos e pessoas (intelectuais individuais ou coletivos) junto com a emergência dos movimentos, Sader evidenciou como a constituição de pautas e, sobretudo, uma identidade coletiva - o que constitui um ator ou um sujeito político, propriamente dito - é um denso e intenso trabalho subjetivo, no qual a relação dialética, ou, se quisermos, a “negociação de sentidos” - entre os intelectuais ou mediadores e os membros de base do movimento, é fundamental. Não podemos falar, portanto, em “mediadores externos *strictu sensu*”, nem em apoiadores que estariam “por detrás” dos protagonistas, mas sim, de um complexo conjunto de atores que, juntos - e com diferenças, conhecidas por todos que dele fazem parte - instituem os atores e/ou sujeitos enquanto tais.

É significativo observar que entre 1991 e 2012 não aconteceu nenhum movimento social organizado de ocupação de terrenos em Florianópolis, nem nos municípios que compõem a área conurbada, ao mesmo tempo em que o problema da moradia agravou-se, acrescido pela vinda de frentes significativas de migrantes de classes populares para a região. Não houve uma mudança significativa no perfil dos ocupantes, embora seja constatada a maior presença de nativos da

Grande Florianópolis, e também contando com o incremento de fluxos migratórios provenientes de outros estados e regiões: de baixa renda, pouco escolarizados e com escassa experiência associativa anterior.

Este hiato entre as ocupações organizadas pode ser atribuído a transformações ocorridas no âmbito dos mediadores políticos, que outrora atuavam como movimentos sociais. Esses mediadores tinham como princípio de organização a articulação coletiva visando o enfrentamento com os poderes hegemônicos.

Embora as demandas sejam encaminhadas, elas passam a acontecer sobre outra forma, que não mais a de movimentos sociais. Se considerarmos a discussão conceitual sobre os movimentos sociais, vemos com Alan Touraine que possuir uma identidade, ter um opositor e se articularem em torno de um projeto de vida ou de sociedade são características básicas dos movimentos sociais. O atendimento individualizado às necessidades dos mandatários, sem a necessidade de articulações coletivas enfraquece a construção de um sentido de unidade e de pertencimento comum. Do mesmo modo, o opositor desaparece a partir do atendimento de demandas por meio de projetos elaborados por ONGs, que vem ao encontro dos interesses sem que os atendidos pela demanda tenham participado da formulação da proposta e se organizado para reivindicá-las.

Nos anos que se seguem à “década da cidadania” (na década de 1990, considerada como neoliberal), ocorre um processo que alguns autores, como Virgínia Fontes (2010, p. 337) analisam como de apassivamento dos trabalhadores pelo capital. Há um contexto de desmobilização, no sentido que os atores deixam de atuar no formato consagrado da década de 1980. Na verdade, as próprias categorias de desmobilização e apassivamento precisam ser problematizadas, analisando a sua aplicabilidade à luz das particularidades de cada situação. Analiticamente, é necessário operar com distinções. Em muitos casos, tratou-se de repressão mesmo aos movimentos, como ocorreu com o movimento sindical - sendo a greve dos petroleiros de 1995 um marco decisivo na transição para um novo arranjo societal no qual não haveria espaço para os trabalhadores. Por outro lado, há que se observar as mudanças de estratégias, especialmente com as sucessivas vitórias eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT). Embora tenha o PT dado continuidade a uma série de políticas neoliberais, na questão do Estado e suas redes (clientelistas, “participacionistas”) parece que ele vai fazer diferença para muitos atores sociais.

Em outras situações, os movimentos não cessaram, embora tenham diminuído de intensidade, como foi o caso os movimentos de luta por moradia, especialmente nas grandes cidades. Há também um deslocamento dos atores para espaços institucionais. Nesses casos, pensando nos mediadores, tratou-se de ocupação de espaços num contexto de sobrevivência política – a aí a alternativa de ONG ou a participação em espaços estatais (executivo ou legislativo). No entanto, é necessário considerar que quando determinadas demandas deixam de ser encaminhadas, o deslocamento dos atores para espaços institucionais pode resultar em um processo que pode ser designado como de apassivamento, no sentido dado por Fontes - sendo que em determinadas situações cooptação seria a categoria mais adequada, na medida em que a participação dos atores nesses espaços tem como resultado o não atendimento às demandas dos movimentos que representam e/ou assessoram. A análise dos movimentos sociais em Florianópolis indica que os movimentos sociais vinculados à moradia se enquadram aqui. Um exemplo é a forma como muitas lideranças das localidades surgidas das lutas dos anos 1990 (1º ciclo) se referiram à atuação de ONGs (como o Centro de Educação e Evangelização Popular – CEDEP, a qual é coordenada por um dos fundadores do CAPROM). Reclamam essas lideranças que ao longo dos anos deixaram de ser os moradores, por meio de suas associações, os efetivos protagonistas das lutas por melhorias nas comunidades.

Tornaram-se cada vez mais escassas as oportunidades de conquista de suas reivindicações seguindo os padrões de mobilizações pelos quais os sem-teto conquistaram as suas casas. Tendo que atuar em redes, enfrentado processos de negociação no interior de espaços estatais, encontram dificuldades. Em tempos de mudanças de parâmetros da organização dos movimentos sociais as formas organizativas tradicionais (associações de moradores) passaram a encontrar dificuldades e acabaram perdendo a continuidade com o ativismo político do qual se originaram.

Outro ponto é a presença de muitas igrejas de matriz neopentecostal. Segundo os líderes da associação, eles acabam desmobilizando as comunidades, procurando evitar que seus adeptos se envolvam nas atividades coletivas. Trata-se de uma religiosidade que associa a fé ao sucesso individual e à prosperidade econômica, desestimulando qualquer tipo de sociabilidade que não aquela possibilitada pelas suas respectivas igrejas, ao contrário do estímulo à participação encontrado nas CEBs e pastorais dos anos 1980/1990.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa breve análise pretendeu iniciar uma sistematização acerca de todo um conjunto de mobilizações ocorridas em um marco temporal que abrange três décadas, as quais foram divididas em dois ciclos. Sua contribuição reside em elucidar os processos que engendram a dinâmica conflitiva relacionada à expansão dos espaços de pobreza, evidenciando nesses dois ciclos os atores sociais no seu processo de participação política: como a luta por direitos sociais pode engendrar novos comportamentos na esfera política, construindo (ou não) uma cidadania ativa baseada na reivindicação de direitos. Para a pesquisa sociológica é de fundamental importância compreender o que impele sujeitos à ação, e de que modo se constituem como sujeitos em suas ações.

Para tanto, buscamos aprofundar o conhecimento acerca de como esses sujeitos, traduzidos sob termos como movimento, atores coletivos, lideranças, se colocam em situações-limite de enfrentamento com os mecanismos de controle e repressão existentes na sociedade.

Todo um elenco de questões pode ser apontado como crucial para o aprofundamento da reflexão sobre a constituição desses sujeitos. A necessidade, por exemplo, de confrontar as novas experiências desses sem-teto com suas trajetórias de vida. Ou aprofundar a compreensão sobre as formas pelas quais as experiências locais articulam-se com o contexto de lutas desenvolvidas em outras metrópoles. A contribuição consistiu em elucidar, ainda que de forma preliminar, aspectos como o perfil social dos moradores que lutam por moradia, o papel dos mediadores junto a esses movimentos e que novas relações são estabelecidas num território em constantes mudanças.

Finalmente cabe observar que o esforço desse estudo pode nos oferecer importantes elementos para a reflexão sobre os desafios contemporâneos na construção de uma sociedade democrática. As lutas dos sem-teto no contexto de redemocratização, junto com todo um outro conjunto de movimentos sociais, trouxeram consigo a marca da conquista dos direitos, numa conjuntura em que o direito a lutar por direitos (ou o “direito a ter direitos”) se colocava na ordem do dia. Em contrapartida, o que se coloca hoje na ordem dia é a defesa dos direitos sociais conquistados, e a possibilidade de defendê-los sem ser criminalizado.

## VI. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, H. R. de. Fronteiras internas: Urbanização e saúde pública em Florianópolis nos anos 20. In: BRANCHER, Ana (Org.) *História de Santa Catarina: estudos contemporâneos*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1999.

AZIBEIRO, N. E. *Educação intercultural e comunidades de periferia: limiar da formação de educadoras*. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

CANELLA, F. *A UFECO e o Movimento dos Sem-Teto: práticas instituintes nos espaços políticos da cidade*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1992.

CANELLA, F. *Entre o local e a cidade: memórias e experiências de duas gerações de moradores*

da periferia urbana em Florianópolis (1990-2010). Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

FANTIN, M. *Construindo cidadania e dignidade*. Florianópolis: Insular, 1997. FANTIN, M. *A cidade dividida*. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

FONTES, V. *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro, EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FRANZONI, T. *As “perigosas” relações entre movimento popular/comunitário e administração pública municipal na ilha de Santa Catarina*. 1993. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 1993.

ROMÃO, F. L. *A greve do fim do mundo: petroleiros 1995: expressão fenomênica da crise fordista no Brasil*. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. *Cotidiano e democracia na organização da UFECO (União das Florianopolitana de Entidades Comunitárias)*. Florianópolis: UFSC, 1991.

MACHADO, S. M. *O processo de formalização jurídico-institucional dos Conselhos Comunitários em Florianópolis: um caso de oposição sistemática*. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-graduação em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

MÜLLER, K. *Organização de moradores de Florianópolis numa perspectiva das necessidades radicais*. 1992. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1992.

OURIQUES, Helton. A apologia do turismo em Florianópolis-SC: mitos e contradições. *Revista de Ciências Humanas*, v. 25, n.1, p. 63-81, 1999.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. da S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S. F.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 103-148. SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, A. A. A luta pelos direitos urbanos em São Paulo: representações de cidade e cidadania. In: *ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, Caxambu, MG, out. 1990.

SUGAI, M. I. Ações do poder público na produção da segregação espacial urbana. *SHCU-Seminário da História da cidade e do urbanismo-1990*, v. 8, n. 4, 2004.

SUGAI, M. I. Há favelas e pobreza na “Ilha da magia”? In: ABRAMO, P. (Org.). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: ANTAC, 2009, vol. 10, p.162-199, (Coleção Habitar).

TATAGIBA, L. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, 2012.

# **TRAJETÓRIA DA LEI FEDERAL DE INCENTIVO AO ESPORTE DE 2007 A 2015**

DINIZ, RAFAEL SILVA  
PEREIRA DA SILVA, LUCIANO  
OTHON TEIXEIRA ALVES, ROGERIO

# TRAJETÓRIA DA LEI FEDERAL DE INCENTIVO AO ESPORTE DE 2007 A 2015<sup>1</sup>

## I. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF1988) marcou a entrada definitiva dos direitos sociais no rol de garantias da população brasileira, uma tentativa, mesmo que tardia, de construção de um modelo de Estado de bem-estar social. Além da formalização de direitos, a nova Carta Magna trouxe um alargamento da quantidade de elementos sociais e um novo entendimento dos direitos sociais, ao propor a sua desmercantilização. Isto é, a possibilidade dada ao indivíduo de usufruir da nossa herança social, elemento de identidade que o faz pertencente a uma determinada sociedade, independente da sua posição no mercado ou do seu poder de compra, ou melhor dizendo, “o grau suportado pelo Estado [...] do indivíduo como cidadão e não como trabalhador” (ESPING-ANDERSEN, *apud* HASSENTEUFEL, 1996:143).

Foi neste contexto de debate que o esporte alcançou o *status* de direito social constitucional, resguardado no artigo 217º (BRASIL, 1988). Contudo, até a criação da Secretaria de Desportos da Presidência da República, no início da década de 1990, o direito social ao esporte não passava de discussão teórica. Este órgão, que tinha prestígio de ministério, ficou encarregado de enviar ao Congresso Nacional o projeto de lei que, mais tarde, deu origem a Lei Zico (BRASIL, 1993).

As seguidas alterações e complementações realizadas na Lei Zico demonstraram sua incapacidade em suprir a regulação do setor esportivo. Por isso, nova rodada de negociações foi iniciada no Congresso Nacional até a aprovação, em 24 de março de 1998, da nova norma geral do esporte nacional, a Lei Pelé (BRASIL, 1998).

A Lei Pelé sinalizou as possíveis origens de recurso estatal para o desenvolvimento de política pública de esporte. Entretanto, somente com a emenda criada pela Lei Agnelo/Piva o recurso de parte do prêmio das loterias federais pôde efetivamente ser repassado as entidades representativas do esporte (BRASIL, 1998; BRASIL, 2001a). Desta maneira, o financiamento público chegou primeiro ao esporte de rendimento que às outras manifestações esportivas (BUENO, 2008; ZOTOVICI *et al.*, 2013).

Novas alternativas de financiamento ao esporte somente emergiram das discussões da 2ª Conferência Nacional do Esporte, em 2006. O relatório final do evento sugeria “Emenda Constitucional que institua a vinculação e destinação de um percentual mínimo [1%] da receita tributária” e criação de leis de incentivo fiscal para atender à demanda de fomento das diferentes dimensões de esporte e lazer (BRASIL, 2007a:18-19).

Como modelo de mecanismo de fomento aos demais entes federativos e, também, como resposta rápida à comunidade esportiva pós 2ª Conferência Nacional do Esporte, o Ministério do Esporte (ME) encaminhou ao Congresso Nacional, no dia 08 de maio de 2006, o Projeto de Lei N.º 6.999, que tratava sobre benefícios fiscais para a área do esporte. O projeto foi agregado a outros que já tramitavam na casa e aprovado no dia 29 de dezembro de 2006, dando origem à Lei N.º 11.438, nomeada como Lei Federal de Incentivo ao Esporte (LFIE) (BRASIL, 2006). A nova legislação criou mais uma opção de financiamento às tradicionais entidades representativas do

---

<sup>1</sup> Pesquisa financiada pelo Ministério do Esporte (Brasil) através do Centro Minas Gerais da Rede CEDES.



esporte de rendimento, mas desta vez permitiu também a participação dos atores sociais do esporte educacional e de participação (lazer).

Este mecanismo de fomento foi inspirado na experiência de mecenato cultural, instituída pela Lei Sarney e reformada pela Lei Rouanet, que buscava trazer mais recurso financeiro à área cultural por meio da participação direta do setor privado. Todavia, o aprendizado acumulado pelo setor cultural neste modelo de financiamento foi pouco explorado pela área esportiva, durante as discussões de criação do mecenato esportivo. Tanto que a contrapartida financeira do setor privado, ponto chave para aumentar o montante financeiro disponível, deixou de ser exigência para a LFIE.

Diante das alterações, o presente estudo visa investigar o panorama geral do financiamento do mecenato esportivo no período de 2007 a 2015, buscando identificar possíveis disfunções na alocação do recurso público por influência na tomada de decisão privada.

## II. DELINEAMENTO DO ESTUDO

O presente estudo caracteriza-se como quantitativo e qualitativo, que se apoiou nos “Relatórios de Geração da Lei Federal de Incentivo ao Esporte de 2013, 2014 e 2015”, disponibilizados pelo ME, para análise da política pública. O recorte temporal considerou o período de início do funcionamento desta política de financiamento (2007) e a data prevista para o seu término (2015).

Para a comparação das informações anuais da LFIE foi selecionado duas categorias de análise, sendo 1) Manifestação esportiva do projeto; 2) Localização geográfica da proponente. As categorias foram utilizadas para interpretar a distribuição financeira do mecanismo de fomento no acumulado do período de 2007 a 2015.

O debate bibliográfico foi norteado pela literatura dos direitos sociais, políticas públicas de esporte e lazer e financiamento público. Por sua vez, a pesquisa documental se concentrou na legislação de esporte e lazer no âmbito federal, registro de tramitação e pareceres técnicos do Congresso Nacional, normativas de regulação das políticas do governo federal e parecer de auditoria do Tribunal de Contas da União.

Este artigo é resultado da dissertação de mestrado<sup>2</sup> apresentada ao programa de Pós-graduação em Estudos do Lazer da EEFPTO-UFMG, que investigou a influência dos projetos de mecenato esportivo no território de Belo Horizonte-MG. Cabe ressaltar que as pesquisas sobre a LFIE ainda são incipiente, valendo destacar a iniciativa de Matias *et al.* (2015), Seixas (2015), Bernardo *et al.* (2011), Cavazzani *et al.* (2010), Cabral (2010), França Júnior e Frasson (2010) e Monteiro (2010).

## III. FUNCIONAMENTO DA LFIE

Em suma a LFIE criou um mecanismo de financiamento ao esporte e lazer extraorçamentário, por não seguir a via usual do debate da aplicação do tributo no orçamento público. Nesta via alternativa, a entidade esportiva qualificada como proponente apresenta um projeto ao Ministério do Esporte, o qual o analisa por meio de uma área técnica governamental e posteriormente encaminha um parecer à Comissão Técnica Deliberativa, formada paritariamente por membros do poder público e sociedade civil organizada. O projeto aprovado pela comissão

---

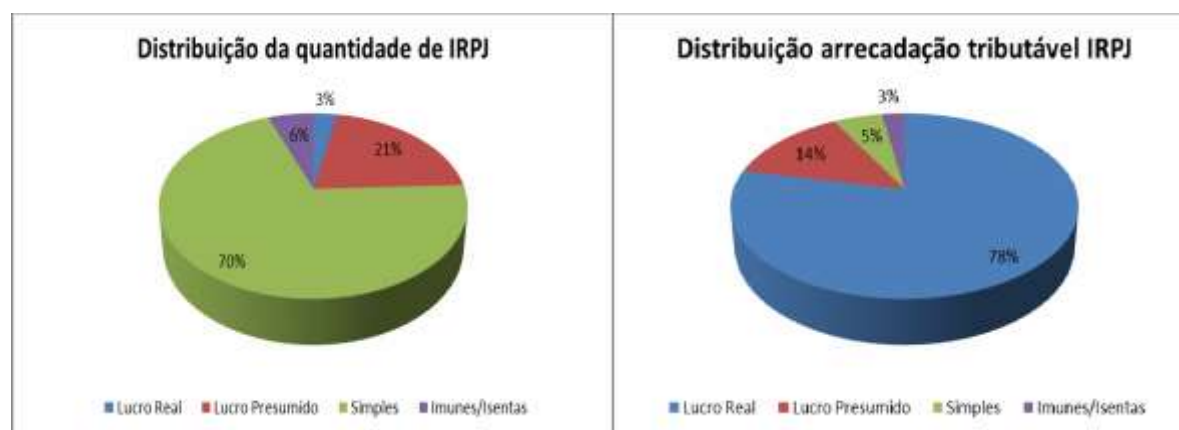
<sup>2</sup> DINIZ, Rafael Silva. Mecenato Esportivo: O trajeto da Lei Federal de Incentivo ao Esporte em Belo Horizonte. 2016. 242f. Dissertação (mestrado) - Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

recebe a permissão de buscar recurso de imposto junto ao setor privado, assim viabilizando as ações esportivas.

A legislação escolheu os contribuintes do Imposto de Renda como apoiadores, autorizado que a pessoa física declarante da modalidade completa possa destinar até 6% do seu imposto, percentual concorrente a outras modalidades de incentivo fiscal. Já a pessoa jurídica, optante da modalidade lucro real, pode destinar o limite exclusivo de 1% do seu imposto ainda devido ao governo federal. Vale destacar que a quantia de imposto já recolhida não entra no cálculo da permissão da isenção fiscal.

Apesar das empresas desta modalidade representarem apenas 3% do universo econômico do país, no ano de 2013 foram responsáveis por aproximadamente 78% da arrecadação do Imposto de Renda de pessoa jurídica<sup>3</sup>. Situação parecida também é observada com as pessoas físicas<sup>4</sup>, quando 42% optaram pela modalidade completa, mas este percentual representou 67% da arrecadação do imposto devido.

GRÁFICO 1 – COMPARATIVO ENTRE A QUANTIDADE DE EMPRESAS DECLARANTES DO IMPOSTO DE RENDA (IRPJ) E A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁVEL APURADA NO ANO FISCAL DE 2013



Fonte: Secretaria da Receita Federal. Acesso aos dados no dia 30 de abril de 2016, referente ao ano fiscal de 2013 - elaboração própria.

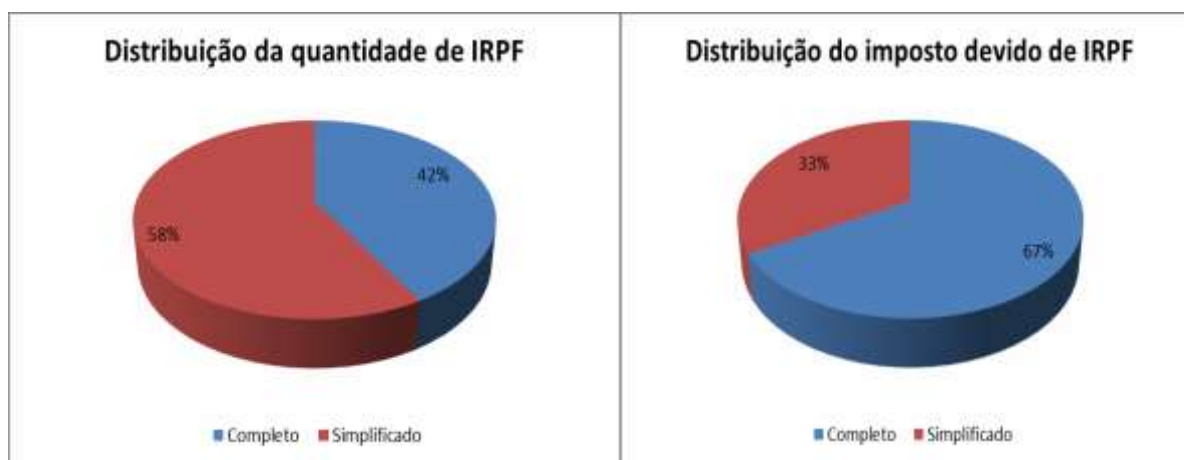
<sup>3</sup> Disponível em:

<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/dados-setoriais-2009-2013.pdf>>. Acesso em 2 de maio de 2016.

<sup>4</sup> Disponível em:

<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-dirpf-cap>>. Acesso em 2 de maio de 2016.

GRÁFICO 2 – COMPARATIVO ENTRE A QUANTIDADE DE PESSOAS FÍSICA DECLARANTES DO IMPOSTO DE RENDA (IRPF) E O IMPOSTO DEVIDO NO MOMENTO DA ENTREGA DA DECLARAÇÃO NO ANO-CALENDÁRIO DE 2013



Fonte: Secretaria da Receita Federal. Acesso aos dados no dia 30 de abril de 2016, referente ao ano fiscal de 2013 - elaboração própria.

Aos apoiadores do mecanismo, a legislação permitiu duas possibilidades de aporte, o patrocínio e a doação. O primeiro envolve a aplicação financeira com finalidade promocional e de publicidade do apoiador, podendo inclusive estampar sua marca nas peças produzidas, enquanto o segundo tem um caráter filantrópico e isento de intencionalidade comercial. Apesar da distinção dos termos, as duas modalidades permitem 100% de dedução fiscal.

Os dois termos configuram vestígios da discussão da legislação no Congresso Nacional, quando, inicialmente, o patrocínio permitiria deduzir apenas 75% do valor apoiado e os 25% restantes seriam de capital privado atraído para a área do esporte (BRASIL, 2006c). A ausência de recurso privado no modelo de financiamento aprovado coloca em xeque a sua capacidade de diálogo com o setor econômico para atrair novos investimentos, para além do recurso público destinado.

Para a entidade esportiva se habilitar no programa basta preencher o formulário *on-line* do ME, não sendo necessário o envio de nenhum documento de comprovação. O cadastro irá gerar uma senha e número de acesso ao sistema *on-line* da LFIE, habilitando a proponente a apresentar até seis projetos esportivos por ano. O projeto, que é composto por elemento Documental, Orçamentário e Técnico-operativo, deve ser inserido no sistema. Entretanto, mesmo existindo uma versão digital, é necessário imprimir uma cópia do projeto e encaminhar ao ME para análise.

FIGURA 1 – ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A APRESENTAÇÃO DE PROJETO ESPORTIVO À LFIE, CONFORME ART. 9º DO DECRETO N.º. 6.180/2007.

<i>Elemento Documental</i>	<i>Elemento Orçamentário</i>	<i>Elemento Técnico-operativo</i>
<p>I - pedido de avaliação do projeto à Comissão Técnica;</p> <p>II - cópias autenticadas do CNPJ, estatuto social, ata de posse da diretoria, CPF e RG do responsável legal;</p>	<p>IV - orçamento de preços compatíveis com a prática de mercado;</p>	<p>III - descrição do projeto: justificativa, objetivos, cronograma de execução físico-financeiro, estratégias de ação, metas qualitativas e quantitativas e plano de aplicação dos recursos;</p> <p>V - capacidade técnico-operativa da proponente;</p>
Fase: Pré-análise	Fase: Pré-análise e Análise Técnica	Fase: Análise Técnica

Fonte: inspirado em BRASIL (2007b:4-5) – elaboração própria

A versão impressa se deve muito pela necessidade de apreciação da área técnica do elemento documental e orçamentário do projeto, os quais não tem suporte para versão digital no sistema da LFIE. Todavia, o elemento documental é responsável pela rejeição de 37,8% dos projetos no acumulado do período de 2007 a 2015, o que poderia ser minimizado com a vinculação deste ao cadastro da proponente.

Por sua vez, a parametrização de preços por parte do ME, pelo menos dos produtos/equipamentos mais usuais nos projetos, garantiria uma melhor aplicação do princípio da economicidade e descartaria a necessidade de envio do elemento orçamentário. Cabe ressaltar que a prática de coletar uma amostra de no mínimo 3 orçamentos de preço no mercado não trás segurança ao erário público, pois não existe garantia da metodologia de seleção dos orçamentos ou que a amostra seja realmente representativa do mercado. Tanto que este foi um dos pontos destacados como frágeis no “Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União” à LFIE.

Em todos os projetos da amostra, verificou-se a realização de análise de custos baseada unicamente nos orçamentos enviados pelos proponentes, não havendo aferição, por parte do Ministério, da adequação dos preços a partir de outras fontes, bem como da possibilidade de aquisição de itens semelhantes, de custo mais baixo (BRASIL, 2013:9-10).

Todo este expediente processual dificulta o acesso das entidades esportivas à política pública, apesar de serem os agentes focais do mecanismo de financiamento. Ao mesmo tempo, o modo operante do elemento documental e orçamentário gera retrabalho a área técnica, pela necessidade de verificar várias vezes documentos de conteúdo similar, o que esta em desacordo com o princípio da eficiência.

O terceiro e último elemento que compõe o projeto é o Técnico-operativo, onde a proponente expõe sua argumentação sobre a relevância da ação esportiva para a sociedade, também usualmente chamado de mérito esportivo.

Sanada todas as questões documentais, orçamentárias e técnico-operativa, a área técnica do ME possui subsídios para emitir um parecer conclusivo sobre o mérito e interesse público da proposta esportiva. Vale mencionar que o parecer é meramente sugestivo, pois a decisão final é da Comissão Técnica da LFIE, formada por três membros do governo federal e três membros do setor esportivo.

O presidente da Comissão Técnica recebe o parecer, juntamente com o projeto, e realiza sorteio para determinar qual membro ficará responsável por apresentá-lo na reunião mensal, tornando-se, assim, relator da proposta. O membro relator faz a exposição da ação esportiva e na sequência apresenta seu voto, seguido pelo voto dos demais membros. O projeto é aprovado com maioria simples de votos e no caso de empate, uma vez que são seis participantes, cabe ao presidente o voto de qualidade.

Após o projeto passar pela arena de debate da política pública, retorna para a área técnica, que irá solicitar e conferir a comprovação da regularidade fiscal e tributária da proponente. Confirmada a regularidade, o projeto tem sua publicação no Diário Oficial da União, chancelando a proponente a buscar recurso de imposto no setor privado.

Com o extrato do projeto publicado, a proponente passa para a etapa de captação de recurso, momento que o poder público deixa de ter papel de atuação no mecanismo. Ou seja, o setor privado passa a selecionar quais propostas são mais interessantes para sua alocação de recurso, geralmente tendo como parâmetro o seu território de influência, as modalidades de interesse e demais motivações, que nem sempre estão em consonância com o interesse público.

#### IV. ANÁLISE DOS DADOS

O Art. 1º da LFIE estipula o prazo de vigência da política, inicialmente prevista de 2007 a 2015. No entanto, não foi localizado nenhum documento oficial que determine o impacto esperado ou objetivos almejados com este mecanismo de financiamento público. Apesar disso, a vigência do programa foi prorrogada até 2022, por meio da Lei N.º 13.155/2015, e na época foi recorrente o discurso que o seu objetivo ainda não havia sido atingido e a extinção do programa traria nova lacuna no financiamento do esporte.

Os Decretos N.º 6.338/2007 e N.º 6.684/2008, que estipulam teto de isenção fiscal para os anos de 2007 e 2008, respectivamente, poderiam corroborar para a argumentação da incompletude da política pública, uma vez que os valores efetivamente captados estão abaixo da expectativa, conforme observado no gráfico 3. A melhor taxa de sucesso aconteceu no ano de 2014, quando o mecanismo atingiu 63,7% do montante autorizado de isenção fiscal (R\$ 400 milhões).

GRÁFICO 3 – MONTANTE FINANCEIRO DE ISENÇÃO FISCAL, AUTORIZADO PARA CAPTAÇÃO DE RECURSO E EFETIVAMENTE CAPTADO NA LEI FEDERAL DE INCENTIVO AO ESPORTE NO PERÍODO DE 2007 A 2015.

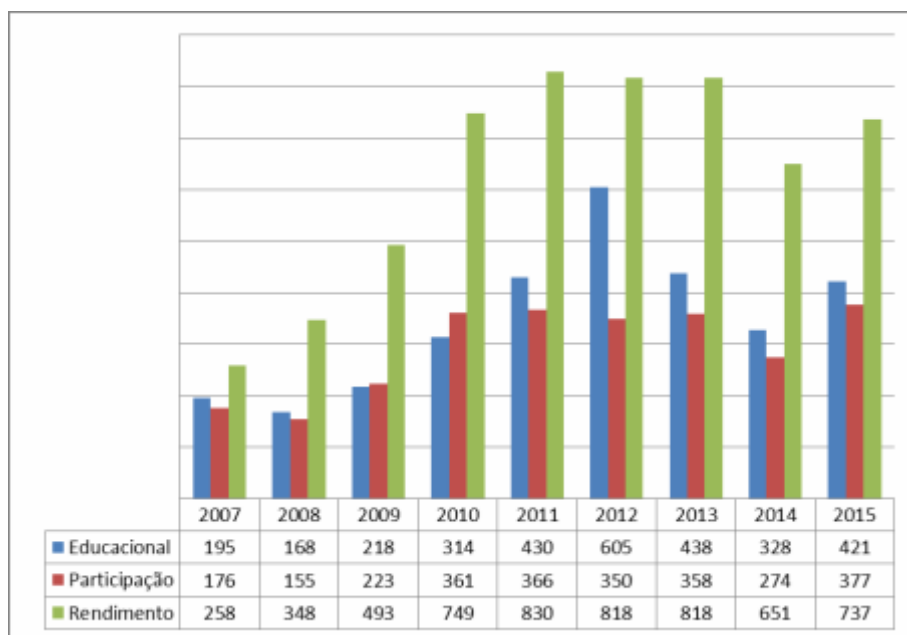


Fonte: Ministério do Esporte, dados atualizado em 28 de maio de 2018 – elaboração própria.

Todavía, a utilização do Decreto de 2008 para estabelecer o teto para os anos subsequentes, mesmo estando expressa a fixação de valor apenas para o ano de 2008, demonstra a fragilidade institucional da LFIE. Isto é, não existe legalidade no instrumento indicado pela área técnica do ME para definir a isenção fiscal para o ano de 2009 em diante.

Por outro lado, os dois decretos de isenção fiscal são os poucos documentos da LFIE que tentam privilegiar o esporte educacional, como demanda o Art. 217 da CF1988, ao estabelecer 50,0% do recurso para esta manifestação, enquanto o esporte de rendimento fica com 36,7% e o de participação com 13,3%.

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DOS PROJETOS ESPORTIVOS APRESENTADOS NA LEI FEDERAL DE INCENTIVO AO ESPORTE POR MANIFESTAÇÃO ESPORTIVA NO PERÍODO DE 2007 A 2015.



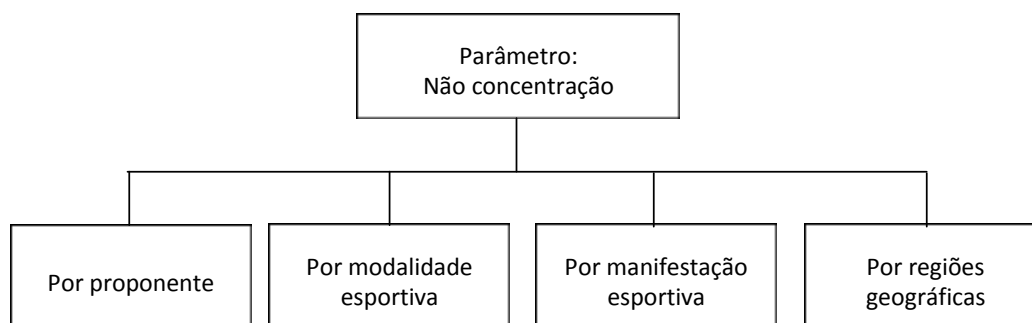
Fonte: Ministério do Esporte, dados atualizado em 28 de maio de 2018– elaboração própria.

Infelizmente não tivemos acesso aos valores dos projetos aprovados e captados por manifestação esportiva para apurar o cumprimento dos tetos financeiros. Mas, sabe-se que a maior parte dos projetos apresentados e aprovados são da manifestação rendimento, representando 49,8% das propostas encaminhadas ao ME no período de 2007 a 2015.

A concentração de projetos e recurso financeiro na manifestação rendimento é justificada pelo ME como fruto do histórico cultural do país, que tem no atleta e no esporte competitivo oportuno meio de transmissão de valores morais para a construção da sociedade (BRASIL, 2013).

O Decreto N.º 6.180/2007, que regulamenta o funcionamento do mecanismo pelo poder executivo, sinaliza para outros princípios de não concentração de recurso. Entretanto, não apresenta maiores soluções de como viabiliza-los na prática, uma vez que o programa atua com demanda espontânea da sociedade civil organizada e/ou estimulada pelo setor privado que tem poder efetivo de alocação do recurso.

FIGURA 2 – DIAGRAMA DO ART. 21 DO DECRETO N.º.180/2007 QUE ESTABELECE PARÂMETROS PARA A ESCOLHA E APROVAÇÃO DOS PROJETOS ESPORTIVOS NA LEI FEDERAL DE INCENTIVO AO ESPORTE



Fonte: Inspirado em BRASIL (2007a:7) – elaboração própria.

Ao analisar o valor aprovado por região administrativa do país no período acumulado de 2007 a 2014, notamos que 73,1% (R\$ 3.092.623.493,00) do recurso está vinculado as propostas da região Sudeste. Este percentual aumenta para 82,3% (R\$ 1.121.932.485,00) quando consideramos apenas o que foi realmente captado no período. Porém, o número que talvez chame mais a atenção, mostra que o somatório do recurso financeiro captado por todas as demais regiões do país (R\$ 241.267.173,00), no acumulado de 2007 a 2014, foi inferior ao que se aplicou no Sudeste. Ou seja, apesar de existir uma diretriz para a não concentração de recurso por região geográfica, ela não é suficiente para garantir uma isonomia na distribuição do recurso.

GRÁFICO 5 – COMPARATIVO ENTRE A DISTRIBUIÇÃO DO ACUMULADO DE 2007 A 2014 DO RECURSO AUTORIZADO E CAPTADO PELA LEI FEDERAL DE INCENTIVO, POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO PAÍS.

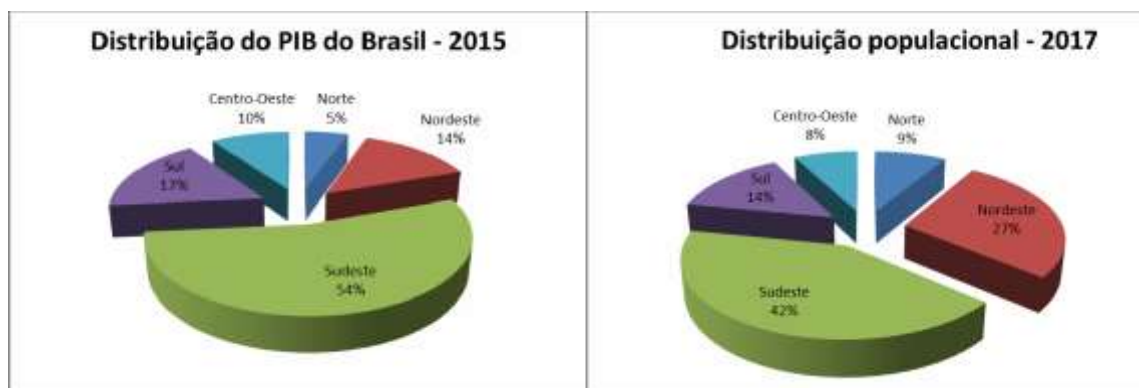


Fonte: Ministério do Esporte, dados atualizado em 27 de março de 2015 – elaboração própria.

Nesse sentido, a LFIE tem sido capaz de injetar um “recurso novo” na área do esporte, um montante que talvez não chegasse pela via habitual do orçamento público pela falta de prestígio político do setor esportivo, mas ela tem sido incapaz de minimizar desigualdades regionais e levar o direito social ao esporte para locais onde, tradicionalmente o Estado brasileiro tem pequena presença, como Norte e Nordeste (MATIAS *et al.*, 2015).

Muito pelo contrário, esta política de financiamento tem reforçado desigualdades, pois seus percentuais são superiores aos discrepantes valores de Produto Interno Bruto (PIB) ou de distribuição da população no território. Ademais, diverge no conteúdo da Carta Magna quando no seu Art. 3º define como o objetivo do Estado brasileiro a “diminuição de desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

GRÁFICO 6 – COMPARATIVO ENTRE A DISTRIBUIÇÃO DO PIB BRASILEIRO E DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DO PAÍS.



Fonte: IBGE (2017a); IBGE (2017b) – elaboração própria.

Em 2009, o “Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União” já alertava o ME sobre a concentração de recurso e projetos na região Sudeste. Na época, o ME se retratou justificando a dificuldade em favorecer as demais regiões, uma vez que as diferenças culturais e econômicas historicamente presentes no país favoreciam uma maior apresentação de projetos da região Sudeste (BRASIL, 2013c).

No entanto, após a retratação, nenhuma alteração no funcionamento do mecanismo de financiamento foi realizada por parte do ME, se eximindo, assim, de responsabilidade com a política pública. Ora, se não for obrigação do poder público corrigir disfunções das políticas de intervenção, de quem mais deveria ser? Tal evidência reforça, mais uma vez, a fragilidade da LFIE, a qual se apresenta quase como uma linha de crédito esportivo que conta com o poder público como avalista e o setor privado como gerente financeiro.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados disponíveis nos Relatórios de Gestão da Lei Federal de Incentivo ao Esporte de 2013, 2014 e 2015 foi possível notar que existe uma concentração de projetos e recurso na manifestação esportiva rendimento e na região do Sudeste. Esta concentração é superior a própria desigualdade cultural e econômica já existente no país, o que contribui para reforçar desigualdades, ao invés de minimiza-las como demanda a CF1988.

Apesar dos problemas de concentração, a LFIE tem sido uma fonte consistente de financiamento das ações esportivas, para um setor acostumado com arecorrente escassez de recurso orçamentário. Por isso, passado dez anos da implementação da política pública, a fundamentação da LFIE não se tornou ponto de pressão para entrar na agenda de debate do ME.

## VI. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei N.º 7.505, de 2 de julho de 1986. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília: Congresso Nacional, 1986.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei N.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei N.º 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991.



\_\_\_\_\_. Lei N.º 8.672, de 6 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

\_\_\_\_\_. Lei N.º 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998.

\_\_\_\_\_. Lei N.º 10.264, de 16 de julho de 2001. Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto.

Brasília: Congresso Nacional, 2001a.

\_\_\_\_\_. Lei N.º 10.220, de 11 de abril de 2001. Institui normas gerais relativas à atividade de peão de rodeio, equiparando-o a atleta profissional. Brasília: Congresso Nacional, 2001b.

\_\_\_\_\_. Lei N.º 11.438, de 29 de dezembro de 2006. - Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2006a.

\_\_\_\_\_. Parecer da Comissão de Finanças e Tributação sobre o Projeto de Lei N.º 1.367/2003, de 14 de junho de 2006. Parecer do Relator Deputado Federal Luiz Carlos Hauly sobre o Projeto de Lei N.º 1.367/2003 do Deputado Federal Bismarck Maia. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006b. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=403294&file\\_name=Tramitacao-PL+1367/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=403294&file_name=Tramitacao-PL+1367/2003)>. Acesso em: 15 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. Resoluções da II Conferência Nacional do Esporte, 30 de janeiro de 2007. Propostas aprovadas na plenária final da II Conferência Nacional do Esporte. Brasília: Ministério do Esporte, 2007a. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/571-i-conferencia-nacional-de-esporte>>. Acesso em: 16 de maio de 2016.

Decreto N.º 6.180, 3 de agosto de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, que trata dos incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo. Brasília: Presidência da República, 2007b.

\_\_\_\_\_. Decreto N.º 6.338, de 31 de dezembro de 2007. Fixa o valor absoluto do limite global das deduções do imposto sobre a renda devido, a título de doações e patrocínios, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos. Brasília: Presidência da República, 2007c.

\_\_\_\_\_. Decreto N.º 6.684, 9 de Dezembro de 2008. Fixa, para o ano-calendário de 2008, o valor máximo das deduções do imposto sobre a renda devido, a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos. Brasília: Presidência da República, 2008.

\_\_\_\_\_. Relatório de Auditoria à Lei Federal de Incentivo ao Esporte, 2013. Relatório de Auditoria à Lei Federal de Incentivo ao Esporte realizado em 2009. Brasília: Tribunal de Contas, 2013. Disponível em: <[www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20130205/ac\\_0092\\_03\\_13\\_p.doc](http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20130205/ac_0092_03_13_p.doc)>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2015.

BUENO, Luciano. Políticas Públicas do Esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento. 2008. 296 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

IBGE. Contas Regionais 2015: queda no PIB atinge todas as unidades da federação pela primeira vez na série. Agência IBGE:Brasília. 16 nov. 2017. 2017a. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de>>

[noticias/releases/17999-contas-regionais-2015-queda-no-pib-atinge-todas-as-unidades-da-federacao-pela-primeira-vez-na-serie.html](https://noticias/releases/17999-contas-regionais-2015-queda-no-pib-atinge-todas-as-unidades-da-federacao-pela-primeira-vez-na-serie.html)>. Acesso em: 28 de maio de 2018.

IBGE. Site IBGE Cidades: População estimada 2017. Brasília. 2017b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 28 de maio de 2018.

HASSENTEUFEL, Patrick. L'état-providence ou les métamorphoses de la citoyenneté. *L'Année sociologique* (1940/1948). Paris, vol. 46, n. 1, pp. 127-149, 1996. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27889467?seq=1#fndtn-page-thumbnails-tab-contents>> Acesso em: 14 de maio de 2016.

MATIAS, Wagner Barbosa; ATHAYDE, Pedro Fernando; HÚNGARO, Edson Marcelo; MASCARENHAS, Fernando. A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. In: *Revista Movimento*. Porto Alegre, v.21, n.1, p.95-110, jan-mar, 2015. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/46419>>. Acesso em: 16 de maio de 2016.

ZOTOVICI, Sandra Aparecida; LOPES, Beatriz Ruffo Lopes; RANGEL, Renato; STAREPRAVO, Fernando Augusto; LARA, Michelle Lara. Políticas Públicas de Esporte e Lazer e possibilidades de interstorialidade. *Licere*. Belo Horizonte, v.16, n.3, set, 2013. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/389>>. Acesso em: 04 de março de 2014

# **ESTADO, HABITAÇÃO E MERCADO IMOBILIÁRIO NO NORDESTE BRASILEIRO**

SÁTYRO MAIA, DORALICE  
CARDOSO SANTOS, NATHALY

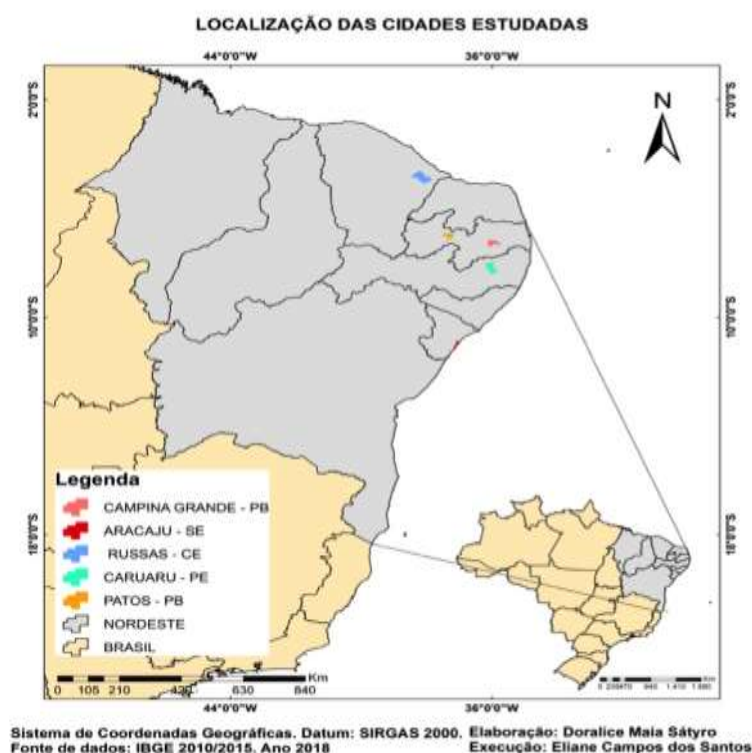
# O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO NORDESTE BRASILEIRO: POLÍTICA HABITACIONAL E MERCADO IMOBILIÁRIO

## I. INTRODUÇÃO

A análise sobre a política habitacional brasileira a partir do Programa Minha Casa Minha Vida implica em entender a relação entre o Estado e o mercado imobiliário frente à problemática da habitação nas duas primeiras décadas do século XXI no Brasil. O estudo dá-se na perspectiva da produção do espaço, portanto, tenta desvendar as contradições inerentes a essa relação. Entende-se o Estado como um dos principais agentes produtores do espaço urbano, cuja atuação no atual momento está relacionada ao mercado imobiliário. Elege-se como objetos espaciais as cidades de Caruaru-PE, Campina Grande-PB, Patos-PB, Russas-CE e Aracaju-SE. A escolha deve-se inicialmente ao fato das mesmas apresentarem centralidades regionais em diferentes níveis escalares do nordeste brasileiro; visível expansão da malha urbana que, dentre outros fatores, foi estimulada pela construção de unidades habitacionais financiadas pela política habitacional, mais propriamente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); e, por constituírem localidades que vêm sendo estudadas por professores e pós-graduandos da Universidade Federal da Paraíba integrantes do Grupo de Estudos Urbanos (GeÚrb) e da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe).

O objetivo central é analisar a política e a produção habitacional, ou seja, os empreendimentos imobiliários, construídos com o financiamento do PMCMV, especialmente os que compõe à Faixa 2. Explica-se. O PMCMV é um programa do governo federal brasileiro, criado em 2009 para o financiamento de moradias à população de rendas mais baixas em “parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos”,<sup>1</sup> apresentando 3 faixas conforme a classificação da renda familiar: Faixa 1 com renda até R\$ 1.800,00, o que equivale a aproximadamente 2 salários mínimos (s/m)<sup>2</sup>; Faixa 2 para as famílias com renda até R\$ 4.000,00 e a Faixa 3 para aquelas com renda até R\$ 7.000,00.

FIGURA 1: LOCALIZAÇÃO DAS CIDADES PESQUISADAS



Optou-se por averiguar a produção da habitação destinada às famílias da Faixa 2 do PMCMV pois o crédito para essa faixa de renda se realiza diretamente às famílias com rendimentos que vão de R\$ 2.600,00 até R\$ 4.000,00, casos em que as operações de crédito e avaliação social não são mediadas pelas gestões municipais. Ademais, considera-se o número expressivo de edificações residenciais – unifamiliares e multifamiliares – financiados pelo PMCMV/Faixa 2. Ressalta-se que a produção de moradias nessa faixa dinamizou diretamente o mercado imobiliário, pois, tratam-se de empreendimentos cujas proposições são feitas pelas mesmas construtoras e incorporadoras que negociam e implementam os loteamentos destinados à execução dos projetos, realizam todas as etapas do processo construtivo e comercializam os imóveis. Essas condições favorecem, ao mesmo tempo, maiores facilidades para a mobilização de um mercado consumidor em potencial e intensifica a comercialização de imóveis e glebas, loteamentos e terrenos nas áreas periféricas das cidades.

Assim, apesar das cidades aqui analisadas possuírem diferenças quanto ao contingente populacional, à situação geográfica, às unidades federativas e ao nível hierárquico na rede urbana, observa-se que em todas elas houve um forte incremento imobiliário impulsionado pelo PMCMV que, salvaguardadas as devidas proporções, influíram intensamente na produção de seus espaços intraurbanos.

O percurso metodológico deu-se a partir do acesso às informações e dados. Embora se trate de uma política governamental de âmbito nacional, as informações mais específicas, como as construtoras responsáveis, a localização dos empreendimentos, o tamanho dos lotes e da área construída, foram acessíveis em algumas localidades e em outras não, uma vez que depende da disponibilidade dos governos locais e dos cartórios de registros imobiliários. Por isso, a análise se

dá de forma mais efetiva sobre algumas realidades do que em outras. Outra observação a ser feita é que apesar de se tratar de diferentes realidades, o estudo não é comparativo, ou seja, pode-se fazer algumas analogias, mas não propriamente uma análise comparativa. Além desta introdução, o texto expõe algumas notas sobre o Estado como agente produtor do espaço urbano, mais especificamente no que se refere à produção da moradia e à política habitacional, tomando-se como referência o Brasil; e discute o PMCMV nas cidades eleitas, as suas repercussões na expansão e na dinâmica urbana e no mercado imobiliário, e as contradições inerentes à relação Estado e mercado imobiliário, procurando revelar os empreendimentos construídos, as suas singularidades e particularidades, sem perder de vista a universalidade da produção do espaço urbano.

## II. O ESTADO E A PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO

Sabe-se que o papel do Estado na questão da habitação remonta ao século XIX. Porém, é no século XX que a intervenção estatal se torna mais expressiva dada a criação de políticas urbanas. O Estado intervém não só promovendo a construção de grandes conjuntos residenciais, mas também, a partir da legislação, como na determinação de congelamento ou liberação dos valores dos alugueis, na liberação de financiamentos, entre outras. (CAPEL, 2013). O resultado maior de toda a sua atuação é a ampliação do acesso à propriedade privada da moradia para as camadas da população de renda média e baixa. Resultado este já indicado por Engels (2015 [1887]) como um grande equívoco, uma vez que fortalece a propriedade privada e, por conseguinte o capitalismo.

No Brasil, as obras de Bonduki (1998) “Origens da habitação social no Brasil” e de Bonduki e Koury (orgs) (2014) “Os pioneiros da habitação social”, mostram que é na década de 1940 que ocorre a mudança na forma de provisão da habitação social, passando da forma rentista dos empreendimentos privados para as unidades residenciais dos Institutos de Aposentadoria. Tem-se, portanto, a passagem do discurso sanitarista para os da habitação “como condição básica de reprodução da força de trabalho” tendo como justificativa o desenvolvimento industrial. A partir do final dos anos 1930 anuncia-se a necessidade da intervenção do Estado na provisão de moradias para os trabalhadores.

Tal propositura é iniciada ainda no Estado Novo, mas é principalmente no período 1945 a 1954 que se efetiva a atuação do Estado na produção direta da moradia, tanto na construção de conjuntos habitacionais, quanto no financiamento para trabalhadores através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP). Os IAPs promoveram a construção de 123.995 unidades habitacionais, enquanto que a FCP produziu apenas “18.132 unidades habitacionais no mesmo período”. (BONDUKI 1998: 115).

A ditadura militar brasileira inicia-se em 1964 e com ela demarca-se uma outra etapa da história da habitação social e da atuação do Estado na política habitacional. Data de 1964 a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Federal de Habitação. No período de atuação do BNH (1964 – 1986) foram “quase cinco milhões de unidades habitacionais, [...], mais de 20% das unidades habitacionais edificadas nas cidades brasileiras no período”. (Id. Ibidem: 318). A presença do Estado neste período é por demais evidente, pois atende como escreve Rodrigues (1989: 57), “a uma necessidade e a uma reivindicação (estabilidade social); acentua-se a filosofia da casa própria (aliados da ordem) e aumenta o índice de empregos; e propicia-se o crescimento econômico geral [...]”. Com o fim da ditadura militar e a eleição presidencial em 1989, ocorre no Brasil a passagem da política liberal clássica para a neoliberal, que reverbera diretamente nas políticas habitacionais.

Segundo Cariello Filho (2011), nos anos 1990 a política neoliberal comandou o governo brasileiro, responsável pelas mudanças políticas, econômicas e legislativas para promover os interesses monopolistas ditados pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial. A abertura do mercado internacional para as importações, a privatização dos serviços e do patrimônio público, o apoio aos bancos e à especulação financeira, portanto, um Estado mínimo, conduziram, dentre outros resultados, ao aprofundamento da desigualdade social, e por conseguinte do problema habitacional popular brasileiro. O referido autor ao examinar a política habitacional no período de 1986 a 2002, caracteriza-a como “uma fase de paralisia quase total dos programas habitacionais, desarticulação e vazio institucional”, não havendo nem continuidade da política anterior e nem o estabelecimento de uma outra. (Id. *Ibidem*: 169 – 170).

A partir de 2002 ao se eleger como presidente um metalúrgico e sindicalista, algumas mudanças na política econômica e social são gestadas, embora não se tenha rompido com os ditames neoliberais. Porém, a partir de 2004 há mudanças legislativas que impulsionam o setor imobiliário: a criação das “Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e das Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) que favorecem a “captação de recursos pelos agentes financeiros responsáveis pela concessão de crédito imobiliário”. (MENDONÇA 2013: 461). Tais medidas impulsionam os financiamentos da “casa própria”, a criação de programas e de uma estrutura institucional e de recursos que buscava refletir e agir sobre o problema habitacional. No entanto, em 2009 há uma redefinição dessa concepção com a criação do PMCMV<sup>3</sup>.

O PMCMV divide-se em dois subsistemas de acordo com o perfil socioeconômico da demanda populacional: Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado. O primeiro é voltado para atender à população com renda de 0 a 3 s/m. Enquanto o segundo é destinado à população que possui rendimento médio de 3 a 10 s/m. No tocante aos objetivos do PMCMV, pode-se afirmar que ele foi criado para atenuar o déficit habitacional, bem como para dinamizar a economia brasileira frente à crise econômica mundial eclodida nos Estados Unidos em 2008. Esboça-se dessa forma, as contradições inerentes às soluções apresentadas para o problema da habitação, tal como foi discutida pelas reflexões teóricas antes apresentadas. Nesse sentido, Fix (2011) atesta que o programa responde a um só tempo ao problema social da falta de moradias e aos interesses capitalistas. É nessa perspectiva que Santos (2016) e Lucena (2014) e Araújo (2017) analisam as repercussões do programa na produção do espaço e da habitação nas cidades de Aracaju - SE e de Patos - PB, respectivamente. Nos três estudos, constata-se o crescimento no número de corretoras imobiliárias a partir de 2009, como um dos indicativos da eficiência do PMCMV enquanto mola propulsora do setor imobiliário.

Os efeitos locais da implantação de um programa que tem alcance nacional e que desconsidera completamente a diversidade da realidade urbana brasileira são os mais diversos. Percebe-se mudanças recentes nas diferentes cidades em que se apresentam características dos processos de produção do espaço urbano atreladas aos aspectos particulares e singulares em diferentes realidades geográficas.

### III. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NAS CIDADES NORDESTINAS: SIMILARIDADES, DIVERSIDADES E CONTRADIÇÕES

As cidades aqui analisadas constituem realidades localizadas na Região Nordeste do Brasil. Os processos históricos de configuração de seus espaços urbanos, têm determinações gerais baseadas na formação territorial brasileira ao mesmo tempo que apresentam particularidades e singularidades. No caso das cidades de Campina Grande-PB, Patos-PB, Russas-CE e Caruaru-PE a conformação de seus espaços se deu pela expansão das atividades agropecuárias para o interior do Nordeste. Já Aracaju-SE, diferencia-se das demais em vários aspectos: está localizada no litoral

do Nordeste, foi criada a partir de um plano urbano, tendo desde a sua origem a função de ser capital de estado, portanto centralizando os serviços administrativos.

Além dessas particularidades, essas cidades se distinguem quanto ao contingente populacional, cujas estimativas para 2017 segundo o IBGE são: Campina Grande (410.332), Patos (107.790), Caruaru (356.128), Russas (76.475) e Aracaju (650.106); e, quanto à centralidade e papéis regionais que apresentam. As posições que as mesmas ocupam na rede urbana de acordo com o estudo “Regiões de Influência das Cidades” (IBGE, 2007), são de diferentes níveis, na ordem decrescente: Aracaju capital regional A, Campina Grande capital regional B, Caruaru Capital Regional C, Patos Capital Subregional A e Russas Centro de Zona A. As posições hierárquicas retratam a centralidade interurbana das cidades, mesmo que se considere as possibilidades de relações heterárquicas nos termos de Catelan (2013). Também se caracterizam como cidades médias e/ou de porte médio, portanto, centros urbanos que só recentemente receberam maior volume de recursos públicos destinados às obras de infraestrutura urbana e habitação.

Quanto ao déficit habitacional, em 2010 a Fundação João Pinheiro (FJP) constatou que nessa região brasileira o déficit habitacional total absoluto foi de 2.111.517 e que mais de 70% dos domicílios urbanos afetados pelo déficit habitacional<sup>4</sup> estavam na classe de rendimentos mensais de até 3 s/m, incluindo nesse montante os domicílios onde não foi constatado rendimento algum. Em comparação com as demais regiões, os dados revelam que o nordeste brasileiro era, em 2010, a segunda região em termos de déficit absoluto e a primeira em termos percentuais de déficit habitacional na classe de rendimentos de até 3 s/m juntamente com a classe dos domicílios sem rendimento.

Essas informações são relevantes para avaliar os impactos do volume de financiamentos que foi direcionado para a Região Nordeste nos primeiros anos de implantação do PMCMV. Desde sua criação até o ano de 2016, o programa tinha contratado um total de 4,2 milhões de moradias. Os investimentos para essas contratações contabilizavam na época um valor de R\$ 292 bilhões<sup>5</sup>. As autoras Lucena e Maia (2016) mostram que até 2016 foi destinado para o estado da Paraíba o volume de R\$ 7,7 bilhões e foi contratada a construção de 102.759 unidades habitacionais (UH). No caso de Pernambuco, as autoras mostram que até aquele ano somava-se um total de 145.653 UH's contratadas e um volume de recursos na ordem de R\$ 8,7 bilhões.

Para essa apresentação, traz-se o déficit habitacional total verificado para o nordeste no ano de 2015, qual seja de 1.924.333 (Tabela 01), o que representa uma queda de 8,8% em relação ao déficit observado em 2010 e os dos estados onde estão localizadas as cidades pesquisadas.

Esse decréscimo no déficit habitacional da Região Nordeste se aproxima da taxa nacional, que corresponde a um decréscimo de 10,9%. Mas, o que chama a atenção é a baixa redução do déficit nos estados da Paraíba (2,7%) e Pernambuco (5,1%), bem como o aumento do déficit habitacional do Ceará (8,9%) e Sergipe (2,0%). Decerto esse número por si não expressa a efetividade do PMCMV frente ao problema da habitação. Contudo, traz no mínimo o questionamento sobre a eficácia do programa para sanar o déficit habitacional tal qual se encontra expresso na sua apresentação.

Tabela 01: Déficit habitacional total absoluto, relativo e déficit urbano dos estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Sergipe

Lucena e Maia (2016) mostram que até 2016 os estados de Pernambuco e da Paraíba receberam uma quantidade de recursos expressivos do PMCMV e que a quantidade de UHs contratadas foi quantitativamente expressiva (Tabela 02) se considerados os déficits estaduais e municipais. Em 2010, verificava-se em Patos (PB) um déficit habitacional de 4.454 mil unidades,



em Caruaru (PE) de 11.925 mil unidades, em Campina Grande (PB) 14.620 mil unidades e em Aracaju (SE) o déficit era de 24.481 habitações.

Tabela 02: Unidades Habitacionais contratadas pelo PMCMV até 2016 em comparação ao déficit de 2010 e 2015

Recorda-se, segundo Capel (1983, 2013), Corrêa (1989) e Bonduki (1998) que o Estado é um importante agente produtor do espaço. Esse agente tem cumprido papel de destaque no processo de periferação das cidades brasileiras desde a criação do BNH. Contudo, no momento recente da criação e da viabilização do PMCMV a atuação do Estado ganhou contornos específicos. A expansão urbana induzida pela periferação dos conjuntos habitacionais ganhou uma dimensão nunca vista na história das políticas habitacionais brasileiras, pois, agora esse processo se faz presente e intenso também nas cidades pequenas e nas de porte médio, como analisa Araújo (2017). Além disso, é preciso lembrar das contradições que são inerentes ao Estado capitalista. As contribuições de Engels (2015 [1887]) mostram que as soluções não podem ser efetivadas se fadadas à realização no âmbito da sociedade capitalista e de suas instituições. As soluções são também parte do problema! Veja-se as referidas contradições nos casos aqui analisados.

Uma delas refere-se ao fato de que mesmo com o déficit habitacional dos domicílios urbanos da Região Nordeste concentrado entre as famílias com rendimentos mensais de até 3 s/m, a maior parte dos recursos foi direcionada para a construção de moradias e financiamento realizados nas Faixas 2 e 3 do PMCMV, ou seja, na produção da “habitação de mercado”. (Tabela 03).

Isso expressa a importância que o programa tem para manter os negócios imobiliários estáveis e seguros, pois, a lógica e a racionalidade empresarial incorporadas pelo PMCMV não permite que o volume de recursos destinados à produção de habitações tenha um destino socialmente referenciado. Autores como Rolnik e Nakano (2009), Cardoso e Aragão (2011), Shimbo (2011) e Campos (2011) constataram que as referências do programa são as demandas emergentes do mercado imobiliário.

Tabela 03: Quantidades de Unidades Habitacionais (UH's) contratadas por faixa do PMCMV e volume total de recursos alocados nas contratações

Além disso, os dados referentes ao crescimento de empresas ligadas às atividades imobiliárias (incorporação, loteamento etc.) e ao processo construtivo de edificações, mostram o impacto local no mercado imobiliário que se conforma nessas cidades. Claro que isso não é efeito exclusivo dos recursos mobilizados pelo PMCMV, mas, sabe-se que esse programa surtiu efeitos no mercado imobiliário nacional, com reverberações regionais e locais significativas. Tem-se indícios que o PMCMV mobilizou os mais diversos ramos do mercado imobiliário nas cidades analisadas neste texto.

Desde a criação do programa até 2016 percebe-se um crescimento expressivo de empresas ligadas à construção de edificações e às atividades imobiliárias nas cidades de Patos-PB, Campina Grande-PB, Caruaru-PE, Russas-CE e Aracaju-SE. Esse crescimento local expressa, por sua vez, uma articulação de agentes e capitais locais com outros de abrangência regional e nacional, como se pode observar nas pesquisas de Araújo (2017), Lucena (2014), Lima (2016), Sâmara Santos (2016), Nathaly Santos (2016), dentre outras, que se detiveram sobre essas cidades.

Tabela 04: Quantidades de empresas ligadas ao setor de construção e operações imobiliárias nos anos de 2009 e 2016

Nas cidades analisadas ocorreu um intenso processo de periferização, que mesmo com especificidades locais, estimulou, nos casos aqui tratados, a conformação de eixos de expansão urbana e mesmo de uma valorização desigual de seus espaços periféricos.

Nas cidades de Caruaru-PE e Campina-PB, por exemplo, a localização dos conjuntos habitacionais e condomínios verticais do PMCMV é diametralmente oposta às áreas de expansão dos condomínios horizontais cujos lotes e edificações destinam-se a um público de renda mais elevada. Um dos fatores para essa configuração espacial é o valor de troca do solo urbano naquelas áreas nas quais os empreendimentos do programa foram/são realizados.

Em outros casos a localização das unidades habitacionais também foram definidas por mudanças nas legislações municipais, como ocorreu em Patos-PB, com a aprovação da Lei 3.717/2008 que ampliou o perímetro de expansão urbana da cidade e sobre o qual já se tinha uma proposta de revisão no Plano Local de Habitação de Interesse Social visando uma nova ampliação da área delimitada; e, Aracaju-SE, com a aprovação de uma lei de zoneamento que restringia o processo construtivo na área litorânea e com isso estimulou a expansão para outros eixos, a exemplo do Bairro Jabutiana.

Já na cidade de Russas-CE, percebe-se uma expansão radial dos empreendimentos imobiliários do PMCMV, localizando-se também nas áreas periféricas e nesse caso vale salientar que não há unidades da Faixa 01 do programa concluídas, bem como a predominância de unidades financiadas com recursos para a Faixa 02.

Além dessas, há diferenças quanto às tipologias das unidades e quanto ao tamanho e padrão construtivo. O caso mais emblemático foi observado em Aracaju, onde as UH's identificadas em um conjunto da Faixa 01 possuíam qualidade construtiva semelhante às UH's da Faixa 02 localizadas nas cidades de Patos, Campina Grande e Caruaru. Isso possivelmente indica alguma especificidade nos empreendimentos de Aracaju que precisa ser melhor analisada.

Agora, para além dessas particularidades, é preciso entender que nos casos dessas cidades, as pesquisas realizadas até o momento mostram que apesar da insatisfação dos beneficiários do programa quanto às localizações dos empreendimentos e suas implicações, há uma satisfação quase generalizada quanto à realização do “sonho da casa própria”.

Diante disso, tem-se o seguinte quadro: o programa que cria as condições para a realização desse “sonho” é o mesmo que tem dificultado a sua efetivação.

Esse ponto retoma a questão antes levantada sobre a reprodução do problema habitacional baseada na generalização da noção de propriedade privada. Nesse sentido, a atuação do Estado para “solucionar” o referido problema se assemelha àquela proposta encontrada na lenda do Barão Münchhausen<sup>6</sup> que propõe livrar-se do pântano puxando os próprios cabelos.

#### IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, L. M. de (2017): *Produção imobiliária e novas dinâmicas de expansão urbana em Patos E Cajazeiras (PB)*, João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 410 p (Tese Doutorado Geografia).

BONDUKI, N. (2004): *Origens da habitação social no Brasil*, São Paulo, Liberdade, 2004, 344 p

BONDUKI, N., KOURY, A. P. (orgs.) (2014): *Os pioneiros da habitação social*. V.1 Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp/ Sesc, 397 p

CAMPOS, P. R. (2011): <<O preço da terra urbana e a moradia de baixo custo>> em MENDONÇA, J. G. de; COSTA, H. S. de M. (coord). *Estado e Capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*, Belo Horizonte, C/Arte, p. 63 – 80.

CAPEL, H. (2013): *La morfología de las ciudades. III. Agentes urbanos y mercado inmobiliario*, Barcelona, Serbal, 462 p

CAPEL, H. (1983): *Capitalismo Y morfología urbana en España*, Barcelona, Gráfica Diamantes, 142 p

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. (2011): <<A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida>> em MENDONÇA, J. G. de; COSTA, H. S. de M. (coord). *Estado e Capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*, Belo Horizonte, C/Arte, p. 81 – 106.

CARIELLO FILHO, O. (2011): *As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores*. Brasília: Universidade de Brasília, 208 p. (Tese Doutorado em Arquitetura e Urbanismo).

CASTELLS, M. (1983): *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 506 p.

CATELAN, M. J. (2013): *Heterarquia urbana: Interações espaciais interescares e cidades médias*, São Paulo, Cultura Acadêmica, 290 p

CORPER, O., PAQUOT, T. (1982): «Henri Lefebvre» em *Le Monde* Ideias Contemporâneas, São Paulo, Ática, p. 131 – 137.

CORREA, R. L. (1989): *Espaço urbano*, São Paulo, Ática, 1989, 94 p

ENGELS, F. (2015): *Sobre a questão urbana*, São Paulo, Boitempo, 160 p

FIX, M. (2011): *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 263 p. Tese (Economia).

HARVEY, D. (1981): *Justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 291 p

IBGE (2007): *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 201 p

KOSMINSKY, E. V., ANDRADE, M. M. (1996): «O Estado e as classes sociais em MARTINS, J. De S. *Henri Lefebvre e o retorno à dialética*. São Paulo: Hucitec, 151 p.

LEFEBVRE, H. (1976, 1978): *D' l'État*. 4 vols. Paris: Union Générale d'Éditions, 467 p.

LIMA, I. A. de. (2017): *O Programa Minha Casa Minha Vida em Caruaru: Uma análise dos conjuntos habitacionais Juiz Demóstenes Veras e Vila Andorinha II*, João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 75 p (Trabalho de conclusão de curso de Geografia).

LUCENA, W. G. de. (2014): *A produção do espaço urbano da cidade de Patos – PB: do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida*, João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 193 p (Dissertação de Mestrado em Geografia).

LUCENA, W. G. de; MAIA, D. S. (2016): “Habitação e expansão urbana: análise do Programa Minha Casa Minha Vida nas cidades de Campina Grande, PB e Caruaru, PE”, *Anais do XVIII Encontro Nacional de Geógrafos – ENG*, São Luís, Universidade Federal do Maranhão, p. 1 - 15. [consulta: 31/1/2018]

LOJKINE, J. (1981): *O estado capitalista e a questão urbana*, São Paulo, Martins Fontes, 337 p.

MENDONÇA, M. J. C. de. (2013): “O crédito imobiliário no Brasil e sua relação com a política monetária”, *RBE*, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. 457 – 495. [consulta: 05/3/2018].

RODRIGUES, A. M. (1989): *Moradia nas cidades brasileiras*, São Paulo, Contexto, 72p

ROLNIK, R.; NAKANO, K. (2009): “As armadilhas do pacote habitacional”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ano 2, n. 20, p. 4 -5. [Consulta: 05/3/2018]

SANTOS, N. C. (2016): A produção do espaço urbano e as transformações socioespaciais no Bairro Jabutiana, Aracaju – SE. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 161 p. (Dissertação Mestrado de Geografia).

SANTOS, S. I. de L. (2016): *Os Espaços de Lazer dos Conjuntos Habitacionais em Campina Grande - PB: da produção à apropriação*. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, xx p (Dissertação de Mestrado de Geografia).

SHIMBO, L. Z. (2011): <<Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado>> em MENDONÇA, J. G. de; COSTA, H. S. de M. (coord). *Estado e Capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*, Belo Horizonte, C/Arte, p. 41 – 62.

---

<sup>1</sup> <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx> [Acesso em 28 de fev. de 2018].

<sup>2</sup> O salário mínimo no Brasil passou por reajustes mais evidentes desde 2004. Em 2009, o s/m mínimo era de R\$ 465,00. Fonte: Médias calculadas pela ACI-NH/CB/EV – Setor de Estatística/ Banco Central do Brasil.

<sup>3</sup> O PMCMV é um programa habitacional criado, em 25 de março de 2009, pela Medida Provisória de nº 459, convertida em lei posteriormente, com o objetivo de construir 1 milhão de moradias com aporte financeiro do OGU, do FAR, FGTS e do SBPE.

<sup>4</sup> Os componentes considerados pela FJP para caracterizar se um domicílio é ou não afetado pelo déficit habitacional são: domicílios precários; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel; e, adensamento domiciliar.

<sup>5</sup> Dados acessados por Lucena e Maia (2016) no site do Ministério das Cidades em junho de 2016.

<sup>6</sup> Referência ao personagem e lenda que dá título ao livro “As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen – marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento” de autoria de Michel Löwi (1994).

**FABRICAR LA CIUDAD A TRAVÉS DE LAS MÁRGENES  
URBANAS DEL ESTADO: ENTRE TRANSFORMACIÓN  
Y RESISTENCIAS. UN ESTUDIO COMPARATIVO  
DE MEDELLÍN, EL ALTO Y RIO DE JANEIRO**

GONZÁLEZ GARCÍA, CÉSAR AUGUSTO

# FABRICAR LA CIUDAD A TRAVÉS DE SUS MÁRGENES. ENTRE TRANSFORMACIÓN Y RESISTENCIAS. UN ESTUDIO COMPARATIVO DE MEDELLÍN, EL ALTO Y RIO DE JANEIRO<sup>1</sup>



Entre laderas colinas y mesetas, nuevas formas urbanas surgen, allí en los barrios que construidos por campesinos, indígenas y afro-descendientes, el Estado se caracterizó por su ausencia. (Fuente C. González, 2016)

La presente comunicación tiene por objeto la transformación de la ciudad a través de sus márgenes (Das & Pool, 2004; A. Días, 2013; M. Agier, 2015) en el marco de tres procesos sociales en tres espacios urbanos de América latina. A saber, La comuna 1 en Medellín, El Complexo do Alemão en Rio de Janeiro y el distrito 5 en El Alto. En efecto, hace más de una década en estos tres lugares históricamente autoconstruidos por fuera del Estado, un conjunto de políticas urbanas inspiradas del “urbanismo social” pretenden transformar física, social y simbólicamente el espacio.

“Parques biblioteca”, “jardines circunvalares”, centros comerciales, electricidad prepago, centros de emprendimiento, centros de salud, escuelas y colegios de “calidad”, ensanchamiento de las calles, creación de espacios públicos y de recreación, “casas de justicia”, cámaras de vigilancia, unidades de policía de pacificación, tranvías, puentes, teleféricos urbanos, etc. En los últimos años, estas son las nuevas formas espaciales que surgen en el paisaje de algunos barrios desfavorecidos de América latina. En nombre de una denominada “integración” y del “reconocimiento” de los más pobres, los programas urbanos se multiplican en la región, teniendo como función la transformar el espacio, las representaciones, las

---

<sup>1</sup> La presente comunicación está basada en mi tesis doctoral. En efecto, desde el año 2014, en el marco de la maestría estudios comparativos del desarrollo EHESS y actualmente en la investigación doctoral, he realizado un estudio interdisciplinar comparativo y multiescalar sobre “la transformación de las ciudades a través de sus márgenes”. Para tal fin se han realizado un total de cuatro trabajos de campo en las ciudades de Medellín, Rio de Janeiro y La Paz-El Alto.

prácticas y las normas propias a estos territorios. Es en este contexto que desde un enfoque crítico sobre la relación colonial/capitalista en la producción del espacio, el presente análisis busca comprender la confrontación por la fabricación de la ciudad en tres momentos.

En primer lugar, con el análisis de la crisis social, urbana y política de finales de los años 90s e inicios de los años 2000 que convirtió algunos barrios en márgenes del Estado y a la vez en la arena política del desarrollo urbano. En segundo lugar con la distinción de la creación, la conversión y la circulación de un modelo de política urbana “llamado urbanismo social”. (P. Muller; 2015; Delpeuch, 2008; Weyland, 2006). Y en último lugar, con la observación de los cambios sociales producto del encuentro entre las dos formas de hacer ciudad. Ello a partir de tres dimensiones: estructural, cognitiva/temporal y espacio/territorial.

## I. RUPTURA

### *I.1 La cristalización de las desigualdades sociales en y con las márgenes de la ciudad*

En principio, las tres zonas urbanas objeto de análisis no se demarcan de los barrios desfavorecidos de América latina y el mundo. Ocupados y autoconstruidos por poblaciones entre proletariado y precariado (D. Harvey, 2012, pág 11) y diferenciadas culturalmente (campesinos en Medellín; indígenas en el Alto; Afro-brasileros en Rio de Janeiro), este conjunto de barrios se caracterizaban hasta finales de los años 90 por la ausencia. Ausencia del Estado y de todo lo que viene con él (Bourdieu, 1993, pág 159) policía, escuelas, centros de salud o lo que puede ser entendido en términos de “servicios urbanos”. Sin embargo, más allá de las desigualdades socio-económicas y la segregación socio-espacial, dos factores centrales participaron a la agudización de la fragmentación urbana en estas tres ciudades.

Por un lado, las condiciones topográficas que moldean la organización social y urbana; es decir, las ciudades se dividieron entre un “arriba” y un “abajo”. El “arriba” entre colinas, laderas y mesetas se convirtió en la alternativa habitacional para las clases desfavorecidas que comenzaron a llegar para instalarse allí desde la década de los 40s. El “abajo” hará referencia así a la ciudad “formal” planificada y particularmente de las clases medias y superior. Esta separación dada por la topografía se traducirá en la estructuración de espacios sociales físicamente objetivados; es decir, de campos sociales en oposición (Bourdieu, 1993, pág 160). Esta distinción espacial se multiplicará en el lenguaje, en las prácticas, en las normas en tanto que principio de oposición, de organización y de división.

Con ello, el segundo factor característico del Complejo do Alemão, La Comuna 1 y el Distrito 5, ha sido el surgimiento de formas de control territorial, o más bien, la territorialización de grupos al margen del Estado. Si bien dichos grupos se expresan de diferente manera en las tres ciudades<sup>2</sup>, es posible identificar un conjunto de prácticas, de representaciones y de formas de hacer que constituyen de forma marginal un remplazo al Estado ausente. Así, la particularidad de estos grupos y formas de control territorial es que son, esencialmente, societales: es decir, son producto de las relaciones sociales vinculadas directamente al territorio.

---

<sup>2</sup> En ello se puede encontrar organizaciones paramilitares, milicias guerrilleras, fracciones de narcotráfico y movilizaciones sociales y acciones directas contestatarias de las poblaciones indígenas. Claro está, aquí la intención no es establecer una equivalencia entre grupos armados y movilizaciones sociales, sino más bien entender los sistemas de pensamiento y los procesos sociales que llevan a un grupo determinado en un espacio determinado a funcionar por fuera y/o en oposición al Estado.

Por lo tanto, el carácter de estos barrios, más que un fenómeno interpretado a partir de la noción de centro-periferia (Castells, 1968, Reynaud 1972) puede ser explicado por su dimensión marginal. Aquí la idea de margen no se reduce a la marginalidad como precariedad o exclusión, pues lo que se busca es observar la dimensión creativa y creadora de estos espacios. En esta perspectiva los trabajos pioneros de Vaena Das y Deborah Poole en *Anthropology in the Margins of the State* ofrecen una herramienta conceptual explicativa de las “otras” expresiones para fabricar la ciudad. Para las autoras los márgenes son definidos como sitios “no meramente territoriales: [pues] son también (y quizás sea éste su aspecto más importante) sitios de práctica en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas mediante otras formas de regulación que emanan de las necesidades apremiantes de las poblaciones, con el fin de asegurar la supervivencia política y económica.” (Vaena Das et Deborah Poole, 2004. p. 24).

Es precisamente a finales de los años 90 e inicios de los años 2000 que en las tres ciudades, la cristalización de las desigualdades sociales, la fragmentación urbana y las formas de control territorial se materializan en una “crisis social urbana”. En Medellín, las confrontaciones entre los grupos paramilitares, las milicias de las guerrillas urbanas, así como las “bandas barriales” desangran la ciudad con una década de homicidios sin precedente. En Rio de Janeiro la lucha por el control territorial de las fracciones del narcotráfico entre ellas y con y la policía militar fortalece la barrera social y simbólica que estigmatiza a las y los habitantes de las favelas. En la ciudad de El Alto, es a inicio de los años 2000 que en el marco de la llamada “guerra del gas” las movilizaciones bloquean el acceso a la ciudad de La Paz produciendo enfrentamientos letales entre manifestantes y el ejército nacional. De todo esto, un elemento central a considerar es el lugar de la confrontación. Pues es en el espacio de los barrios convertidos en márgenes que se produce la confrontación por el control de la ciudad.

En ese sentido, que la construcción del carácter marginal puede ser entendido a partir de dos procesos. Por un lado a partir de las “otras” normas, representaciones y prácticas, esencialmente “informales” -desde una mirada estatal- resultado de las estrategias de sobrevivencia. Y de otro lado, por medio de las formas de territorialización a través de la violencia y la confrontación directa ejercida por grupos “al margen de la ley”. No obstante, es posible observar que particularmente las formas de territorialización las que llevaría a repensar las formas de intervención en materia de políticas locales urbanas, como lo veremos más adelante.

Con el panorama de la cristalización de problemas sociales el desafío para la acción pública no se reducía a la urbanización de los barrios desfavorecidos y la lucha contra las desigualdades, sino también a la reparación del tejido social y la integración espacial.

Por ende, estas tres zonas urbanas que pasaron de barrios desfavorecidos a márgenes urbanas, pueden ser consideradas a la vez como arenas políticas, pues amenazaban el orden y el desarrollo de cada una de estas ciudades. Por arena se entiende el espacio en y por el que “diferentes grupos estratégicos heterogéneos se afrontan, movilizados por intereses (materiales o simbólicos) más o menos compactibles, los actores estando todos dotados de poderes relacionales más o menos desigualmente distribuidos”. (Olivier de Sardan, 1995, p. 228). Así, las bases para la producción de la ruptura cognitiva que daría origen a nuevas políticas urbanas fueron en principio, sociales espaciales y políticas. Es decir, resultado de la conjunción de desigualdades sociales proyectadas en el espacio y a la vez productoras de formas espaciales y sociales en oposición a la ciudad formal y al mismo Estado.



## II. PROCESO

### II.1 *Conversión de una política urbana local en modelo urbano para América latina*

Partiendo de los elementos mencionados anteriormente, que permiten en alguna medida identificar el momento de ruptura, en la concepción de un problema urbano, en las siguientes líneas la atención se centra en el proceso que dará lugar a un cambio de paradigma en de las políticas urbanas. Concretamente, la observación partirá del caso de Medellín, para entender cómo es fabricada, legitimada y puesta en circulación una política urbana local. Ello será igualmente ilustrado en un segundo instante a partir de la reproducción del “modelo” en el caso de Rio de Janeiro y de El Alto.

Es en Medellín que en 2004, la ruptura producto de la crisis social y urbana dará lugar a una ruptura en los diseños de políticas urbanas. Es en este año que el gobierno municipal de la ciudad, en ese entonces bajo el mandato de Sergio Fajardo<sup>3</sup>, buscará responder a los retos locales e internacionales con la creación de un nuevo “paradigma”<sup>4</sup> (Hall, 1986) de políticas urbanas.

Este consistía en transformar la ciudad al concentrarse en los barrios más desfavorecidos y más estigmatizados por la violencia. El nombre “urbanismo social” fue entonces dado a este tipo de políticas urbanas que se caracteriza por un modo de intervención que pretende garantizar “la integración” urbana. Desde esta perspectiva la integración se lograría esencialmente con la instalación de una gran infraestructura urbana de transporte público, apoyada por otras intervenciones complementarias sobre el territorio, todo ello hecho en el marco de los principios de “participación democrática de los habitantes”. El objetivo mayor, según la alcaldía de la época, era “la reparación de las deudas sociales acumuladas durante años” (Echeverri et Orsini, 2010, p. 130). Así, en su plan de gobierno, Fajardo dedicará una especial atención a las intervenciones concentradas en las zonas de la ciudad que, en razón de su bajo nivel de calidad de vida, requerían un trato especial. Y es bajo esta consigna que el “urbanismo social” será visto como una filosofía de acción que implica poner el urbanismo y la arquitectura al servicio de los habitantes, a través de un esquema “participativo” de intervención integral del territorio. Todo ello será materializado en los “proyectos urbanos integrales” (PUI).

El Urbanismo Social y con él, los Proyectos urbanos integrales fueron así, diseñados a través de la armonización de los “referenciales”<sup>5</sup> entre las diferentes escalas de poder, en los ámbitos local, nacional e internacional. Específicamente, a partir de la conferencia de Estambul

---

<sup>3</sup> En 2004, una nueva fuerza política llamada “Alianza Social Independiente” alternativa a los partidos tradicionales colombianos, Conservador y Liberal, ganan las elecciones municipales de la ciudad de Medellín. Su representante y nuevo alcalde de la ciudad, Sergio Fajardo originario de una familia de empresarios y de arquitectos, más que un político era un universitario, dotado de un largo trayecto como profesor de matemáticas y director de centros de investigación en la universidad de los Andes.

<sup>4</sup> Concretamente, la noción de cambio de “paradigma” aquí hace referencia a la obra del geógrafo inglés Peter Hall. Este explica que hay un cambio de “paradigma” en las políticas públicas cuando se puede constatar a la vez: un cambio de los objetivos de las políticas (y, más generalmente, de los marcos normativos que orientan la acción pública), un cambio de instrumentos que permiten concretizar y de poner en marcha la acción pública en un sector específico, y finalmente un cambio en los marcos institucionales que estructuran la acción pública en el sector preciso (Hall P. 1986, p. 137).

<sup>5</sup> Desde el enfoque de la teoría neo-institucionalista Pierre Muller explica que la construcción de las políticas pasa por la elaboración de una imagen de la realidad sobre la cual la acción se dirige. El referencial es esa imagen cognitiva con relación a la cual los actores organizan su propia percepción de los problemas, confrontan sus soluciones y definen sus posiciones de acción. Esta visión del mundo es el referencial de una política. (Muller, 2010 Pag. 55)

Habitat II-1996 y a partir de las experiencias urbanísticas implementadas en el contexto latinoamericano. A saber; de Chile, con el programa Chile- Barrio, de Brasil, con Favela-Bairro, en la lógica de mejoramiento de barrios et de intervenciones “in-situ” financiadas por el Banco interamericano de Desarrollo. Y también, en Ecuador, el programa de rehabilitación del centro histórico financiado por el Banco Mundial. Los medios de búsqueda utilizados para rastrear dichas experiencias internacionales se limitaron en principio a las fuentes informáticas, donde los registros disponibles en internet desempeñarían un rol importante en la elección de referentes. Así, estos tres casos, no solamente poseen ciertas características geográficas, culturales y lingüísticas similares, sino que también tenían en común de haber sido financiadas por organizaciones internacionales, que de alguna manera, influencia la difusión y la comunicación (o promoción) internacional de dichos programas.

Los proyectos urbanos integrales (PUI) buscarán alcanzar tres objetivos: la disminución de la exclusión y de la segregación, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y finalmente, la instalación de espacios propicios a la seguridad ciudadana. Presentado como “el modelo” de gestión de la transformación urbana de Medellín, el Proyecto urbano integral del urbanismo social se traducirá de manera estratégica, a través de una política de intervención del territorio que aborda simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación de la comunidad. “Esta política ambicionaria promover la equidad territorial, permitiendo la acción del Estado en las regiones periféricas de la ciudad con las tasas más bajas en el índice de desarrollo humano IDH” (Alcaldía de Medellín, 2008).

Pasados cuatro años de la creación del Urbanismo Social ya no se trata solamente de un “paradigma” de política urbana local, sino de un nuevo programa de transformación urbana instituido en “modelo”, más allá de las fronteras colombianas. Esto fue posible en gran parte, gracias a su valoración por parte de importantes organismos internacionales, como ONU-Habitat y el Banco Interamericano de Desarrollo, para quienes este tipo de urbanismo alcanza a crear soluciones innovadoras. Entre ellas, se destacan los primeros teleféricos urbanos<sup>6</sup>, entonces vistos como tecnología de transporte sostenible, participando a la integración y a la movilidad de los habitantes de los barrios precarios situados en lo alto de las colinas<sup>7</sup>. En ello se ve una respuesta al problema del relieve urbano extremo, que tenía por objetivo mejorar la fluidez urbana e integrar así dichos barrios al resto de la ciudad “formal”. Concretamente, con el teleférico se construye un puente entre la ciudad del “arriba” y la ciudad del “abajo”.

A partir de 2008, cuatro años después del inicio del urbanismo social, Medellín comienza a recibir diferentes premios internacionales<sup>8</sup> gracias a sus intervenciones en los barrios más desfavorecidos. De un lado, el reconocimiento de Medellín como “la ciudad más innovadora del mundo” (según *Urban Land Institut and Wall Street Journal*, 2013) o el premio “verde en diseño urbano otorgado por “University of Harvard, por los Proyectos urbanos integrales, 2013). De otro lado, en 2009, el programa ONU-Habitat firmará un acuerdo con la

---

<sup>6</sup> La instalación de teleféricos urbanos en los barrios más desfavorecidos de las colinas, no sólo corresponde a una solución de movilidad, sino también al modelo Barcelona de la acupuntura urbana, en la cual el objetivo consiste en instalar una importante infraestructura urbana en las zonas neurálgicas y degradadas de la ciudad para así “curar” bajo el efecto de propagación con desarrollo del territorio. Ver BORJA Jordi, Luces y sombras del urbanismo de Barcelona. Ed. OUC, octubre 2009, Barcelona.

<sup>7</sup> A pesar que la instalación del primer teleférico urbano haya sido ampliamente atribuida a modelo del “urbanismo social”, la decisión de construirla fue anterior a la toma de poder del alcalde Sergio Fajardo.

<sup>8</sup> Toda la información sobre los premios otorgados la ciudad está disponible en la página de la Agencia de cooperación y de inversión de Medellín ACI. (<http://www.acimedellin.org>)

alcaldía de la ciudad para la elaboración de una herramienta de gobierno (libro blanco de Medellín). En 2014 la ciudad fue elegida como la sede del séptimo foro urbano ONU-Habitat.

En síntesis, es posible identificar dos factores centrales que participan a la conversión de esta política local en modelo de desarrollo urbano. En primer lugar, la utilización de referenciales internacionales para la solución de problemas locales. Y en segundo lugar, la acumulación del capital de legitimidad de las políticas locales es posible gracias al reconocimiento de los diferentes organismos internacionales. Y es justamente este capital de legitimidad que facilita que una política se convierta en “modelo”.

## *II.2 Circulación y aplicación del modelo urbano*

Para la creación y circulación del Urbanismo Social es posible identificar el rol central que juega las relaciones, directas e indirectas, entre las ciudades. En otras palabras, las relaciones entre los gobiernos, las y los mandatarios, locales regionales y nacionales. Pero de igual forma desempeñan un rol central los procesos de asimilación y armonización en la comprensión de los problemas y soluciones urbanos. Dos ejemplos pueden ilustrar esta afirmación. Por un lado la ciudad de Rio de Janeiro bajo el mandato de Sergio Cabral y Lula da Silva y por otro lado junto con el área metropolitana de la ciudad de La Paz y de El Alto.

En el año 2008, Rio de Janeiro comenzaba a prepararse para la realización de la copa del mundo FIFA y para los juegos Olímpicos. El gobierno de Estado, bajo el mandato de Sergio Cabral y enmarcados en las políticas sociales del presidente Lula, decide implementar la política nacional de urbanización<sup>9</sup> con el Programa de la aceleración del crecimiento<sup>10</sup>PAC. Para el caso del Complejo do Alemão (un conjunto de 15 favelas del norte de la ciudad) y por acuerdo oficial entre los gobernantes de las dos ciudades, el PAC será inspirado ampliamente del Urbanismo Social de Medellín. Para tal fin, varios encuentros institucionales, entre mandatarios, funcionarios se llevará a cabo por medio de visitas de campo e intercambio de conocimiento. Ello tendrá como resultado la instalación de un teleférico urbano, la creación de las unidades de policía de pacificación y el diseño de un plan urbano orientado por los proyectos urbanos integrales (PUI).

Por su parte, en el caso Boliviano no se hace ninguna alusión directa a la reproducción del modelo Medellín en las intervenciones urbanas. Con la llegada al poder de Evo Morales y el nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia, un conjunto de políticas públicas lideradas por el gobierno central comienzan a ver el día. Con un discurso centrado en el “reconocimiento” de las comunidades indígenas históricamente abandonadas y la “redistribución” a los más necesitados, las intervenciones urbanas abrieron un lugar al Estado, en el suelo urbano de la “ciudad insurgente”, El Alto. Es en el año 2012 que el presidente Morales presenta un proyecto de ley para la construcción de un teleférico que tendrá como función integrar la ciudad de El Alto y la ciudad de La Paz. Ello bajo la articulación de los diferentes ámbitos del poder en los niveles municipales, regionales y nacionales. Desde el año

---

<sup>9</sup> Dos Elementos fueron decisivos para el cambio de “paradigma” en la concepción política del problema de los barrios desfavorecidos (Favelas). La creación en el año 2003 del “Ministerio das Cidades” (MIDADES) y el diseño de un programa nacional de desarrollo bajo la iniciativa del presidente Lula da Silva. Con el ministerio de las ciudades, las políticas públicas federales puestas en obra por los gobiernos estatales y las municipalidades, así como los programas de intervención en las zonas urbanas consideradas como precarias, van a adquirir una nueva dimensión en el ámbito de la urbanización.

<sup>10</sup> PAC es creado con el objetivo de promover inversiones en la infraestructura y en la ciudadanía en las regiones más pobres del país. Una de las líneas centrales del PAC gestionada por el Ministerio das Cidades, sería la urbanización de los Establecimientos precarios.

2014 el sistema “mi teleférico” ha servido de puerta de entrada para un conjunto de intervenciones en zonas urbanas en las que hasta la época, la intervención y la presencia del Estado eran inexistentes. Si bien en este caso, no fue realizada una transferencia de política pública, una comisión de dirigentes, funcionarios y arquitectos bolivianos fue encargada de visitar Medellín con el fin de conocer en detalle la experiencia colombiana del Urbanismo Social en torno al teleférico.

En síntesis, en los tres casos mencionados anteriormente la ruptura e inicio del proceso de creación implementación y transferencia de políticas urbanas releva de tres situaciones diferenciadas. En Medellín el ensamblaje de referencias globales para la creación de una política local (Muller; 2015) en Rio de Janeiro la transferencia de una política pública envuelta de legitimidad de organismos internacionales (Delpuech; 2008) y en La Paz-El Alto, con la implementación de un principio urbano en circulación por el subcontinente latinoamericano (Weyland; 2006). Tres procesos diferenciados, inspirados de un mismo principio en el que el Estado se espacializa en los barrios históricamente excluidos a través de dispositivos inspirados del urbanismo global.

### III. PRODUCTO

Las tres dimensiones del cambio social resultado de la confrontación entre las dos formas de hacer ciudad

Hasta aquí, han sido abordados brevemente dos formas de hacer ciudad. En primer lugar, la autoconstrucción de barrios social espacial y culturalmente diferenciados que se convertirán en márgenes urbanas, especialmente por las expresiones de control territorial. Y en segundo lugar, el nacimiento y conversión de una política local en modelo, para intervenir este tipo de barrios en margen. La primera forma de hacer es producto del carácter creativo de las y los habitantes históricamente excluidos, desde una doble relación colonialista/capitalista. Y la segunda se expresa en la intención, más que de integrar los barrios a la ciudad, en la posibilidad de integrar “la ciudad formal” a los barrios en margen.

A este punto, y a modo de conclusión, es posible interrogarse sobre el resultado de la aparición de márgenes urbanas, de su intervención con dispositivos espaciales y de su consecuente confrontación. En términos explicativos, la reflexión se concentrará especialmente en los cambios sociales referidos al nuevo paradigma de política urbana. El análisis se organiza en tres dimensiones interrelacionadas entre ellas. A saber, la dimensión estructural, la dimensión cognitiva/temporal y la dimensión espacio/territorial.

Pasada más de una década desde la creación y puesta en circulación del conjunto de políticas urbanas relacionadas con el llamado Urbanismo Social es posible observar algunos cambios en el aparato Estatal. Aquí, estos cambios están referidos a la dimensión estructural. En primer lugar, en las tres ciudades la creación o aplicación de políticas urbanas pasa por el establecimiento de un marco normativo que en la mayoría de los casos amplía, flexibiliza y diversifica las leyes que enmarcan la acción pública en materia de intervención urbana.

Esta nueva normatividad se materializa generalmente en los Planes de ordenamiento territorial (POT Medellín) o con el “Estatuto da cidade” en Rio de Janeiro que orienta a la vez los “plano diretos municipal” e igualmente el Plan de desarrollo urbano en la ciudad de El Alto. En segundo lugar, nuevas formas institucionales aparecen en el marco de la ruptura o proceso de innovación. Un ejemplo es el ministerio de las ciudades en Brasil, que a la vez dará nuevas competencias a la Empresa de obras públicas EMOP. En Medellín la Empresa de

desarrollo urbano EDU de carácter público-privado, es el resultado institucional garante de la puesta en marcha y perdurabilidad del los principios del urbanismo social. Por su parte el caso boliviano ha concentrado su acción pública en la nueva empresa nacional del Estado “mi teleférico”. Siendo esta responsable a la vez de la acupuntura urbana e insignia de las políticas de reconocimiento e integración del Estado Plurinacional de Bolivia.

Concretamente, los cambios en las estructuras institucionales y normativas son producto y productores de un cambio de paradigma en las políticas urbanas. Es decir, las nuevas formas institucionales son el resultado de las demandas de nuevas “formas de hacer” en la construcción de la ciudad. Pero a la vez, éstas instituciones retroalimentan y perpetúan la idea del Urbanismo Social como carácter y característica de su acción.

Por su parte, la dimensión cognitiva/temporal se pueden observar dos elementos en términos de cambio social. Aquí, la integración cognitiva del principio de “transformar la ciudad a través de sus márgenes” es un eje central de la acción del Estado. Es decir, las representaciones, creencias y formas de entender los problemas y soluciones en materia de políticas urbanas han integrado la idea de *espacializar* las márgenes, a su repertorio mental. Dicha integración es visible en la temporalidad gubernamental de la acción pública. En otras palabras, la construcción de políticas urbanas inspiradas del Urbanismo Social no se reduce al mandato del gobierno de turno, sino más bien que se multiplica con los diferentes líderes en el poder. Ello independiente de las orientaciones políticas e ideológicas.

Si bien la sostenibilidad de los programas urbanos analizados, en este caso, puede ser afectada por condiciones externas a los campos de representación y las formas de acción de los gobiernos locales, es posible identificar líneas de continuidad en los modos de intervención de las tres ciudades.

En Medellín, con la reproducción de su propio modelo se ha hecho del Urbanismo Social una de las categorías centrales en las agendas públicas desde hace más de 14 años. Los gobiernos locales, uno a uno se van sucediendo con programas cada vez más ambiciosos en los que se pretende conservar la línea de “la ciudad más innovadora del mundo”. Por su parte, en Bolivia, la permanencia en el poder del presidente Evo Morales desde hace más de una década, ha facilitado la continuidad del proceso de transformación del área metropolitana de la Paz con intervenciones en la ciudad de El Alto. En efecto, bajo el discurso del reconocimiento y la consigna “lo mejor para los guerreros de El Alto”, la implementación de grandes obras de infraestructura moderna siguen multiplicándose, especialmente con el sistema de teleféricos. De otro lado, en Rio de Janeiro, antes de entrar en la actual crisis social y política, el gobierno de Estado, así como la prefectura municipal intentaron llevar a cabo una reproducción en la ciudad de la experiencia del Complejo do Alemão. Concretamente, con las construcción de obras de infraestructura e intervención integral en algunas de las favelas situadas en puntos estratégicos de la ciudad, como es el caso de la primera favela situada en el centro administrativo, Providencia o la favela más grande del Brasil la *Rocinha*.

Finalmente en la dimensión espacio/territorial, el cambio social producto de las políticas urbanas se retroalimenta con dos procesos. Con la transformación espacial de las márgenes urbanas se asiste a la espacialización del Estado. Es decir, El Estado que se materializa en las instituciones públicas, ha modificado el paisaje urbano de los barrios desfavorecidos con la implantación de formas espaciales propias de “la ciudad formal”. Estas formas espaciales vistas como dispositivos de espacialización estatal participan así al segundo proceso, la territorialización estatal. En otras palabras, la modificación de las prácticas, normas

y formas de representación, propias a los barrios en margen. Como fue mencionado al inicio de esta reflexión, estos dispositivos de espacialización toman forma con:

“Parques biblioteca”, “jardines circunvalares”, centros comerciales, electricidad prepago, centros de emprendimiento, centros de salud, escuelas y colegios de “calidad”, ensanchamiento de las calles, creación de espacios públicos y de recreación, “casas de justicia”, cámaras de vigilancia, puestos de policía periférica, tranvías, puentes, teleféricos urbanos, etc.

En las tres ciudades se evidencia la concurrencia entre las formas de territorialización de las y los habitantes de los barrios y las formas de territorialización del Estado. Un ejemplo es la utilización de los teleféricos urbanos y del mismo modo de los medios de transportes informales e ilegales. O así mismo, la recurrencia de las formas de justicias tradicionales, ilegales y estatales para la resolución de problemas vecinales. Así, la llegada de políticas urbanas y de nuevas formas espaciales a los barrios en margen no ha significado la desaparición de las formas de territorialización, de las prácticas y de las normas históricamente autoconstruidas. Más bien lo que se puede observar es una tensa cohabitación entre las dos formas de construir la ciudad.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

AGIER Michel, 2015, *Anthropologie de la ville*, Paris, Presses universitaires de France, , 248 p.

ALCALDIA DE MEDELLIN, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011: “Medellín es solidaria y competitiva”*. in <http://www.medellincomovamos.org/el-plan-de-desarrollo-2008-2011-medellin-essolidaria-y-competitiva> Consulté 09/04/2014

BRASIL, 2010, *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

BOURDIEU Pierre, 1993, *La Misère Du monde*, Éditions du Seuil. Paris.

DAS Veena, POOLE Deborah, 2004, *Anthropology in the Margins of the State*, School of American Research Press, Advanced Seminar Series, Santa Fe.

DIAS, Amanda, 2013, *Aux marges de la ville et de l'État. Camps palestiniens au Liban et favelas cariocas*, Paris: Karthala, , 411 pag

DELPEUCH Thierry, 2008, *L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art*. Questions de Recherche / Research in Question N° 27 – Décembre 2008 Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po. EN 008 <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/qdr.htm>

DOLOWITZ David P, 2000, *Policy Transfer and British Social Policy*. Learning from the USA. Buckingham, Philadelphia, Open University Press.

ECHEVERRI, Alejandro, ORSINI, Francesco M. 2010. *Informalidad y urbanismo social en Medellín*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales-Urbam.

GUERRIEN Marc, 2004, « *Transformation et fragmentation des espaces urbains. Le cas de la zone métropolitaine du bassin de Mexico.* », *L'Espace géographique* 4/2004 (tome 33), p. 336-352 URL : [www.cairn.info/revue-espace-geographique-2004-4-page-336.htm](http://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2004-4-page-336.htm).

HALL, P, 1986, *Governing the Economy. The Politics of State intervention in Britain and France.* Oxford, Oxford University Press

HARVEY, David. 2002, *Neoliberal Urbanization In Europe, Large-Scale Urban Developpemt Projets and the new urbain Policy*, *Antipode*, vol, 34, n°3.

Kim, S. & Chang, G. (2009). Analyse empirique de la capacité d'innovation de l'État : Observations et implications. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 75,(2), 319-338. doi:10.3917/risa.752.0319.

LE GALÈS, P, THACHER M. (dir), *Les Réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

MULLER, P, JOBERT, B, 1987. *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, « Recherches politiques », Paris, PUF, coll.

MULLER, Pierre. 2013. *Les politiques publiques. Que sais-je ? 2534.* 10. Paris: Presses Universitaires de France.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, KARTHALA

WEYLAND, Kurt. 2005. "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform." *World Politics* 57(2):262–295.

**EL BARRIO DE LA BOCA, UN NODO DE INTERESES  
EN QUE EL PATRIMONIO CULTURAL SIRVE COMO  
SOPORTE DE DISTINCIÓN EN LA ERA  
DE LA GLOBALIZACIÓN**

DULCE ABIGAIL KEUCHKARIAN



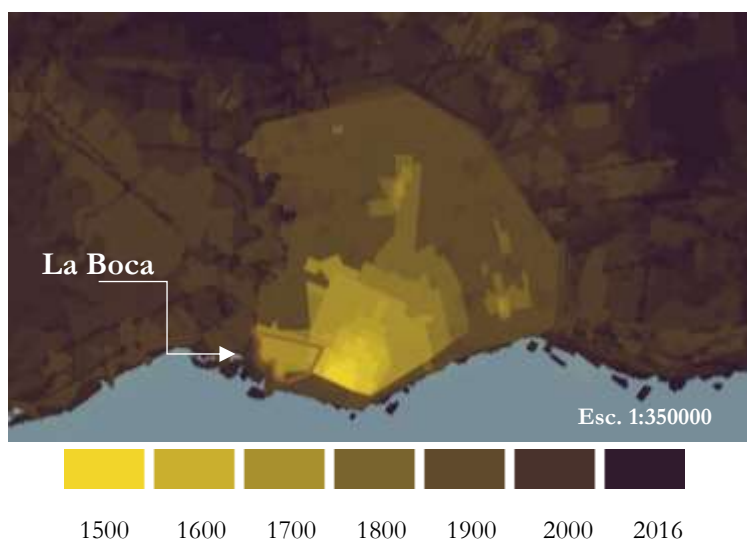
# O BAIRRO DE LA BOCA, UM NÓ DE INTERESSES EM QUE O PATRIMÔNIO CULTURAL SERVE COMO SUPORTE DE DISTINÇÃO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

## I. A LOCALIZAÇÃO DO BAIRRO DE “LA BOCA” NO CONTEXTO METROPOLITANO

Villaça explica que todas as metrópoles tem um Centro bem atendido com equipamentos urbanos, onde mora uma minoria de classes de renda mais alta e uma periferia subequipada, em que reside a maioria excluída do usufruto da infraestrutura, acarretando fortes probabilidades de gerar guetos (VILLAÇA, F. 2011. pp.11, 74, 75 e 143).

Quanto mais central o terreno, mais trabalho social existe, tornando-se mais caros que aqueles que têm um trabalho social menor (FRANÇOISE, A. 2010. p. 73). Os serviços urbanos se irradiam do Centro para a periferia, de maneira gradiente, constituindo assim preços diferenciais em função da distância que se terá de percorrer para chegar ao Centro. À medida que a cidade vai crescendo o Centro vai se valorizando (SINGER, P. 1978. p. 29).

MAPA EXPANSÃO URBANA DA CIDADE DE BUENOS AIRES



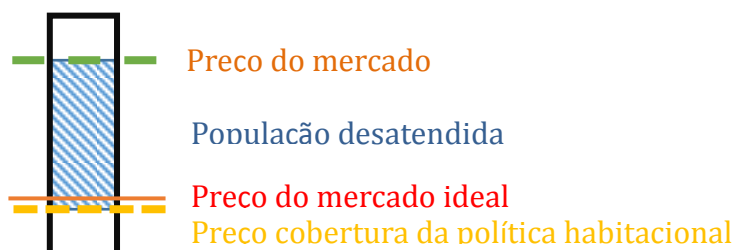
Fonte: própria<sup>1</sup>

O bairro de “La Boca” comporta parte da Capital federal Argentina, ele está inserido na região metropolitana de Buenos Aires. Por esta condição a capital federal foi se expandindo ao longo do tempo até que o bairro de “La Boca” foi absorvido. Inicialmente no bairro moravam os imigrantes pobres que faziam os trabalhos insalubres da Capital e cuja renda não permitiria a posse de bens formais de moradia e, por tanto, entraram no sistema de aluguel informal.

A impossibilidade de acesso a moradia formal na capital criou a demanda, que não é consequência da carência genérica de habitações mas da impossibilidade dos pobres terem acesso a casa oferecida pelo preço do mercado superior ao preço equivalente aos salários que ganham (CALABI, D. 2012. p. 50; SMOLKA, M p.2).

<sup>1</sup> Base <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Lineamientos-Estrategicos-para-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires.pdf>

GRÁFICO 1: PROPORÇÕES DE PREÇO DA MORADIA FORMAL NO BAIRRO DE LA BOCA.



Fonte própria.

Surgiram assim, assentamentos informais localizados em áreas consideradas impróprias para a ocupação urbana, desinteressantes para o mercado imobiliário (SMOLKA, M. p.11), e que por tanto, são mais baratas pela sua condição de informalidade, tornando-se acessíveis às classes de baixa renda. Essas áreas informais se situam próximas aos limites externos do Centro, devido à possibilidade de acesso às fontes de emprego que se localizam no nele e conformam assentamentos precários, comumente, com uma elevada densidade demográfica devido ao alto valor da terra (LANGENBUCH.2001. p. 89)

Assim, ao cabo de um tempo, se forma no contorno do Centro histórico um vasto anel de zonas deterioradas. Nele a tipologia mais frequente é o cortiço formado pela subdivisão de antigas mansões em numerosos cubículos, cujos habitantes, em geral imigrantes, não têm capacidade de se manter. (SINGER, P. 1978. p.33).

Consequentemente, a informalidade da moradia constitui um ciclo perverso de pobreza, pela falta de um endereço formal, o que dificulta a possibilidade de emprego. A ausência de posse de títulos imobiliários por parte dos moradores inviabiliza a obtenção de empréstimos bancários para acessar à moradia formal (SMOLKA, M. p.7) e a baixa renda impede a obtenção de subsídios por parte do estado argentino<sup>2</sup>. Porém, se o valor da terra urbanizada fosse acessível aos moradores, ou existissem subsídios adequados, estes não teriam que recorrer a arranjos informais (SMOLKA, M. p.6).

Os cortiços de La Boca, possuíam tais características, localizados em áreas insalubres na periferia, por fora da formalidade, condição que permanece até hoje. Ainda que informais, guardam as características arquitetônicas originais. Assim, o bairro tem um leque de obras patrimoniais recentemente registradas e protegidas por lei. Os bens foram cuidados durante anos por estas classes pobres, que mantiveram a permanência do patrimônio histórico do bairro.

Nessa última década, surgiu um interesse forte pelo bairro de “La Boca” por estar localizado na Capital da cidade de Buenos Aires na Argentina, que é um país que é centralizado na capital. Essa área por tornar-se Central, adquire uma certa hierarquia social, pois facilita aos cidadãos seus deslocamentos a outros pontos da cidade, gastando-se menor para acessar as fontes de emprego e infraestrutura. O que se torna indispensável para o Capitalista (BOTELHO, a. 2005 p. 27 e 34).

Por outro lado, o estado ao aplicar programas de “renovação” urbana acarreta a valorização do solo e os antigos moradores, sem poder aquisitivo para permanecer na área renovada, são obrigados a mudarem para locais bem mais distantes dos pontos de emprego no Centro, em busca de um aluguel que possam pagar, perdendo as relações de vizinhança que lhes davam apoio no cotidiano (SINGER, P. 1978. p. 31).

<sup>2</sup> <https://www.prisa.com/es/info/politica-de-cookies> acceso 12 de abril de 2018 15:30h.

O estado é responsável pela distribuição dos equipamentos coletivos e por evitar que estes acarretem segregação em função de apropriações desiguais (VILLACA, F. 2011. p.150; BOTELHO, A. 2005. P.39), possuindo um importante papel na determinação das demandas pelo uso do solo e seu preço ao implementar infraestruturas desiguais (SINGER, P. 1978. p. 34; BOTELHO, A. 2005 p. 28).

A área foi saneada em diferentes etapas, as três obras principais de saneamento foram: a realocação de indústrias contaminantes, o saneamento do Rio e a construção de aquedutos para a drenagem das inundações. Todas essas obras implementadas tornaram o bairro factível para incorporar o uso de moradia formal, que não era possível antes das obras de saneamento, transformando-a em interessante para o mercado imobiliário e possibilitando a implementação de empreendimentos.

Quanto à Mobilidade, foi estendido o VLT na cidade chamado “Metrobus”, e diferentes meios de circulação terrestre se articulam no bairro, no sentido sul, atingindo o bairro de “La Boca”. Hoje, além das articulações viárias citadas, está iniciando-se a implantação de um viaduto subterrâneo que atravessa Puerto Madero e conectará a área norte e sul da província chamado “Paseo del Bajo”<sup>3</sup>.

Também se aplicaram obras de infraestrutura pública como Centros culturais e parques, como a “Casa Proa” e a “Ursina del Arte”, a viabilização de feiras de artesanato no “Caminito” e implantação de obras de embelecimento público, modificando calçadas e arborizando pontos de interesse turístico. Podem-se notar variações de intervenções em razão de ser o percurso turístico, ou não. Estas lá são mais sofisticadas comparadas a áreas que servem de moradia de baixa renda.

FIGURA 1 LEVANTAMENTO FOTOGRÁFICO BAIRRO DE LA BOCA FORA DO CIRCUITO DO TURISMO



Fonte: Dulce Abigail Keuchkarian

FIGURA 2 LEVANTAMENTO FOTOGRÁFICO BAIRRO DE LA BOCA DENTRO DO CIRCUITO DO TURISMO



Fonte: Dulce Abigail Keuchkarian

<sup>3</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1975181-que-es-el-paseo-del-bajo-la-obra-que-macri-inauguro-hoy-en-puerto-madero>, 13 de agosto de 2017, 11:08 h.

## II. O PATRIMÔNIO “REVITALIZADO” E O PATRIMÔNIO COMO ELEMENTO DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

Assim, o bairro de “La Boca”, hoje atravessa um processo de “revitalização”, cujos referentes são europeus, mudando as características originais, convertendo-se num foco de interesse turístico internacional e expulsando os moradores locais de baixa renda. Vários autores explicam como frequentemente este processo de segregação sócio espacial no mundo acontece quando são demolidos cortiços, sem se importarem com o destino dos moradores, no máximo colocando-as em conjuntos habitacionais de blocos padronizados de apartamentos nas periferias, distante do Centro revitalizado (HALL, P. 1995. p. 208, 211 e 233; BOTELHO, A. 2005. p. 40). Parecendo que este Centro histórico saneado não é mais para as classes populares, cujo destino previsto é fora do Centro, nas novas periferias (CALABI, D. 2012. p. 60; SMOLKA, M. p.16).

Modificou-se a legislação determinando o bairro como integrante do Distrito das Artes<sup>4</sup>, dando fortes incentivos públicos para a locação de empreendimentos culturais, programas com promoção do incentivo estadual para o desenvolvimento na área de arte e convívio de espaços de criação, produção e difusão cultural, assim como “revitalizar” uma zona por anos “degradada” (Buenos Aires Ciudad, 2008).

Em paralelo ao programa do Distrito das Artes, existe a iniciativa privada “Corredor Cultural”, que trata do desenvolvimento de projetos turístico-culturais embaixo da rodovia que une “Puerto Madero” ao bairro de “La Boca”. Terras que eram de propriedade pública da Capital federal foram cedidas a empreendedores privados para o desenvolvimento destes projetos. Os empreendedores imobiliários por participar do programa foram liberados de impostos durante o período de 10 anos, tendo um crédito fiscal de 25% da obra, ou chegando mesmo a 35%, caso esta seja implementada em um imóvel considerado patrimonial (SEQUERA, J. 2016: Entrevista a Técnica Distrito de Las Artes 2013)

Além de todas estas intervenções na área, cabe destacar a cercania do bairro com respeito a “Puerto Madero”, ao ponto de conseguir se ver como pano de fundo da paisagem do bairro de “La Boca”, inaugurado no ano 1992. Esse é um local de constante revalorização imobiliária, nível Premium, dirigidos a usuários corporativos de alto nível aquisitivo, o que traz consigo a revalorização, também do bairro de “La Boca”.

Porém os termos “bens culturais”, ou “patrimônio” utilizados podem se definir como todo objeto do passado pode ser convertido em testemunho histórico para a presente e outras gerações (CHOAY. F. 2000), e como tal não pode ser reservado apenas a uma minoria como está acontecendo no bairro de La Boca.

Existe um certo consenso de que para obter os maiores ganhos possíveis deveria se aproveitar do máximo potencial construtivo, cujo limite seria a legislação urbanística. Devido ao atingimento do máximo potencial construtivo da maioria dos empreendimentos, os projetos se tornam monótonos por atingirem a uma mesma condição, a legislação da área. Porém, diferenças como o aproveitamento de bens culturais, valorizados pelas elites por conterem significados de exclusividade, poderiam ser capitalizados pelos empreendedores (FURTADO, F. 2015).

O aproveitamento de Bens culturais e a exclusividade desejadas pelas elites, são práticas comuns no bairro de “Puerto Madero”, que hoje estão sendo implementadas também no bairro de “La Boca”, servindo para distinguir-se de obras padronizadas na era da globalização.

---

<sup>4</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/distritoseconomicos/distritodedisenio> acesso 15 de julho de 2017. 15:30h.

A globalização tem duas consequências: a homogeneização, pois os mesmos atores participam das mesmas lógicas adotadas por múltiplas cidades, criando empreendimentos padronizados, com a imitação de modelos internacionais, e a diferenciação, dado que no contexto da competição entre cidades a distinção se torna importante. (FRANÇOISE, A. 2010. pp. 64 e 65; BOTELHO, A. 2005. p.41)

Essas propostas de distinção a partir dos bens culturais, faz um grande contraste com projetos urbanísticos internacionais, que têm características formais e funcionais similares em diferentes partes do mundo para um homem universal e padrão, que não tem sexo, nem idade, nem classe ou origem, cujo comportamento no espaço é simplificado e idealizado e explicado a partir de variáveis matemáticas, processo sumamente abstrato e que desconsidera as estruturas tradicionais do local (HALL, P. 1995. p. 221). Isso gera espaços uniformes e anônimos, ao contrário da cidade tradicional que é complexa (MADARIAGA, I. 2008. pp. 54 e 55), Em contrapartida, modelos neo-urbanistas estimulariam propostas flexíveis que conseguiriam adaptar-se às necessidades sem simplificar realidades complexas (FRANÇOISE, A. 2010. p. 85).

Assim, também, em nível internacional, as cidades se tornam mais “competentes”, ao ter elementos de distinção para a atração do capital por meio do turismo. A cidade do século XXI tem características homogêneas e domésticas, consequência de usos e sistemas construtivos repetitivos (SECCHI, B. 2000. p. 69 a 71 e 77) referenciados no conceito da especialização industrial, cujo fim é tornar as cidades mais rentáveis, vendo-se refletidas no urbanismo quando se coloca em prática o zoneamento urbano (FRANÇOISE, A. 2010. p. 26).

Porém, de acordo com François, a sensação de pertença aumenta em lugares mais antigos e temos a percepção de que estes poderiam nos dar mais urbanidade aos que são feitos pela sociedade de hoje em dia (FRANÇOISE, A. 2010. pp. 87 e 17). A apropriação do patrimônio cultural tem como objetivo criar um ambiente otimista, gerado pela sensação de pertença e a confiança em que se pode acreditar nelas mesmas e em sua comunidade (HARVEY, 1996. P.55).

Embora a apropriação de áreas históricas seja uma prática positiva, não está se dando de maneira igualitária, mas pelo contrário, apenas para as elites que podem pagar o preço deste. Produto das intervenções públicas, o preço paulatinamente aumenta e, portanto, se tornam inalcançáveis para os moradores de baixa renda, que são exatamente os usuários tradicionais do bairro de “La Boca”, provocando a expulsão deles para áreas que lhes sejam possíveis de pagar.

As elites propõem assim, um exuberante Centro comercial, cheio de vida, cor e excitação resultado de uma revitalização urbana que promete explosão de vendas e expansão de empregos. Este Centro, antigamente “degradado” é restaurado e elitizado atraindo os turistas que seriam a fonte econômica desse Capital esperado. Desse modo, as elites empreendedoras conquistam o apoio público conseguindo a implantação das infraestruturas mais caras, até manipulando as legislações em benefício delas, o que acarreta na mudança súbita dos modos de vida das comunidades locais (HALL, P. 1995. pp. 412, 413 e 416; HARVEY, 1996. P.49 e 54).

Esta proposta que está sendo aplicada ao bairro de La Boca, pode perceber-se uma área de renovação vinculada ao desenvolvimento de negócios e serviços internacionais de pequeno porte que substituíram os locais, ao fim de satisfazer as demandas do turismo, mas que se constrói com a narrativa do “passado” de “La Boca”.

Omite-se de maneira consciente a outra história “presente” do bairro, que está associada a vulnerabilidade, pobreza e precariedade (Herzer. 2015. P. 203 e 217). Convertendo-se em um modelo de turismo baseado na escenografia ou fachadismo. Os empreendimentos urbanísticos acabam, assim, se assemelhando a uma direção de teatro com atrações continuamente

substituídas, com objetivo de atrair a atenção do espectador, mantendo-o entretido (HALL, P. 1995. p. 415).

O planejamento do estado neoliberal sobra-lhe a tarefa apenas de facilitar a reciclagem o mais rápido possível dos solos urbanos destinados a usos “mais elevados” ou “melhores”, mediante parcerias público-privadas, em proporção de 1 para 3, respectivamente, onde o setor público assume os riscos e a iniciativa privada fica com os benefícios (HALL, P. 1995. p. 418 e 423; HARVEY, 1996. P.52 e 53).

### III. A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES NA TOMADA DE DECISÕES

Os preços do solo mudam com o tempo e incidentalmente incrementam (através de transformação das configurações urbanísticas ou mudanças de planificação urbanística) ou ainda, criam expectativa de que isto aconteça (SMOLKA, M. p.11). Com essa mudança de preço, os agentes mercantis preveem que poderão apoderar-se dos incrementos de preços no processo de compra e venda de terras chamada de especulação urbana, sem involucrar-se em nenhum processo produtivo. Esta expectativa está implícita em qualquer operação de aquisição imobiliária. A espera desse incremento de preço promove a retenção de terras que as torna ociosas, ou subutilizadas, deixando-as fora do mercado (JARAMILLO, S. 2009. pp. 203, 208 e 215).

Quando as propriedades são deixadas “vazias”, com o fim de reservá-las para extrair a renda da terra, evita-se que o déficit habitacional possa ser resolvido, por que devido ao aumento da demanda e diminuição da oferta da moradia, o valor do imóvel aumenta. Gerou-se uma fragmentação e segregação sócio-espacial, pela monopolização a terra, que não pode ser produzida, mas que é condição para a produção de moradia (ZANTONELLI, C. p. 36-38).

Ao reservar-se as terras de maneira monopólica, os empreendedores se apropriam tanto do capital privado, quanto o público, investido em uma determinada localidade e momento do processo de produção. Assim, a cidade se expande em sentido horizontal e vertical na busca de espaços urbanizáveis com fins especulativos, aliando-se ainda a agentes do estado. Este processo acaba por valorizar o Centro e suas áreas justapostas, arrastrando as classes baixas cada vez mais para as periferias ou a arranjos informais, desconcentrando-se a cidade (ZANTONELLI, C. p.41 e 54; HARVEY, 1996. P.51).

Para que os incrementos sejam maiores, é necessário o acesso a informações seletas, para o especulador obter vantagem com relação a seus competidores, permitindo-lhe não só acessar a estas, mas também, bloquear seus concorrentes, até o ponto de conseguir influenciar nos planos e ações estaduais a seu favor (JARAMILLO, S. 2009. p. 208).

Assim, o corredor cultural conseguiu ser efetivo, ao articular-se com o estado oferecendo incentivos econômicos em troca de benfeitorias que beneficiam apenas as elites, desconsiderando o grande impacto que pode causar aos moradores originais, criando um projeto urbano desigual. O planejamento urbano deixou de controlar o crescimento. Pelo contrário, incentiva-o, constituindo as cidades como “maquinas de produzir riquezas” (HALL, P. 1995. p. 407), o que parece ter alcançado um consenso geral como benefício positivo (HARVEY, 1996. P.49).

Estas intervenções claramente têm uma influência nos preços do solo da área, que na Capital na média aumentou um 164% nos últimos quatro anos<sup>5</sup>. Pode-se observar que o bairro de

---

<sup>5</sup> Precos de Venda en Pesos serie preco meio CABA | ARS/m2 <http://www.zonaprop.com.ar/noticias/ciudad-de-buenos-aires/febrero-2016-los-datos-mas-interesantes-mercado-inmobiliario-caba/> acesso 10 de junho 2017 09:15h.

“La Boca”, aumentou valor do solo em 10%, em apenas meio ano, a em dólares, desestimando a inflação do País.

A super valorização da área, consequente das políticas públicas implementadas, está trazendo consigo a expulsão dos moradores originais, já que os donos frente a possibilidade de atingir uma renda maior, não estão mais dispostos a alugar os imóveis que possuem aos moradores de baixa renda. Os subsídios oferecidos em compensação pelo estado aos moradores que são expulsos do bairro, corresponde, durante um ano, à metade do valor do aluguel que estes pagavam pelo imóvel, sendo que eles não têm possibilidade de alugar um outro local equivalente por não possuírem as condições mínimas legais que o próprio Estado exige (Rodriguez C. 2016).

Quando intervenções não especializadas na área de patrimônio, promovidas pelo lucro, acontecem, os produtos urbanos adquirem um novo tipo de homogeneização espacial (SANT’ANNA, M. 2004. pp. 168, 169 e 171), no contexto do mercado da arte, que subordina as conotações locais a referências folclóricas em um discurso internacional único (CANCLINI, N. 1994. p. 132).

Estes bens culturais se tornam um elemento de distinção, por tornar-se um símbolo de diferenciação quando a ação privada se apropria deles (CANCLINI, N. 1994. p. 104). Existe afinidade “eletiva” entre patrimônio e atividades de lazer cultural e turístico, havendo uma tendência de usar o patrimônio como suporte material de tais atividades rentáveis.

As propostas urbanísticas por parte dos capitalistas, por serem sumamente lucrativas são privilegiadas precisando de flexibilidade para serem implantadas, consequentemente o Estado permite o esvaziamento dos órgãos especialistas para eliminar os “entraves” como restrições de intervenção para a permanência da caracterização do próprio imóvel, ou seus usos, que não deveriam contribuir para a exclusão social (MESENTIER, L. 2008. pp.154 e 155; MENESES, U. 2006. p. 53).

O Estado se torna refém de normas internacionais, constituindo-se apenas em agente executor, no contexto neoliberal, que acelera as privatizações (RODRIGUES, A. 2013.). Ao contrário de uma administração estatal que contemple todas as vozes, com o fim de implementar um urbanismo democrático, permitindo criar cidades mais igualitárias.

Se o Estado se tornar refém, não poderá responder de maneira efetiva às necessidades que é o verdadeiro foco da sua atenção, permitindo e gerando situações que viabilizem a expulsão de moradores de baixa renda, cada vez mais distante de lugares com boa infraestrutura, deteriorando paulatinamente a qualidade de vida deles. Já em 1975, a declaração de Amsterdã registrava que as intervenções de reabilitação poderiam gerar a expulsão dos moradores locais dessas áreas, aconselhando estabelecer tetos de aluguel para evitar tal situação.

Esses planejamentos não igualitários e elitistas tentam caracterizar as classes baixas a partir de estatísticas, silenciando-as e discriminando-as da formulação de projetos, ao não permiti-lhes participar diretamente, Especialistas técnicos adotam o modelo Curbusierano que concebe e ordena o espaço de maneira universal, partindo da premissa de que estes sabem necessariamente o que é bom para as pessoas e, por tanto, não seria necessário consultá-las. Mas, a concepção e ordenamento do espaço não é uma atividade neutra nem universal, depende dos contextos culturais, sociais, políticos e econômicas, que são complexos (MADARIAGA, I.2008. pp. 64 e 65) e por tanto não poderiam ser analisados unilateralmente.

No entanto, a participação cotidiana dos cidadãos na tomada de decisões permitiria o confronto entre interesses diversos, que é um instrumento de aprofundamento democrático (MADARIAGA, I. 2008. p. 76). Tendo os planos urbanísticos uma relação mais direta com os

cidadãos que podem contribuir para o desenvolvimento de uma solidariedade reflexiva (FRANÇOISE, A. 2010. p. 97).

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A articulação do bairro de La Boca com o Micro Centro foi possível graças as intervenções públicas que viabilizaram que este fosse absorvido como parte de um centro expandido, podendo se incorporar novos usos e tornando-se acessíveis e interessantes aos empreendedores imobiliários. O bairro continua atravessando hoje um processo de mudanças, consequência de sua “reabilitação”.

As mudanças legislativas oferecem incentivos aos usos artísticos e culturais e propõem a atração do turismo a partir destas atividades, aproveitando-se do suporte físico preexistente, como o patrimônio histórico material. Esse projeto no entanto, rejeita as práticas e usos tradicionais dos moradores locais, pois foi elaborado para beneficiar a uma classe social com um poder aquisitivo, que a partir da valorização da terra estabeleceram um filtro, para o acesso, ou não, de classes econômicas à área.

Além disso, o projeto não contemplou a opinião nem participação dos moradores originais, que são de uma classe de renda baixa ou média, ainda estes, tiveram suas casas desapropriadas pelo estado, para o plano poder ser implantado. O projeto não foi exposto de maneira transparente, e informações importantes lhes foram ocultadas até a ocorrência das intervenções se iniciarem, quando ficou evidente a intensão do plano. Os moradores, então se articularam, para defender os seu direito de permanência no local, onde passaram a sua vida inteira, mas foram reprimidos.

Essas situações não são inocentes, mas pelo contrário, propositais, para atrair novos usuários à cidade, moradores com renda mais alta e turistas, que possam fazer uso das atividades propostas, principalmente as culturais, que respondem a modelos globalizados, tendo por objetivo a venda da cidade ao mundo utilizando técnicas de “City Marketing”, acarretando em uma forte mudança no tecido social da área.

O Estado, comprometido com parcerias público-privadas, além de permitir, incentiva tais práticas, ainda que se utilize de um discurso oficial de bem estar generalizado, movimentação da economia, etc. Tais parcerias condicionam, enfraquecem a soberania do estado com o percorrer do tempo, gradualmente ele vai perdendo sua capacidade de intervir de maneira autônoma em favor dos cidadãos, por assumir compromissos com elite, que é a minoria da população.

Também deve-se salientar que os bens culturais, que são um testemunho público mantiveram a sua existência pelas condições sociais globais na sua criação e manutenção. Devem ser tratados como um direito de todos, e não apenas como um elemento exclusivo, em que só as classes mais arrendadas, que podem pagar atividades culturais propostas, tenham acesso a estes, excluindo aqueles que não poderiam pagar um ingresso que torna-se um filtro de classes sociais.

Em resumo, espera-se que a cidade seja equitativa e justa, permitindo que o seu usufruto responda as necessidades reais da população e que estas intervenções sejam melhor estudadas, incorporando os estudos desenvolvidos nas universidades públicas. E não, que haja a implantação de um plano de referência internacional, incompatível com o modo de vida histórico dos moradores locais, silenciando-os com um discurso hegemonicamente aceito e justificado cientificamente, manipulando aos ouvintes deste e fragilizando ainda mais a cidade. Para isto, os governantes deverão retomar seu papel de administradores da cidade prestando contas à população que os escolheram num processo democrático.



## V. BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício, Sobre a memória das cidades, in Território 4, Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ – Garamond, jan. jun. 1998, p. 5-26

ARGAN, Giulio Carlo, História da Arte como História da Cidade, São Paulo, Martins Fontes Editora, 1992 (COMPLEMENTAR TEXTO)

ASCHER, François. Los nuevos principios del urbanismo. Madrid: Alianza Editorial, 2004.

CHOAY, Françoise. O Urbanismo: Utopias e realidades, Ed. Perspectiva S. A, São Paulo.

CUENYA, B. y Corral M. Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. EURE(Santiago), vol 37, n°111, pp.25-45. 2011.

Delgado, M. La artistización de las políticas urbanas: El lugar de la cultura en las dinámicas de reapropiación Capitalista de la ciudad. Scripta Nova, Special Issue: X. Coloquio Internacional de Geocrítica. 2008.

Françoise Choay, A Alegoria do Patrimônio." Tradução: Teresa Castro, Lisboa: Edições 70. 2000.

HALL, Peter. Cidades do amanhã. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

HARVEY, David. "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no Capitalismo tardio". In: Espaço e Debates, n° 39, Rev. de Est. Regionais e Urbanos, ano XVI, 1996.

HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Ed. Hucitec, 1980.

HERZER, H., Di Virgilio, M. M., & Rodriguez, C. Gentrification in Buenos Aires: global trends and local features. Global gentrifications: Uneven development and displacement, 2015.

JARAMILLO, Samuel. Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano. Bogotá: ediciones Uniandes, 2009.

LEME, Maria Cristina (org), Azevedo, Marlice, Rezende, Vera et alii, Urbanismo no Brasil. 1895 – 1965, Editora Nobel –

Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. 2005.in <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Lineamientos-Estrategicos-para-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires.pdf>

Rodríguez, M. C. Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Area de Estudios Urbanos Instituto de Investigaciones Gino G. 2007.

SÁNCHEZ, Inés de Madariaga, Introducción al Urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana Madrid, Alianza Editorial , 1999.

SINGER, Paul. Economia Política da Urbanização. Rio de Janeiro, Brasiliense, 1973. Capítulo: "Campo e cidade no contexto histórico latino-americano".

SMOLKA, Martim. O Capital Incorporador e seus Movimentos de Valorização. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, Ano II, n. 1, jan/abr 1987.

TOPALOV, Christian e DEPAULE, Jean-Charles, A Cidade através de suas palavras, in Palavras da Cidade, Org. Maria Stella Bersciani, Porto Alegre, Ed. UFRGS. 2004.

**DE LA (DES) INTEGRACION A LA INTEGRACION  
REGIONAL: EL CASO DEL PLAN ESTRATÉGICO  
INTEGRADO DE FRONTERA**

LOMBARDO, RICARDO DANIEL

## DE LA (DES) INTEGRACIÓN A LA INTEGRACIÓN REGIONAL: EL CASO DEL PLAN ESTRATÉGICO INTEGRADO DE FRONTERA

### I. MATERIALES Y MÉTODOS.

La presente ponencia tiene el propósito de comunicar una experiencia que se encuentra en proceso de desarrollo en una región fronteriza entre Argentina y Brasil. Las cuestiones planteadas tienen como meta visualizar la RF como un área de integración, donde la prima la noción de que la frontera no es un límite, sino que en la frontera es posible construir puentes de unión e intercambio de estas comunidades.

Para abordar el caso en estudio trabajamos desde perspectivas teóricas macro como con aquellas que ponen el acento en el nivel individual, o sea, micro. Los estudios urbanos, en general, pivotean en uno u otro enfoque.

En el presente trabajo el abordaje tiene las siguientes particularidades, incorpora una escala de análisis que excede la escala urbana, considerando la región, las redes y la interacción entre ambos países, e integra la mirada micro, mezzo y macrovisión de los procesos de integración. En este abordaje consideramos que estas perspectivas son complementarias. Es importante destacar, que la comprensión de lo macro, lo mezzo y lo micro como perspectivas integradas es relevante y central en el desarrollo del presente planteo.

Siguiendo a Soja (2004) el problema reside en: "... que si desarrollas la visión más amplia, la macrovisión, hay cientos y cientos y cientos de lugares para hacer aproximaciones empíricas, las microvisiones. Entonces, como resultado, hay una colisión que con frecuencia ocurre, y yo tomo una posición particular al respecto: tienes que tener ambas. Si empiezas contemplando sólo una y niegas la otra, te pierdes una gran parte de la cuestión. Por eso yo recomiendo una aproximación muy comprehensiva. Aquella que, yendo desde la influencia más grande de la globalización, "baja" a algunas cuestiones de microescala sobre diseño, seguridad, luchas de comunidad..." (Soja, 2004: 62)<sup>1</sup>

Es necesario destacar dos conceptos que son relevantes para la comprensión de las perspectivas teóricas utilizadas para la comprensión de estos procesos de integración, como son territorialidad y territorio.

Usamos el concepto de territorialidad como la relación donde identificamos: un contenido -una instancia de poder en la plenitud de su ejercicio y, un continente: el lugar en que se ejerce ese poder. El concepto alcanza generalmente un uso restringido al momento en que el lugar se identifica exclusivamente con un espacio geográfico al que finalmente se le despoja de todo atributo. (Cfr. Marín. 1995).

El territorio, es sin duda una noción geográfica, pero es en primer lugar una noción jurídico-política: lo que es controlado por un cierto tipo de poder. (Foucault. 1978). El territorio es el ámbito en que se producen las condiciones de existencia, hace también referencia a la producción de relaciones sociales, estos procesos son históricos.

Para Lefebvre, el espacio siempre ha sido político y estratégico en tanto su producción, no la de las cosas en él, es el ámbito de reproducción de relaciones sociales. Se trata de trazar la trayectoria de los procesos históricos-sociales de confrontación en la configuración de territorios entendidos como «ámbitos de la producción de relaciones

---

<sup>1</sup>Esta entrevista fue realizada a Edward Soja, en el marco del Congreso Urbanización, celebrado en Barcelona en junio de 2003 (durante la entrevista, el autor hace referencia a algunos de los asuntos debatidos en dichas jornadas) y fue publicada en idioma catalán en la revista *Àmbits de Política i Societat*, N.º. 29, verano 2004, con el título "*De la Ciutat a l'Urbà*", páginas 62-75. El subrayado nos pertenece.

materiales y sociales de existencia, de producción de relaciones sociales. Todo ámbito de esta naturaleza (...) presupone un proceso de apropiación y otro de expropiación (Marín.1977).

## II. ANTECEDENTES.

En los últimos años, tanto la provincia de Misiones como los Estados de Paraná y Santa Catarina han priorizado la realización de experiencias de desarrollo local integrado, generando procesos asociativos municipales de consolidación de micro-regiones como el Consorcio Intermunicipal de *Fronteiras* –CIF, el Parque Turístico Ambiental de Integración -PTAI-; entre otras iniciativas, impulsando proyectos sustentables y propulsando un ordenamiento territorial sobre la base de una planificación estratégica regionalizada entre ambos países.

Las acciones y las propuestas implementadas en la RF surgen sobre la base de la experiencia y avances realizados a partir de la implementación de acciones que se iniciaron en el año 2009 y continúan realizándose. Las acciones concretadas hasta la actualidad, que sirvieron de base para la formulación del PEIF, se pueden agrupar en cuatro ejes, institucional, intervención urbana, desarrollo socio-cultural e integración transfronteriza.

Las experiencias implementadas a partir del 2009 fueron las siguientes.

### a. Institucional. Consórcio Intermunicipal da Fronteira -CIF-.

A partir de la discusión en búsqueda de respuestas a problemas comunes, surgió el CIF en el año 2009, planteando con el lema “Uniendo fuerzas para el desarrollo”, y desde entonces las acciones en la práctica comenzaron a tomar forma congregando a los municipios de Barracao y Bon Jesus do Sul (PR/BRA) y Dionisio Cerqueira, (SC/BRA) y Bernardo de Irigoyen (Misiones/ARG.) impulsando proyectos sustentables y propulsando un ordenamiento territorial estratégico integral. Uno de los ejes prioritario del CIF es la integración como medio para dinamizar el proceso de desarrollo económico y social. La base fundacional de las acciones fue la conformación y puesta en marcha del CIF.

Sus objetivos están orientados a discutir formas de promover el desarrollo regional; posibilitar que los municipios actúen en forma asociada mejorando sus capacidades técnicas, gerenciales y financiera; y realizar alianzas que posibiliten mejorar la calidad en las prestaciones en los servicios públicos.

Metas que se lograron implementando procesos participativos y cooperativos con la intención de ser referencia en el MERCOSUR en relación con el mejoramiento de la calidad de vida con excelencia en la educación, turismo, agroecología y producción local. De esta forma, ciudades con características distintivas, encontraron una manera eficaz para el desarrollo del lugar donde se encuentran estratégicamente insertas.

### b. intervención urbana. Proyecto del Parque Turístico Ambiental de Integración -PTAI-.

Una de las acciones implementadas en el área de estudio, quizás la de mayor relevancia, fue la concreción del proyecto PTAI, el que integra a las localidades: de Argentina de Bernardo de Irigoyen; y de Brasil las localidades de Barraçao (Estado de Paraná) y Dionisio Cerqueira (Estado de Santa Catarina).

El parque se ubica en el extremo este de Argentina y el sur-oeste de Brasil. Integrando las comunidades de dos países y tres estados, con el objeto de integrar nueve municipios (tres argentinos y seis brasileros) que forman parte de un ambiente, historia y cultura común identitaria. Esta obra se extiende por casi 3 kms. lineales, se trata de una franja que contiene a la naciente del Río Pepirí Guazú, el mismo que delinea y vincula la

frontera entre ambos países al tiempo que se constituye en un proyecto líder para el desarrollo de la región donde está emplazado.

El parque urbano temático contiene y revaloriza las culturas locales de cada país, y fomenta e impulsa la actividad turística, comercial y cultural de toda la región, convirtiéndose en emblemático por su historia, ambiente y las particularidades de integración desde una gestión con un fuerte apoyo de las diferentes esferas gubernamentales de ambos países.

GRÁFICOS 1 Y 2: LOCALIDADES: 1. BERNARDO DE IRIGOYEN (ARGENTINA). 2. BARRACAO Y 3. DIONISIO CERQUEIRA (BRASIL)



Fuente: Google Earth. Edición Propia. 2011.

GRÁFICOS 3 Y 4: IMAGEN AÉREA DEL PARQUE TURÍSTICO DE INTEGRACIÓN DESDE ARGENTINA Y PROYECTO FRONTERAS COOPERATIVAS –SEBRAE-



Fuente: Equipo Técnico, 2009

c. Desarrollo socio-cultural. Servicio Brasileiro de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa –SEBRAE-.

El SEBRAE funda sus acciones en potenciar la participación de la sociedad civil y la promoción de los líderes locales. El CIF en asociación con el SEBRAE viene desarrollando en la RF los siguientes programas y proyectos.

- Programa LIDER para el desarrollo regional. Orientado a reunir y desarrollar sinergias entre los referentes locales pertenecientes a los sectores público, privado y a las organizaciones de la sociedad civil de treinta y nueve municipios -39- en la región fronteriza, sudoeste de Paraná, extremo oeste de Santa Catarina y extremo este de Misiones.

- Programa Fronteras Cooperativas. Potencia el protagonismo local, a través de la detección y formación de líderes locales pertenecientes al sector privado.

d. Integración transfronteriza. Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR -FOCEM-.

A partir del 2012 el FOCEM desarrolla acciones en la RF propiciando intervenciones a escala urbana en la conurbación de Bernardo de Irigoyen/ Barração y Dionisio Cerqueira.

Esto deriva en el involucramiento de las facultades de arquitectura y urbanismo de las universidades de la RF, tanto privadas como públicas, a través de la participación de los estudiantes de los últimos años de las carreras de arquitectura de la Universidad Mater Dei –Brasil-, la Universidad Católica de Santa Fe, sede Posadas y la Universidad Nacional del Nordeste, sede Resistencia, Chaco, ambas de Argentina en el diseño urbano, paisajístico, de equipamiento e infraestructuras necesarias para el desarrollo integrada del área.

### III. ESTUDIOS PREVIOS:

i. Proyecto Paseo Costanero de Integración. San Antonio (Misiones. ARG) y Santo Antonio do Sudoeste /PR y Pranchita /PR (BRA).2014.

ii. - Plan Estratégico Sustentable Turístico de las Regiones de las Fronteras y de los Saltos del Mocona. Programa Multisectorial de Pre-inversión III – Estudio 1. EG.190. DiNaPrei. Gobierno nacional de la República Argentina. 2011

iii. Programa Líder. SEBRAE-CIF. Desarrollo Regional de sectores Públicos, Privados y 3º Sector de 39 municipios de la RF de Brasil (35) y Argentina (4). Estados: de Brasil: Sud oeste de Paraná y extremo oeste de Santa Catarina; y de la Argentina el extremo Este de Misiones. 2009.

iv. Programa de *Cooperação Transfronteriza para o Desenvolvimento Integrado das Regioes Sudoeste do Paraná e Extremo Oeste Catarinense do Brasil*, e extremo Oriente da Argentina - PROFONTEIRA-SEBRAE.2006.

v. Plano de Desenvolvimento Regional Integrado -PDRI- Región Sudoeste Estado de Paraná (Brasil).

### IV. PLAN ESTRATÉGICO INTEGRADO DE FRONTERA (PEIF)

#### IV.1 *Discusión de Resultados.*

Entre el este de la República Argentina [Provincia Misiones, Dpto. Gral. Belgrano, los municipios de Bernardo de Irigoyen, San Antonio y Comandante Andresito]; y el sur-oeste de la República Federativa de Brasil [Estado de Paraná, con las Intendencias (Prefecturas) de Capanema, Planchita, Santo Antonio, Bon Jesus do Sul y Barração y en el Estado de Santa Catarina con la Intendencia de Dionisio Cerquiera], existe un espacio ambiental y cultural que conforma una Región Fronteriza -RF-.

GRÁFICO 5: UBICACIÓN Y ESCALAS. CONTINENTAL, INTERNACIONAL Y REGIONAL. FUENTE. GOOGLE EARTH



Reelaboración propia.2016.

Por su ubicación y escalas (continental, internacional, macro y micro regional) el territorio de esta RF comprende a dos países (Argentina y Brasil), una Provincia (Misiones) y dos Estados (Paraná -PR- y Santa Catarina -SC-)

Esta RF involucra a dos países (Argentina y Brasil), una Provincia (Misiones) y dos Estados (Paraná y Santa Catarina), tres municipios y seis intendencias en una zona de unión y vinculación de personas con identidades geográficas, históricas, culturales y socio-económicas comunes y una rica diversidad.

GRÁFICO 6: MAPA DE LA REGIÓN FRONTERIZA –RF-



Fuente: Google Earth. Reelaboración propia.201

El objetivo general del PEIF es priorizar la realización de experiencias de desarrollo local sustentable para generar procesos de asociatividad (internacional, provincial/estadual y municipal) impulsando un ordenamiento territorial integrado sobre la base de una visión y planificación regionalizada.

Sus objetivos específicos están orientados a elaborar Planes de Estratégicos Urbano-Ambientales -PEUA- de las localidades (municipios y prefecturas) participantes, en forma articulada y cooperativa a partir de procesos participativos, identificando las



prioridades locales tendientes a la integración de sus desarrollos sostenibles particulares; y promoviendo el desarrollo sustentable de cada localidad y sus áreas de influencia. Impulsar las acciones pertinentes que posibiliten encarar y mantener políticas urbanas apropiadas a las condiciones ambientales, económicas, socioculturales adecuadas de cada comunidad participante y de la región en su conjunto.

Los propósitos se orientan a definir lineamientos políticos y técnicos para el ordenamiento urbano ambiental y territorial macro, de escala regional, que permitan establecer pautas para el desarrollo sustentable, que sirvan como soporte de estrategias para concretar proyectos urbanos, productivos, industriales, turísticos y culturales de las localidades participantes.

Considerando a la propia RF como un agente de transformación social, la economía de cada espacio local (urbano-rural) se vinculará al sistema de relaciones socio-económicas en función de su especificidad territorial- ambiental, su identidad cultural, económica, política y social. Articulando áreas del gobierno (internacional, provincia/estadual y municipal) para generar conjuntamente visiones, acciones e inversiones necesarias. Para ello es necesario definir herramientas de escala regional y local para la construcción de normativas y políticas públicas tendientes a potenciar las dimensiones de integración de cada localidad para el desarrollo de actividades industriales, comerciales y turísticas generando espacios de institucionalización público-privado para los procesos de desarrollo regional pretendido.

Esa visión política y económica es compartida por la gente, sus referentes y decisores, existiendo, en esta RF, una evidente voluntad integrativa y asociativa que se constituye en una dimensión identitaria cultural relevante. La RF está inserta en un contexto general macro-regional e internacional con donde se desarrolla una creciente actividad económica, productiva y cultural de integración. Conformando un espacio de gran diversidad cultural y de unión de comunidades con orígenes históricos y socio-económicos diferenciales. A esta singularidad geopolítica se suma la calidad ambiental, geográfica, topográfica, hídrica y una extraordinaria biodiversidad.

Esta RF se sitúa en un lugar privilegiado en el corredor bioceánico de Sudamérica y el sistema vial principal del MERCOSUR, centro neurálgico de la actividad económica de la provincia de Misiones, que integra el litoral argentino y la región del nordeste argentino (NEA). El litoral tiene una continuidad territorial y una localización de vecindad fronteriza con los países de Paraguay y Brasil. Esta ubicación geoestratégica sitúa a las provincias y estados que integran la región en el área central del corredor.

## GRÁFICO 7: CORREDOR BIOCEÁNICO. INTERRELACIÓN VIAL MACRO (LITORAL Y PAÍSES LIMÍTROFES) Y REGIONES



Fuente Plan Estratégico Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 2016.

### Al interior de la Región Fronteriza

La RF comprende un espacio que suma una superficie total aproximada de 7.200 km<sup>2</sup>. En los municipios e intendencias se distinguen ejidos, unos con características rurales y otros más urbanizados. Aproximadamente un 35% de la población total se encuentra dentro del área rural.

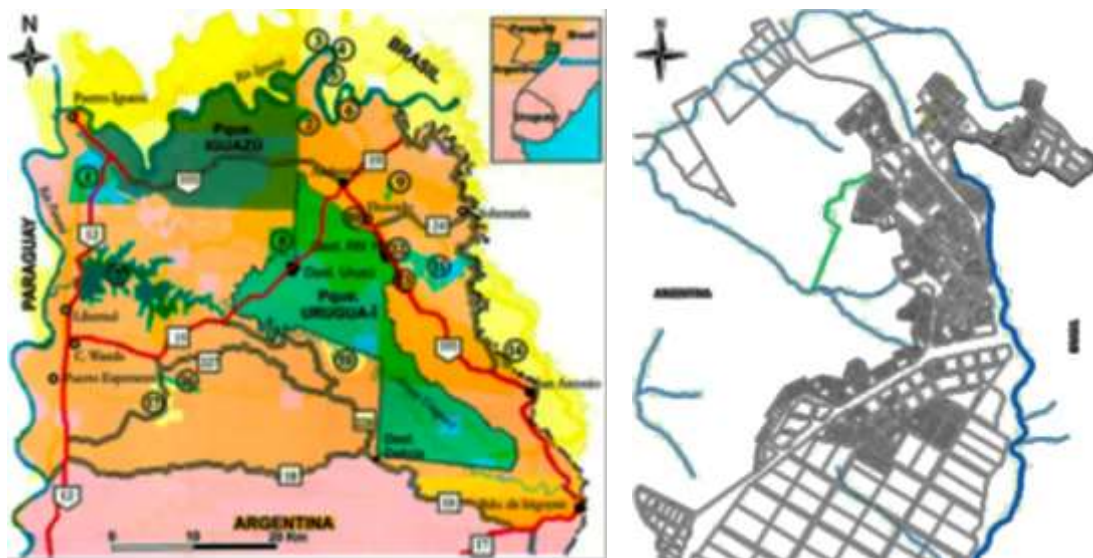
Argentina. Misiones. Dpto. Gral. M. Belgrano.

La RF incorpora el sector este del Dpto. Gral. M. Belgrano cuya localidad cabecera es Bernardo de Irigoyen, el punto extremo oriental de la Argentina, cuyo límite con Brasil es paso de frontera seca, materializada en una ancha calle que se materializa como una franja que integra y fusiona a ambos países. Esta ubicación fronteriza, por su conexión con el Brasil, genera un gran movimiento de transporte de pasajeros como de carga, y un permanente intercambio vecinal. Limita al Oeste con los Dptos. El Dorado e Iguazú (Misiones); al Norte y al Este con Brasil (Estados de Paraná y Santa Catarina), y al Sur con San Pedro (Misiones).

Desde Posadas, capital provincial, se accede a la ciudad cabecera del Dpto. Gral Belgrano, Bernardo de Irigoyen, punto extremo oriental de la Argentina, distante 335 kms. por la RN N° 101 al norte, que la vincula con Cataratas del Iguazú, y al Sur por las RN N° 14 y RP N° 17, vías de interconexión con los Saltos del Mocona y las áreas naturales protegidas, reservas ecológicas y Reserva de la Biosfera Yaboty. Esta localidad se caracteriza por su interrelación territorial que consolida un área de influencia reciproca con los áreas urbanos y rurales de las intendencias de Dionisio Cerqueira -SC-, Barração y Bom Jesus do Sul -PR- de Brasil, con el que limita por el sur y por el este.

El paisaje está definido por la selva y por cerros. Su límite con Brasil, constituye un área de frontera seca frente a las ciudades de Barração y Dionisio Cerqueira. Tiene en total una extensión de 32 kms. En Bernardo de Irigoyen es posible estar el mismo tiempo en tres ciudades, y en dos países, localización estratégica que permite la existencia de un puerto seco, único paso terrestre de Santa Catarina para los países del MERCOSUR.

GRÁFICOS 8 Y 9: PCIA. MISIONES. EXTREMO NORTE Y DPTO. GRAL BELGRANO. JURISDICCIONES MUNICIPALES. PLANO LOCALIDAD BERNARDO DE IRIGOYEN.



Fuente: Deyc. Provincia De Misiones, 2011

Su territorio se divide en tres municipios: 1: Cmte. Andresito y 2: San Antonio (ambas comunas son de 2° categoría) y 3: Bernardo de Irigoyen (comuna de 1° categoría). Dado su crecimiento en los últimos años estas comunidades están en proceso de re-categorización.

CUADRO 1: DATOS CENSALES: MUNICIPIOS DPTO. GRAL BELGRANO (ARGENTINA)

Departamento y Municipio	Población 2010 -hab.-
Dpto. Gral. Belgrano - Bernardo de Irigoyen	22.950
Dpto. Gral. Belgrano - Cmte. Andresito	20.071
Dpto. Gral. Belgrano - San Antonio	11.880

Fuente: <http://www.indec.cnpv.ar> (Argentina).

Brasil. Estados de Paraná -PR- y de Santa Catarina -SC-.

La RF incluye cinco intendencias del Estado PR: Capanema, Pranchita, San Antonio do Sudoeste, Bon Jesus do Sul y Barração. Estado de SC: intendencia Dionisio Cerqueira.

CUADRO 2: DATOS CENSALES: MUNICIPIOS DPTO. GRAL BELGRANO (ARGENTINA)

Estado y Municipio	Población 2010 -hab.-
PR - Capanema	18.526
PR - Pranchita	5.528
PR - San Antonio do Sudoeste	18.893
PR - Bon Jesus do Sul	3.796
PR - Barração	9.735
SC -Dionisio Cerqueira	14.811

Fuente: Fuente: <http://www.cptec.inpe.br> (Brasil).

GRÁFICO 10: MAPA DE LA REGIÓN FRONTERIZA



Fuente: Ministerio de Planificación, 2009

Conexiones viales existentes en la RF que vinculan los municipios de ambos países: Puente Internacional Paso Cmte. Andresito que vincula a Cmte. Andresito (Misiones, Argentina) con Capanema (Paraná, Brasil). Se localiza en el borde argentino, una zona primaria aduanera, que se extiende desde el límite internacional sobre el puente del Río San Antonio, y este se vincula con la RP N°19, que conecta el área con el interior de Misiones. Esta ruta fue materializada en forma conjunta por ambos municipios. También existe un puente entre San Antonio (Misiones) a Santo Antonio do Sudoeste (Paraná), y un paso desde Bernardo de Irigoyen a Dionisio Cerqueira, y Barração (Parque Turístico Ambiental de Integración -PTAI-).

## V. REFLEXIONES

Los municipios/intendencias de la RF consideran como muy necesaria, urgente e imprescindible:

- Construir y potenciar la visión regional para generar procesos de asociatividad (Internacional, Provincial/Estadual y municipal). Potenciando e impulsando un ordenamiento territorial estratégico integrado.
- Institucionalizar la participación asociativa y colaborativa para el propio desarrollo local integrado y sustentable de escala regional.
- Enunciar y elaborar de los Planes de Ordenamiento Urbano Ambiental de las localidades (Municipios e Intendencias) participantes.
- Definir una agenda de prioridades (locales, zonales y regionales) en forma articulada y cooperativa tendientes a la integración de los desarrollos sostenibles particulares.
- Racionalizar el uso y ocupación del suelo ordenado y eficiente; y promover desarrollo sustentable de cada localidad y su área de influencia.

- Impulsar las acciones pertinentes que posibiliten encarar y mantener políticas urbanas, interurbanas (zonales y regionales) apropiadas a las condiciones ambientales, económicas, socioculturales adecuadas de cada comunidad participante.
- Elaborar los documentos políticos y técnicos de acuerdo a las normativas vigentes (nacionales, provinciales/estadales y municipales).

La iniciativa en esta RF es situar a los gobiernos locales como instituciones proactivas con el fin de promover y potenciar la capacidad productiva local sobre la base de un modelo asociativo, previendo y estimulando la participación de distintos actores sociales.

La idea central se basa en la importancia que deben asumir los territorios regionales como respuesta a los fenómenos globalizados, en el que “lo local” es esencial para orientar procesos de desarrollo sostenible que respondan a las necesidades y los requerimientos de las propias comunidades y sus pobladores.

Este proceso de desarrollo sustentable de la región tiene como propósito articular las áreas de gobierno (internacionales, nacionales, inter-provinciales/estadales y municipios/intendencias) para generar visiones, acciones e inversiones de modo de orientar y estimular el desarrollo territorial regional, concebido como proceso de cambio y progreso socioeconómico; considerado como un ámbito socio-territorial involucrado en un proceso de desarrollo que incluye factores ambientales, económicos, sociales, culturales, físico-territoriales y político-institucionales.

Esta visión se corresponde con una perspectiva territorial de los procesos de crecimiento y cambio estructural que parte de la hipótesis de que el territorio no es solo un soporte físico, de objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. La economía de cada espacio (rural/urbano) se vincula al sistema de relaciones económicas y sociales de la región y de los países en función de su especificidad territorial y ambiental, y de sus identidades culturales, económico-sociales, políticas.

La metodología por implementar debe contemplar el análisis y evaluación de la situación sociocultural de las poblaciones que allí habitan y de las actividades económicas productivas de los municipios constituyentes del PEIF y sus áreas de influencia, y de las características del soporte territorial y ambiental de los mismos.

Es necesario incluir diferentes instancias y estrategias participativas e inclusivas de todos los sectores de las sociedades locales, a fin de poder arribar a una determinación consensuada del perfil futuro del Plan, en función de la factibilidad de alcance del perfil planteado, partiendo de la situación actual y potencial de las variables analizadas.

Se pretende arribar a una elaboración de planes estratégicos urbano-ambientales de cada uno de los municipios integrantes de la RF, los que necesariamente deberán integrarse y conformar un plan de escala regional sobre la base de los resultados obtenidos del desarrollo de los componentes anteriores.

Al formular el Plan se identificarán los proyectos estratégicos y prioritarios del PEIF, claves para el logro de la transformación planteada para la región y para cada municipio en particular. Esto permitirá priorizar y racionalizar el uso de los recursos, así como crear sinergias entre las acciones a implementar.

Resultará necesaria para la implementación del PEIF la definición de una propuesta de marco normativo e institucional para la gestión de los planes urbanos ambientales a escala local, que apunte y regule la actividad sobre el territorio, de acuerdo a las propuestas que el mismo contenga. Asimismo, se debe crear y/o adecuar las diferentes

estructuras institucionales de ambos países y de diferentes escalas a fin de poder ejecutar y monitorear los planes municipales y del conjunto de la región.

Todo este proceso deberá contemplar el diseño de un programa de difusión y comunicación de los planes a escala municipal que constituyen el PEIF. Este componente deberá incluir la elaboración de estrategias y un consecuente programa para la comunicación permanente de los diferentes planes locales al plan regional.

A partir de la presente ponencia, centrada en la comunicación de experiencias regionales, articulación de actores diversos, de distintos países y ámbitos, recursos de diferentes niveles y orígenes, municipal, provincial, estadual, nacional de ambos países e internacional, se aspira generar reflexión acerca de problemas, conflictos, estrategias, acciones, etc. vinculadas a la integración regional y sus efectos en las poblaciones que habitan los territorios fronterizos entre Argentina y Brasil.

En este marco, es necesario poner de relieve el accionar de los gobiernos, el rol de los estados, los organismos bilaterales, el financiamiento internacional, la sociedad civil organizada, las empresas privadas y las universidades en relación con la construcción articulada de estos procesos socioculturales, políticos y económicos a diferentes escalas que apuntan al mejoramiento de la calidad de vida y de nuevas oportunidades de interacción entre las poblaciones de ambos países que allí residen.

La integración concebida como un proceso que promocióne e impulse la actividad turística, destacando las culturas y actividades de un área potencialmente en crecimiento. La intervención e integración implementadas traen aparejada, y colaboran favorablemente en el mejoramiento de las ciudades y comunidades, y de la región en su conjunto en sus aspectos sociales, culturales y económicos. La concreción de las diferentes actividades de integración a través del proceso de intercambio y compromiso entre actores de distintas esferas intervinientes constituyen experiencias de vinculaciones efectivas orientadas a la mejora de la calidad de vida y oportunidades de las comunidades involucradas.

Finalmente, a partir de estas reflexiones, se espera puedan contribuir como marco para avanzar en la comprensión de fenómenos fronterizos en contextos de integración.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Borja, J. 1995, Planificación estratégica de ciudades, En: Revista Córdoba, Año 1 N° 3, Córdoba.

Capel, H. (Coord.). 1990, *Los espacios acotados*. Geografía y dominación social, Barcelona. Promociones y Publicaciones Universitarias (PPU).

Castells, M.1988, Crisis urbana, estado y participación popular, Seminario dictado ciudad de Cochabamba, Bolivia, Impresiones Poligraf.

Coraggio, J. 1982 (1987), *Territorios en transición*. Crítica a la Planificación Regional en América Latina, Ecuador, Ed. Ciudad.

Di Cione, V. 2007, Por una geografía social en perspectiva histórica y sociológica, En: Cuadernos de IdEAS N° 2: Acerca de la Geografía y la Sociedad, Instituto de Estudios Ambientales y Sociales (IdEAS), Resistencia, Chaco. Disponible en: <http://www.vdc.geoamerica.org/publica.htm> Consulta realizada 12/08/2012

Foucault, M. 1978. *Microfísica del Poder*. Madrid, La Piqueta.

Germani, G. 1967. La ciudad como mecanismo integrador, En: Revista Mexicana de Sociología Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México. Disponible

en:<http://www.jstor.org/discover/10.2307/3539103?uid=3737512&uid=2&uid=4&sid=21104379318757>

Harvey, D. 1988, *La condición de la posmodernidad*, Buenos Aires, Edit. Amorrortu.

Jaramillo González, S. 1985, El Papel de las Ciudades Intermedias y Pequeñas en la Evolución de la Red Urbana en Colombia, Ponencia a la Reunión sobre Planeación de Ciudades Intermedias y Pequeñas en países en Desarrollo. Naciones Unidas. Buenos Aires.

Lefebvre, H. 1983, *La revolución urbana*, Madrid, Edit. Alianza.

Marín, J. 1995. *Conversaciones sobre el poder* (una experiencia colectiva). Buenos Aires, Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Universidad de Buenos Aires.

Mongin, O. 2006. *La condición urbana*, Buenos Aires, Edit. Paidós.

Roze, J. y Pratesi, A. 2002. Ejercicio del gobierno y respuestas desde sectores de la sociedad en un proceso de desterritorialización. El caso de la Provincia del Chaco. En: Alicia Castagna, Isabel Raposo y María L. Woelflin (editoras) *Globalización y Territorio*. VI Seminario Internacional. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Universidad Nacional de Rosario. Argentina.

Santos, M. 1996, *De la totalidad al lugar*, Barcelona, Ed. Oikos-tau.

Soja, E. 1996, Thirdspace, Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places, UK, Blackwell Publishers.

..... 1980, The Socio-spatial Dialectic, *Annals of the Association of American Geographers*.

# **ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS WAPICHANA NA TERRA INDÍGENA MANOÁ-PIUM, RORAIMA, BRASIL**

LIMA, LUCAS PEREIRA DAS NEVES SOUZA



# ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS WAPICHANA NA TERRA INDÍGENA MANOÁ-PIUM, RORAIMA, BRASIL

## I. INTRODUÇÃO

Este trabalho disserta sobre as estratégias e feições territoriais dos moradores da terra indígena Manoá-Pium, no leste do estado de Roraima. O recorte etnográfico é o grupo Wapichana, povo de língua aruaque que habita a região de campos e florestas entre o estado de Roraima, no Brasil, e o distrito do Rupununi, na República Cooperativa da Guiana. Ao terem seus territórios espoliados, os Wapichana são impelidos a uma nova organização territorial ministrada pela lógica zonal da demarcação. A situação de confinamento desencadeia diversos problemas, como o inchaço populacional, a imobilidade e a densificação dos locais de moradia. Para contornar as dificuldades, os indígenas elaboram uma série de estratégias enraizadas nas maneiras tradicionais de lidar com o espaço. As atividades produtivas, as relações de parentesco e as percepções espaciais constroem uma complexa reterritorialização que precisa dialogar com as novas circunstâncias advindas da demarcação.

## II. O LAVRADO E A COLONIZAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA

Roraima é o estado mais setentrional do território brasileiro. Suas fronteiras internacionais estão definidas ao norte e noroeste com a Venezuela, e ao leste, com a Guiana. No território brasileiro, faz fronteira ao sul e ao oeste com o estado do Amazonas e a sudeste com o Pará. Possui a maior parte da sua área coberta por densas florestas, mas é na sua extensão nordeste que ganha lugar sua paisagem mais peculiar: os campos do rio Branco, uma savana regionalmente conhecida como lavrado.

Barros (1996) divide a colonização de Roraima segundo seus ambientes e as vias utilizadas. Assim, há dois períodos: o fluvial, quando se tem a ocupação do lavrado, e o rodoviário, quando a dinâmica populacional distribui-se também para a região de floresta. Devido às formas vegetais abertas com leito de gramínea, o lavrado permite uma ocupação menos onerosa, sem o pesado trabalho de remover a densa cobertura florestal. É por isso que os aldeamentos e fazendas coloniais vão se situar às margens do Branco e no entroncamento com seus afluentes. No século XVIII, quando ocorre a introdução do gado, os campos serão os pastos naturais, onde as boiadas serão tocadas sem dificuldades para os barcos que provinham de carne a antiga capitania do rio Negro.

Com o apoio governamental no final do século XIX, a expansão da pecuária atinge os territórios predominantemente habitados pelos Wapichana, próximos a Boa Vista e, nas primeiras décadas do século XX, a colonização avança para o norte do vale do Tacutu, no rio Cotingo e Surumu, área habitada mais intensamente pelos Macuxi. (Santilli, 1994).

Até então, essas planícies eram, ao menos formalmente, propriedade do Estado. Entretanto, a intensificação da pecuária traz consigo o estabelecimento dos domínios particulares e o tamanho das propriedades será proporcional ao tamanho do rebanho que cada fazendeiro tem, ou seja, o gado marcado é a medida de ocupação e o título de posse. O estabelecimento das fazendas particulares é o que dá o tom da colonização nos campos do rio Branco, é por meio delas que irá se consolidar a ocupação civil da área.

Entretanto, os campos já eram densamente ocupados por inúmeros grupos indígenas. As aldeias se espalhavam e pontilhavam a paisagem, alocando-se perto dos rios e igarapés. Quando os colonos chegam com a pecuária no lavrado, deparam-se com diferentes

grupos nativos, que faziam do lavrado seu território tradicional. Era numa área bastante povoada com intensas redes de troca entre várias etnias. (Farage,1991; Santilli, 2001)

Nesse embate, as territorialidades brancas e indígenas não são equiparáveis. Os colonos, através da violência e do clientelismo, sobrepujam a maneira indígena de ocupar o espaço e impõem a lógica espacial excludente da propriedade privada. Contudo, essas duas maneiras de ocupar o espaço não são dualidades incompatíveis, são instâncias geradoras de conflito e propulsora de múltiplas perspectivas territoriais construídas, sobretudo, por interesses contraditórios. Esse embate impõe uma adequação tanto da territorialidade indígena, quanto da sociedade regional, cujo conflito extremamente assimétrico, irá gestar as territorialidades nos vales do rio Branco. Essa visão não retira do processo colonizador as enormes desigualdades e assimetrias de poder entre os atores envolvidos, mas coloca sob um novo prisma a gênese dos conflitos.

O que pretendo enfatizar é a existência de duas lógicas de ocupar o espaço. Não são maneiras cristalizadas, pelo contrário, são formas intercambiáveis que traduzem maneiras distintas de compreender a realidade e se relacionar com o ambiente. Qualquer visão dicotômica, que coloque os indígenas e brancos em pares diametralmente opostos jamais será capaz de traduzir o que emerge durante o encontro de dois mundos. Como aponta Little (2002, p.256), o encontro entre essas duas ambições territoriais deve ser entendido como “processos de acomodação, apropriação, consentimento, influência mútua e mistura entre todas as partes envolvidas”.

### III. OS AGENTES DE CONTATO

Após a definição da fronteira com a Guiana Inglesa, em 1904, o projeto para a região do rio Branco deixa de ser apenas uma questão militar-diplomática para, acima de tudo, tornar-se uma questão econômica. Nesse cenário, aparece o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), antigo órgão indigenista que durou de 1910 a 1967 e antecede a Fundação Nacional do Índio (Funai). A instalação do SPI em Roraima representa essa guinada econômica na colonização do rio Branco. Ao mesmo tempo em que visava proteger as terras e a integridade dos povos indígenas, o SPI também atuava em prol das forças econômicas, quando transferia grupos indígenas para as Fazendas Nacionais e liberava outras áreas para a colonização, tinha como um dos seus objetivos disciplinar a questão fundiária, sobrepondo as fronteiras étnicas pelas fronteiras nacionais. A assimilação da população ameríndia se daria pela transformação dos silvícolas em camponeses, dos indígenas em trabalhadores nacionais. (LIMA, 1995; 2010; SANTILLI, 2001)

O cenário que tínhamos em Roraima é um complexo jogo de forças onde, nas linhas de tensões, estão os indígenas. As ações desses três atores – (i) elites regionais, (ii) SPI e (iii) missionários – são voltadas para consolidação das suas redes de influências entre os indígenas. No caso do SPI e dos missionários, o sucesso significa a própria sobrevivência das respectivas políticas indigenistas. No caso dos regionais, a sobrevivência dos seus negócios dependia da exploração do trabalho indígena.

Para subsidiar historicamente as questões pertinentes para esse trabalho, focalizo com mais cuidado as ações das agências indigenistas substitutas do SPI e da Ordem de São Bento: a Funai e a Ordem da Consolata, respectivamente. Tanto religiosos quanto representantes da Funai, para consolidar seus respectivos projetos indigenistas, aplicaram ações que influenciaram a estrutura política das sociedades indígenas.

Nessas ações, as agências indigenistas investiram na promoção de líderes que deveriam arregimentar a população indígena, operando como intermediários políticos entre

as agências de contato e a população ameríndia. Surge então a condecoração de líderes indígenas com títulos honoríficos, dentre eles, os “tuxauas”. (Santilli, 2001)

Para entender a importância que tais líderes possuem na estrutura social dos indígenas habitantes dessa região, recorro ao trabalho do etnógrafo britânico Peter Rivière, (2001) *O indivíduo e a sociedade na Guiana*. Em sua obra, Rivière (p.105;107) aponta que o grupo local é a unidade política por excelência na região das Guianas, inexistindo unidades inclusivas no âmbito supra-aldeão. Assim sendo, o melhor caminho para compreender a atuação dessas chefias está no sistema de parentesco.

Na busca pela autonomia política, traço característico das sociedades guianenses, há um privilégio pelas relações endogâmicas que são reforçadas pelas tendências uxori-locais, padrão de residência no qual o novo casal, após o casamento, passa a viver na localidade da mulher. Usualmente, a chefia se concentra na figura de um líder-sogro e a aldeia organiza-se pela forma uxori-local de residência. Com isso, a assimetria nas relações de afinidade é estabelecida geracionalmente, entre sogro e genro. Essas relações contêm em si um potencial hierárquico que coloca os genros numa relação de subordinação através do controle que o pai/sogro exerce sobre suas filhas.

Em sua análise da obra de Rivière, Viveiros de Castro (1986) salienta que o modelo residencial configurado pela uxori-localidade nas sociedades guianenses não possui força normativa, mas sim tendencial. A influência do atrator uxori-local - o líder-sogro - é o elemento que promove a existência de um grupo local. Como resume Santilli (1994, p.72) “a existência, o tamanho e a estabilidade de um grupo local depende basicamente da habilidade política de um líder sogro na manipulação dos laços de parentesco”. Portanto, a habilidade de um chefe está direcionada na retenção dos seus genros, e se possível, dos seus filhos homens junto de si. Como o próprio Rivière (2001, [1984], p.106) coloca, é um erro enfatizar a aldeia como “algo geograficamente localizado, ou como uma entidade física. É preferível interpretá-la como um conjunto de pessoas que moram juntas no mesmo lugar.”

Com a criação dos títulos honoríficos, a honraria passou a desempenhar um importante papel na estrutura social dos povos dessa região, pois cristalizava a chefia em personagens cruciais para as agências indigenistas. Com o título de “tuxaua”, os líderes conseguiam associar o prestígio com a parentela, ao respaldo político conferido pelas agências. Se o interesse é atrair a população indígena para o seu projeto colonial, o líder-sogro é uma figura crucial e o título de “tuxaua” colaborava com essa política. (SANTILLI, 2001)

Talvez uma pergunta surja agora e ela não seja nada descabida: qual a importância de analisar o sistema de parentesco em uma pesquisa que pretende debruçar-se sobre a territorialidade?

A resposta está na natureza do líder-sogro, que atua como um vetor da territorialização do grupo local, unidade básica da sociedade guianense. O parentesco é o epicentro da vida política e traz consigo um aspecto crucial para a análise territorial dessas sociedades: o padrão de residência e, conseqüentemente, a constituição do grupo local por meio das parentelas. Assim, o líder-sogro só poderá ser compreendido se analisarmos como opera os vínculos que legitimam a liderança por meio da co-residência. Se considerarmos que o estabelecimento de um território também é um fenômeno político, o líder-sogro é a figura que capitaneia esses processos e, com o seu prestígio, converge o grupo local para um determinado espaço. Em suma, a figura do líder-sogro é um elemento indispensável para entender o surgimento seguido de fissão e desaparecimento dos grupos locais, constituídos por parentelas.

Além de atrair a população indígena através do papel político dos tuxauas, outra estratégia da Funai e dos religiosos foi o de minar as relações clientelísticas entre índios e regionais. (SANTILLI, 2001) Para isso, foi estimulado a organização política em instâncias supra-aldeãs, os “conselhos regionais” e o rompimento da dependência econômica através do “Projeto do Gado”, cujo mote era: “Uma Vaca para o Índio”. Com esse lema, índios e padres peregrinavam por países da Europa em busca de fundos, normalmente, junto aos fiéis da Consolata. Com o recurso arrecadado, os missionários iniciavam um rodízio de rebanhos da seguinte forma: a comunidade escolhida para receber o “projeto do gado” recebia um lote de 50 cabeças de vaca e 2 machos reprodutores. Após um prazo de cinco anos de projeto, a comunidade contemplada deveria repassar o mesmo número de rezes que recebeu para outra comunidade, permanecendo apenas os animais nascidos durante o prazo. (VIEIRA, 2007)

Em um cenário no qual a medida da propriedade é o gado marcado, a aquisição pelos indígenas de uma produção bovina própria confere uma legitimidade significativa para as suas lutas territoriais. A estratégia principal do projeto era ocupar a terra, mas, agora com o gado indígena. Essa transformação dos índios em pecuaristas produz uma visibilidade diante da sociedade regional e nacional e, assim, inverte o velho discurso de que “índio não produz nada”. Dessa forma, a luta por terra passa a ser legitimada, tanto pelo viés dos direitos originários, como pela capacidade produtiva dos indígenas em organizar a sua própria produção e controlar a sua terra. A territorialidade indígena passou então a ser equiparada com a ocupação espacial das fazendas regionais.

A ênfase aqui é o caráter comum de todas essas iniciativas promovidas pelas agências indigenistas: desde a cristalização da chefia com os títulos honoríficos, até os “projetos”, o que se buscou foi à organização dos indígenas em torno de um conceito de “comunidade”. A gestão do gado doado pela Diocese, e posteriormente pela Funai e prefeituras, deveria ser gerenciado de forma coletiva, onde da unidade empírica de tais projetos nasceria a ideia de comunidade. Comunidades estas que passaram a ser gerenciadas por tuxauas com ajudas dos moradores que ocupavam os cargos-chaves nos projetos, como vaqueiro, cantineiros e capatazes<sup>1</sup>.

O epicentro desse processo de imposição de uma maneira “comunitária” de viver está nas demarcações das Terras Indígenas (TIs) que a Funai começa a realizar no então Território de Roraima. Como explica Oliveira Filho (1988), as TIs trazem consigo a ideia de uma *apropriação coletiva da terra*. Segundo o autor, a constituição de uma TI faz com que a população indígena aí reunida cristalice determinadas peculiaridades econômicas e sociais. O que emerge então é a reprodução de um novo tipo social, a *posse comunitária* como um meio básico de produção. A área demarcada é ocupada pela comunidade, ou comunidades, como uma totalidade, “não podendo ser passível a apropriação individual em caráter permanente” (Oliveira Filho, 1988, p.20).

A tônica das ações demarcatórias da Funai na década de 80 é a disciplinarização da questão fundiária, ou seja, a continuidade da política desencadeada pelo SPI. A concepção dessas demarcações em pequenas porções está mais na liberação de áreas para os agentes econômicos do que na proteção e salvaguarda dos direitos indígenas. (Almeida, 1984). Por isso, não é de se estranhar que todas as pequenas TIs fiquem no lavrado, ecossistema mais visado pelo setor agropecuário do estado de Roraima.

#### IV. ESTRATÉGIAS NA RE-TERRITORIALIZAÇÃO WAPICHANA

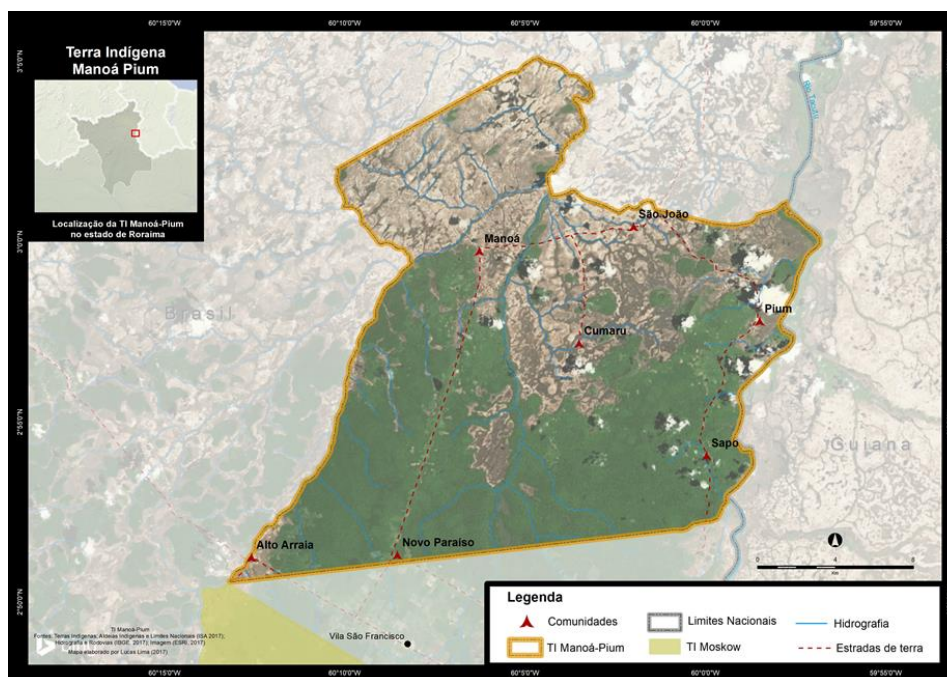
As demarcações em “ilha” no lavrado roraimense atraem, para dentro dos seus limites, famílias oriundas de diversas localidades. A busca por segurança territorial fez com

<sup>1</sup> Os capatazes atualmente são ajudantes do tuxaua. Essa nomenclatura advém da relação com os fazendeiros.

que as comunidades existentes na época da demarcação tivessem um incremento populacional expressivo, como comprova o próprio relatório de demarcação (Proc. 1681/79 fl. 26). A terceira comunidade a surgir na TI, a do Alto Arraia, provém exatamente desse movimento. Moradores da aldeia Moscow sem ver perspectivas para a demarcação da área - que iria ocorrer somente em 2003 - decidem deslocar-se até o limite da TI Manoá-Pium, cuja demarcação já estava em processo. (CARNEIRO, 2007). O movimento de “parentes” para as áreas demarcadas continua até hoje e traz contornos importantes sobre a territorialização dos povos indígenas do lavrado no cenário das demarcações em “ilha”.

Assim, é de se esperar que as TIs em “ilha”, com suas dimensões exíguas, sofram com a superpopulação. Em 1979 o GT da Funai levantou nas duas comunidades existentes, Manoá e Pium, um total de 379 pessoas. (Proc. 1681/79 fls. 100-101). Como podemos ver no mapa abaixo após mais de 30 anos a mesma área de 43.337 hectares possui sete comunidades e abriga 2.217 moradores (CIR, 2012). Nesse contexto, entender o surgimento das comunidades ajuda a compreender de que maneira a demarcação e o inchaço populacional estão dialogando com a organização social e a forma tradicional de ocupar o espaço. Dessa forma, trago o caso de duas comunidades, a do São João e a do Cachoeirinha do Sapo, para analisar o fenômeno da re-territorialização desencadeado pela demarcação.

FIGURA 01: MAPA DA TERRA INDÍGENA MANOÁ-PIUM



## V. “PARA SEGURAR O BRANCO”: O SURGIMENTO DO SAPO

Sr Rodrigo é um dos moradores mais antigos da área que hoje compõe a TI Manoá-Pium e deve ter por volta de 80 anos. Pertencente à etnia Atoraiu, um dos grupos que formaram os Wapichana, e viveu muitos anos nas proximidades da cachoeira da Sulamba - *Aruman Pa'u* - no rio Tacutu. Uma grande cheia afundou sua casa, por isso, ele foi junto com seus filhos para a área onde surgiu a comunidade do Pium. Por motivos estratégicos, saiu do Pium e fundou no sul da TI Manoá-Pium a aldeia do Sapo, única comunidade Wapichana inteiramente imersa na floresta. Em suas palavras:

Eu sou daqui mesmo, plantei tudo aqui. Plantei esse [comunidade] Pium, plantei a escola daqui. Eu que plantei o [comunidade] Sapo lá. Plantei lá por quê?

Para poder aguentar demarcação, porque branco está chegando à demarcação. Agora, se passar é pela madeira. Tem muita madeira, muita madeira. Se tirar ali, tira lá, tira aqui, acaba. Quando precisar para ponte, remédio, não tem.

Eu que fundei esse Pium. Eu saí e coloquei a maloca lá [comunidade do Sapo] para segurar a terra, pois o branco está perto. Se passar a demarcação, pronto, nem martelo, nem picareta não tira branco de lá. Nós temos que cuidar da demarcação, brocar, limpar, fazer a limpeza. Sapo, Alto-Arraia, Manoá, Pium. (Sr. Rodrigo, Sapo, 30 de agosto de 2012)”

No início da fala do Sr. Rodrigo há uma analogia entre o processo de fundar uma aldeia e o de domesticar um vegetal por meio do ato de plantar. O mito de origem Wapichana revela que plantar os vegetais funda a condição humana na conquista do próprio alimento. Da mesma forma, plantar uma aldeia domestica determinado espaço, transformando-o em território. A analogia revela como um lugar, *wiiz*, torna-se, apropriado para fundar a aldeia, *wiizei*.

A fala do Sr. Rodrigo revela que plantar (em wapichana: *pauman*) a comunidade do Sapo na mata, no sul da TI, foi uma ação estratégica para proteger os limites da TI. O surgimento da maloca é uma resposta circunstancial desencadeada pela demarcação. Sua criação revela os contornos da territorialidade Wapichana, mais pelo que ela não é, do por que ela é. Explico.

Sr. Rodrigo foi para a área do Sapo em 1984, a comunidade atualmente possui 62 moradores. Excetuando duas famílias que vieram da Guiana, todos os outros moradores são ligados ao tronco iniciado pelo Sr. Rodrigo. São seus filhos, netos e bisnetos que casaram e trouxeram para viver na comunidade a suas esposas/maridos. Seu filho, Sr. Constantino, é o tuxaua atual, e vive na comunidade com as três filhas e seus genros. A comunidade do Sapo, situada na mata, é a única que não apresentou um amplo crescimento da sua população, como as outras aldeias da TI Manoá-Pium. Comunidades muito mais novas, como Cumaru e São João possuem populações bem mais expressivas do que a aldeia do Sapo. O que essa situação revela é a preferência dos Wapichana em se estabelecer no lavrado como revela essa fala do Sr. Rodrigo

Agora, aqui, o pessoal chega da Guiana, muitos, eles fazem casa aqui. Porque que o tuxaua não coloca eles lá na mata? Tem muito mato para derrubar roça. Eu não entendo porque isso!

As casas do Pium deveriam estar lá na mata. Tem mata grande, não tem gente. Agora, a maloca do Sapo tem gente. Tem meu filho, tem meu genro, meu cunhado, tem meu neto. Até lá no fim.

Agora, de lá, para jogar esse pessoal. Tinha que fazer uma maloca lá no meio do mato, no meio da demarcação. Porque a roça do branco já chegou, já chegou.

Agora os brancos vão dizer:

"O índio está sovinando mato! Vamos entrar". (Sr. Rodrigo, Sapo, 30 de agosto de 2012)

A área da TI Manoá-Pium possui em sua parte sul uma extensa área de mata, que vem sendo invadida pelos moradores da vila São Francisco. O incômodo expressado pelo Sr. Rodrigo é com a continuidade dos assentamentos na área de lavrado, deixando o limite sul desprotegido. Enquanto as aldeias no campo crescem vertiginosamente, o Sapo continua com uma população bastante estável. Dessa forma, o não crescimento populacional da comunidade enuncia elementos da territorialidade por expor a circunstancialidade de uma aldeia Wapichana no ambiente florestal.

“Não demorou, chegou meus parentes”<sup>2</sup>: o surgimento do São João

De mãe Macuxi e pai Wapichana, Sr. Esmeraldino com seus 79 anos, é o fundador da atual comunidade do São João. Trago aqui seu relato de como chegou até aquele local:

Nasci no Surumu, já mamãe começou a andar com a gente [Sr. Esmeraldino e os irmãos]. Ela nos levou para a Guiana, lá pra banda do [rio] Pirara. Foi por ali que mamãe nos deixou, ela faleceu e eu voltei para o Surumu<sup>2</sup>. Lá eu me formei e comecei a andar, a me virar, a trabalhar. [...]

O lugar que eu mais morei foi na banda da Serra da Lua, para lá. Eu morei na Serra da Lua, eu passei por aqui e morei no Pium, passei 3 anos no Pium. Mas tinha muita praga, muito pium. Eu não achei bom, eu não, meus meninos, meus filhos eram curuminzinho. Aí eu passei no Manoá de novo, passei 4 anos no Manoá. Mas eu queria criar uns bichos. Eu morava ali na beira do lago [lago do Manoá], mas sumia pato, galinha, aqueles bichos. Eu não achei bom e fui ali pro Sumidouro. Ali fique. Botei roça. Era sozinho, não tinha ninguém, ninguém, ninguém, ninguém. Era sozinho, eu botei a roça no mato, eu que descampeí. Eu entrei primeiro aí.

Coloquei roça ali, morei, não demorou chegou meus parentes. [...]

Eu cheguei aqui por causa dos porcos. Aqui não havia estrada não, não tinha ponte, nem aquela ponte velha, não tinha não. Não tinha nenhum vizinho, não tinha nada, era só eu mesmo. [...]

Compramos porcos, e fomos comprando. Ficamos com 85 porcos. Nós criamos tudo aqui.

Eu comecei a comprar um gado, uns 60, umas 50 reses. Mas quem que rouba? Roubaram, roubaram quase tudo. Eu vendi, e matei também. Quem ajudou matar também foi o tucupi. Acabou tudo por aí.

Até hoje estou por aqui. Com meus filhos, com minhas filhas. Não tinha ninguém, só eu com as minhas filhas e meus filhos. Só a família mesmo. Agora não, estão chegando os outros, chegando aquele Fulano, aquele ali. (Sr. Esmeraldino, São João, 16 de setembro de 2012)

A fala do Sr. Esmeraldino revela um caminho comum traçado por muitos indígenas do lavrado roraimense. Sua mãe, nascida no Brasil, foi para a Guiana fugindo das hostilidades dos fazendeiros brasileiros. Sr. Esmeraldino volta então para o Brasil e vai estudar na missão do Surumu, o atual Centro Indígena de Formação e Cultura Raposa Serra do Sol. Depois, seu trajeto de vida segue os trabalhos nas fazendas da região da Serra da Lua, até o momento em que chega à comunidade do Pium, por volta da década de 1980. Incomodado com as pragas da região, desloca-se para a comunidade do Manoá.

Tendo em vista as relações de parentesco que a etnografia relata para a região das Guianas (Rivière, 2001), é possível depreender que Sr. Esmeraldino é um líder-sogro que conseguiu reter consigo tanto suas filhas, quanto seus filhos. Assim, sua figura é importante para compreender como se deu a re-territorialização de seus familiares e o crescimento populacional dos seus locais de moradias com a chegada dos afins. O final da sua fala é claro nesse ponto, antes só havia filhos e filhas com seus genros e noras. Agora, outras famílias estão chegando, os “fulanos”. Durante toda a sua fala, Sr. Esmeraldino traz à tona o aumento populacional. Seu assentamento na região do Sumidouro é acompanhado prontamente pela chegada de outros familiares. Incomodado novamente com o aumento populacional e com o desejo de criar animais, desloca-se para área onde está a comunidade do São João, que atualmente já conta com 112 moradores (Conselho Indígena de Roraima, 2012).

<sup>2</sup> O Surumu ao que o Sr. Esmeraldino se refere é a missão do Surumu na TI Raposa Serra do Sol.

Interessante notar que o contato com as frentes colonizadoras estimulou a criação de animais dentre os indígenas, o que proporciona uma re-semantização do lavrado. Assim, há o surgimento de uma nova dimensão territorial elaborada pela criação dos animais. O lavrado como lugar, *wiz*, tradicional para estabelecer a aldeia, *wizei*, torna-se também um local de criação, onde surge uma série de expectativas em torno da comercialização dos animais. Contudo, a forma de criar desenvolvida pelos indígenas possui suas particularidades. Impossibilitados de manter os animais confinados, pois geraria um gasto excessivo com alimentação, os indígenas deixam porcos, galinhas, caprinos e bovinos solto nos campos. Quando a comunidade começa a crescer, surgem problemas muitas vezes inevitáveis, como expôs o Sr. Esmeraldino, relatando a morte do gado pelo tucupi. Os conflitos iniciados pelas criações soltas geram rusgas familiares que têm na territorialidade o seu substrato. Com exceção da comunidade do Sapo, que fica na área de mata, encontrei esses conflitos em todas as aldeias da TI Manoá-Pium. Esse cenário não pode ser desprezado, pois ele incita uma série de questões diretamente relacionadas a territorialidade

Como expõe Sr. Esmeraldino, um dos principais motivos que provocam os conflitos entre as parentelas é a densificação da população em torno do centro das aldeias. A chegada da infraestrutura como estrada, escola e posto de saúde, impulsiona os moradores a se aglomerarem próximo a esses benefícios. Além da aglomeração causar um certo desconforto, ela contraria a territorialidade Wapichana expressa por parentelas dispersas pelo campo.

Como me foi relatado, essa coisa de viver “acochado, um em cima do outro” não é a maneira Wapichana de viver. Esse incômodo é traduzido, sobretudo, pelos mais velhos, como o Sr. Esmeraldino. Com a densificação da comunidade São João, ele abandonou a sua casa no centro e há quatro anos estabeleceu uma nova casa a cerca de 400 metros ao sul, mesmo com ausência de luz ou água encanada, benefício que as casas mais próximas do centro compartilham.

FIGURA 02: CASA DO SR. ESMERALDINO. FONTE: LUCAS LIMA (2012)



A fala do Sr. Esmeraldino revela uma importante instância que começa a surgir com a demarcação e as ações dos órgãos indigenistas: a “comunidade”. Manter coesa essa instância é uma grande dificuldade nas aldeias da TI Manoá-Pium, cuja etnografia da área



guianense revela o caráter autônomo das parentelas. Nesse viés, os animais fazem parte, com exceção do gado do retiro, da propriedade particular de cada parentela. A área da TI onde os animais circulam é uma área comum. Como foi dito anteriormente, a própria demarcação traz a noção de uma apropriação coletiva da terra.

## VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A demarcação de uma TI é crucial para a sobrevivência dos povos indígenas. O estabelecimento da segurança territorial é o primeiro passo para garantir o bem viver e o futuro dos seus habitantes. No entanto, os limites do que será proposto deve respeitar uma série de elementos culturais e ambientais que as TIs em “ilha” não levam em conta. Mais interessada em liberar as áreas para a especulação fundiária, as TIs em “ilha” condicionam os moradores a uma lógica normativa de relação com seu território tradicional.

Nesse viés, é importante montar um cenário mais amplo do contexto das TI em “ilha”, tanto no território brasileiro, como no guianês. Torna-se premente no momento atual trazer mais dados quantitativos, para avaliar a extensão real dos problemas relatados pelos moradores dessas TIs. A exaustão das áreas agricultáveis, a qualidade da água, os movimentos migratórios e a influência da monetarização nos modos de vida são realidades que devem ser contempladas. Muitas terras indígenas na Serra da Lua possuem pedidos de ampliação, essas demandas devem ser contempladas com estudos mais precisos, que não foram realizadas na época da sua demarcação. Uma pesquisa comparativa, entre as TIs poderia contribuir para o entendimento dessas dificuldades.

As TIs em “ilha” são desafios que devem ser abordados caso a caso. A reflexão sobre o futuro das pequenas TIs é uma pauta importante do movimento indígena, organizado pelo CIR, que busca em suas ações trazer as percepções dos moradores como elementos estruturantes das suas políticas. Agora é a hora de pensar os passos que deverão ser dados com a terra assegurada.

## VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, Alfredo Wagner. Berno. (1984). As áreas indígenas e o mercado de terras. Em: Centro Ecumênico de Documentação Indígena: Aconteceu Especial 15, Povos Indígenas no Brasil (1984). São Paulo: CEDI, p. 53-59.

Barros, Nilson Crocia (1996). Mobilidade populacional, fronteira e dinâmica das paisagens na Amazônia. Em: Cadernos de Estudos Sociais, v. 12, n.2, p. 237-284, Recife.

Farage, Nádia. (1991): As muralhas dos sertões: os povos indígenas no Rio Branco e a colonização. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Little, Paul Eliot (2002) Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Em: Série Antropologia, Brasília, n. 174

Oliveira Filho, João Pacheco. (1998) Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria,

Rivière, Peter. (2001) O indivíduo e a sociedade na Guiana: um estudo comparativo sobre a organização social ameríndia. São Paulo: Editora da USP.

Santilli, Paulo (1994). As fronteiras da república: história e política entre os macuxi no vale do Rio Branco. São Paulo: Editora da USP

Santilli, Paulo (2001) Pemogon Patá: Território Macuxi, rotas de conflito. São Paulo: Editora UNESP.

## VIII. DOCUMENTOS

Processo FUNAI/BSB/1681/79

Conselho Indígena de Roraima (2012) Censo das Terras Indígenas de Roraima para o ano de 2012.

**EL “BOOM” DE LOS FERROCARRILES  
BRITÁNICOS EN EL S. XIX Y SUS EFECTOS  
EN EL CONTEXTO MUNDIAL**

PEDRO SKUPCH

# EL “BOOM“ DE LOS FERROCARRILES BRITÁNICOS EN EL S. XIX Y SUS EFECTOS EN EL CONTEXTO MUNDIAL

## I. INTRODUCCIÓN

En Gran Bretaña los años 30 y 40 del siglo XIX fueron el escenario de la interacción de dos fenómenos: el desarrollo técnico que dio lugar a la expansión de los ferrocarriles, que habían hecho su aparición en la década anterior, y el desarrollo financiero, en la medida en que la magnitud de los capitales requeridos para su construcción hizo necesario buscar nuevas formas para llegar a los ahorristas.

Como señala Eric Hobsbawm (2017:52) “ninguna innovación de la Revolución Industrial encendería las imaginaciones tanto como el ferrocarril“.

Hasta la década del cuarenta, el capital necesario para financiar estos nuevos emprendimientos era aportado localmente por comerciantes y la nobleza agraria local (*gentlemen farmers*). Con pocas excepciones, los capitales se invertían en empresas que beneficiaban directamente a la región en la cual residían y actuaban los capitalistas. Una vez que los ferrocarriles financiados localmente demostraron que podían producir ganancias, los ahorristas británicos empezaron a interesarse en inversiones en el sistema de transportes nacional y en menor medida en compañías privadas de gas y agua (D&G, 2001: 54) (En lo sucesivo D&G). Durante la década del 40 y en particular en los años 1844-47, el Parlamento británico aprobó la construcción de 9,397 millas de red ferroviaria, además de las 2,285 millas que habían sido aprobadas en los primeros años de la década. Dado que los beneficios de estas inversiones fueron superiores a los de las letras de tesorería (*consols*) y habían demostrado ser inversiones seguras, esta nueva forma de inversión fue adoptada por los ahorristas, convirtiéndose en una forma de inversión segura, comparable solamente con los *consols*. Como señalan Davis y Gallman, una gran parte del capital necesario para la industria se obtenía localmente y el excedente era absorbido por los nuevos emprendimientos. Londres se fue convirtiendo en el principal mercado formal de capitales y los ahorros eran orientados hacia la inversión no solamente a través de Londres la bolsa local y las bolsas provinciales, sino también a través de intermediarios financieros cada vez más sofisticados.

Este trabajo busca demostrar cómo, después de haber satisfecho la demanda local en materia de transporte, siendo Gran Bretaña el país más avanzado en materia de construcción de ferrocarriles, comenzó a invertir fuera del país o participar en la construcción de ferrocarriles en el exterior. Considerando que para esa época el Reino Unido era la “ la fábrica del mundo“, también se beneficiaron toda una serie de industrias conexas, como ser la producción de rieles, máquinas, vagones mientras que sus ingenieros e incluso obreros trabajaban en la construcción de ferrocarriles en todo el mundo.

El objetivo de este trabajo es analizar los casos de los países que más se beneficiaron de los aportes de capitales británicos. Dado que el espacio de este trabajo es reducido, dejaremos para otra oportunidad el análisis de casos como los Estados Unidos, Canadá y la India<sup>1</sup>, concentrándonos en los casos de Australia y la Argentina. En éstos últimos, el capital británico, ya sea bajo forma de préstamos o inversiones directas fue decisivo para el desarrollo de la red ferroviaria.

## II. EL DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITAL BRITÁNICO Y EL BOOM DE LOS FERROCARRILES

### II.1 *El desarrollo del sistema bancario en Gran Bretaña*

Los historiadores ubican los inicios de la evolución del sistema bancario británico en los años 1825-26. (D&G 2001: 107) En 1825 existían en el Reino Unido 700 bancos. A excepción del Bank of England los bancos estaban limitados por la legislación de 1708 que estableció que cada uno podía tener como máximo seis socios, con lo cual sus recursos eran limitados. La legislación de 1826 permitió a los bancos un mayor acceso a fuentes de capital e introdujo una responsabilidad limitada a los accionistas y permitió que los bancos tuvieran un número ilimitado de socios y accionistas. Con ellos el sistema bancario pasó a ser dominado por sociedades por acciones. Hacia los últimos años del siglo se produjo un proceso de concentración bancaria que llevó a que el número de *joint-stock banks* pasara de 387 en 1870 a 302 en 1890, 190 en 1900 y 75 en 1920. En 1870 los cinco mayores bancos de Inglaterra y Gales concentraban un cuarto de todos los depósitos; y medio siglo más tarde Barclays, Lloyds, Midland, National Provincial y el Westminster acumulaban cuatro quintos del total de depósitos (D&G 2001:111).

En 1825, George Stephenson construyó su primer locomotora y con ella se inauguró el ferrocarril Stockton-Darlington. Si bien la primera locomotora a vapor había sido construida por Richard Trevithick unos 20 años antes, su uso estaba limitado a las minas de carbón.

Después del éxito del ferrocarril Stockton-Darlington, Stephenson ganó la licitación para la construcción de locomotoras para la línea Liverpool-Manchester. “The Rocket”, la locomotora que desarrolló con su hijo para este emprendimiento, fue construida en su establecimiento en Newcastle. Desde entonces, Stephenson se convirtió en el referente principal para los constructores de ferrocarriles que comenzaron a surgir por todo el mundo.

Hasta la década del cuarenta, las inversiones en ferrocarriles fueron en general emprendimientos locales, financiados localmente por comerciantes y la nobleza agraria local (*gentlemen farmers*) (D&G 2001: 51).

“Los sagaces cuáqueros que consiguieron los fondos necesarios para construir las primeras líneas obtuvieron ganancias que fueron aumentando hasta un ocho por ciento en 1823-1833 y el quince en 1839-1841. Una vez demostrada la viabilidad de un ferrocarril provechoso, otros fuera de las zonas mineras o, mejor dicho, de las minas de carbón del nordeste, copiaron y mejoraron la idea. Como fue el caso de los comerciantes de Liverpool y Manchester y sus socios londinenses”.(Hobsbawm 2016: 99).

Si bien al poco tiempo de haberse comprobado que los ferrocarriles eran tecnológicamente factibles y producían ganancias en Inglaterra (1825-30) otros países iniciaron la construcción de líneas<sup>2</sup>, el gran incremento en la red ferroviaria se dió en Gran Bretaña. Si en 1830 había solamente una pocos kilómetros (básicamente la línea de Liverpool a Manchester), en 1850 ya llegaba a 6000 kms.

Durante la década de 1840 Gran Bretaña asiste a una verdadera manía ferrocarrilera (Zalduendo, 1974:58) que culmina en 1846 con la aprobación por el Parlamento de 225 leyes para la constitución de nuevas empresas ferroviarias y 45 autorizando la extensión de líneas pertenecientes a empresas que ya estaban en operación. En tres períodos de sesiones del Parlamento (1845-48) se aprobaron 650 leyes autorizando el funcionamiento de nuevas empresas, con 14.400 km. de líneas. Zalduendo (1974:58) concluye que “al finalizar el año 1850 puede decirse que, prácticamente, el sistema ferroviario troncal estaba terminado y en pleno funcionamiento“. La razón de esta “repentina, inmensa, y esencial expansión“ (Hobsbawm

2017:53) es la aparentemente pasión irracional con la cual los empresarios e inversores se lanzaron a la construcción de ferrocarriles. La cuestión es por qué sucedió en Gran Bretaña y para esa época.

Un hecho fundamental que señala Hobsbawm, es que durante las primeras dos generaciones de la Revolución Industrial las clases adineradas acumularon ingresos tan rápidamente y en tales cantidades que excedían las posibilidades de consumo e inversión. La alternativa hubieran sido las inversiones extranjeras. Si bien los países europeos que se recuperaban de las guerras napoleónicas y otros países (como América del Sud y los Estados Unidos) eran ávidos clientes, en muchos casos resultaron malos pagadores. De los 25 empréstitos a gobiernos, 16 de ellos estaban en default en 1831. En teoría estos empréstitos que deberían haber rendido a los inversores entre 7 y 9 %, terminaron rindiendo un promedio de 3.1%.

A nivel mundial, el auge del ferrocarril fue fulminante. En 1830 había solamente unas decenas de millas de ferrocarriles en el mundo, siendo la mayor extensión la de la línea que unía Liverpool con Manchester (unos 50 kms.). Ya en 1840 pasaban de las 4.500 millas y en 1850 llegaban a 23.500 millas. Casi todas se construyeron con capital británico, hierro británico y máquinas británicas. Por ejemplo, en Francia en 1840 un tercio del capital de los ferrocarriles era inglés y “casi todas se construyeron en gran parte con capital británico, hierro británico y máquinas y técnicos británicos“ (Hobsbawm 2017: 53).

Los ferrocarriles no fueron tanto más rentables para los accionistas. En 1855 el interés medio del capital invertido en los ferrocarriles británicos era de un 3,7 por ciento.

El caso de los ferrocarriles ingleses también es el único en que el Estado no intervino en la financiación o el diseño de sus líneas. Más bien retrasó su desarrollo en la medida que para el establecimiento o prolongación de líneas era necesaria la intervención del Parlamento.

El análisis de Hobsbawm es compatible con el de Davis y Gallman (2001:53): Los mismos señalan que la explosión de la deuda pública con las guerras napoleónicas hizo pasar la misma de £133 en 1763 (fin de la guerra de los siete años) a £ 844 millones en 1819. Se calcula que los *consols* devengaron 4,9% anual para el período 1810/1815. Los tenedores de estos papeles se dieron cuenta de que la compra de los mismos no había sido solamente un acto patriótico, sino una buena inversión. De ahí que, cuando su rendimiento empezó a caer en la década del cuarenta a 3%, los inversores comenzaron a buscar alternativas. Luego del fracaso de los préstamos sudamericanos y norteamericanos, la alternativa de invertir en ferrocarriles resultaba interesante y eso explica su gran auge durante la década del cuarenta. Mulhall calcula que para 1850 se habían invertido £240 millones en ferrocarriles británicos.<sup>3</sup>

#### TENDIDO MUNDIAL DE FERROCARRILES EN MILLAS, POR DÉCADAS

(REDONDEADO A MILES)

Año	Reino Unido	Europa (incluido Reino Unido)	América	Resto del mundo
1840-1850	6.000	13.000	7.000	.....
1850-1860	4.000	17.000	24.000	1.000
1860-1870	5.000	31.000	24.000	7.000
1870-1880	2.000	39.000	51.000	12.000

Fuente : Hobsbawm (2017: 102)

El desarrollo del ferrocarril tuvo varias consecuencias importantes: por un lado incrementó considerablemente la producción y exportación de hierro, acero y carbón. El ferrocarril mismo fue consecuencia del aumento de la producción de carbón, dado que el primero

(de Darlington a Stockton en 1825) surgió como solución a las dificultades de trasladar el carbón de las minas del interior a los puertos, seguido por el más ambicioso entre Liverpool y Manchester en 1830, con capitales locales y de la city de Londres. Las ganancias obtenidas en estos primeros emprendimientos demostraron su viabilidad y rentabilidad y llevaron a un boom ferrocarrilero que a su vez exigió cantidades hasta entonces desconocidas de carbón, hierro y acero (después del descubrimiento del método Bessemer en 1850). (Hobsbawm 2016: 99)

Otra consecuencia del auge del ferrocarril fue el aumento de la exportación de capital británico. Al final de las Guerras Napoleónicas las inversiones británicas en el exterior se estimaban en £10 millones. Ya en 1850 esta cifra había llegado a £208 millones, cifra que aumentó a £1.065 millones en 1875, £2.397 millones en 1900 y £3.990 millones en 1913 (Imlah 1958)

#### FLUJOS DE CAPITAL DEL REINO UNIDO ESTIMADOS: EN MILLONES DE LIBRAS

Años	América del Norte	América del Sur y Caribe	Asia	Australia y Pacífico	Europa	Africa
1865-1869	34.8	30.9	48.2	21.4	36.6	21.4
1870-1874	149.3	98.9	41.5	26.3	43.6	5.9
1875-1879	40.2	12.4	26.0	34.4	11.0	16.1
1880-1884	79.1	38.2	25.5	53.1	67.8	17.4
1885-1889	97.7	138.5	38.7	73.3	31.8	21.8
1890-1894	105.2	57.5	44.9	47.2	36.5	27.4
1895-1899	29.8	26.5	46.7	31.2	38.9	30.6
1900-1904	71.3	21.5	24.5	16.6	11.9	55.8
1904-1909	266.4	137.7	106.7	24.9	45.6	62.1
1909-1914	376.6	202.1	112.8	89.4	85.1	53.7
1865-1914	1,228.4 (33.5%)	731.7 (19.9%)	512.9 (14.0%)	430.6 (11.7%)	405.5 (11.1%)	395.5 (9.8%)

Fuente :D&G.(2001: 70).Cálculo en base a diversas fuentes.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, América del Norte recibió un tercio de las exportaciones de capital y América del Sur un quinto, Asia la séptima parte, mientras que Australasia, Europa y Africa un 10% cada uno.

### III. AUSTRALIA

La historia de los ferrocarriles en Australia comienza el 10 de diciembre de 1831, cuando la Australian Agricultural Company inauguró un ferrocarril en Newcastle, New South Wales. Era de propiedad privada y su finalidad era conectar una mina de carbón con la ciudad.

En 1848 la Sydney Railway Company fue creada para transportar lana para la exportación entre Goulbourn y Bathurst y Sydney. Ambas líneas estaban planificadas para 200 kms. La compañía tuvo grandes dificultades para conseguir capitales y quebró y como consecuencias el gobierno se hizo cargo de ella. Fue inaugurada en 1855 y pasó a llamarse New South Wales Government Railways. El motivo del atraso en su construcción y la quiebra se atribuye a la fiebre del oro de 1851.

Dado que cada una de las colonias tenía su propia administración, el tendido de redes ferroviarias fue dispar y no coordinado. Tanto New South Wales y Victoria optaron al inicio por empresas privadas, acompañadas de donaciones de tierra y garantías gubernamentales. (Ergas y Pincus, 2015: 225-228)

Los gobiernos tuvieron que intervenir cuando durante la fiebre del oro comenzó a haber escasez de mano de obra y dificultades con el financiamiento. La gran ventaja de los gobiernos coloniales era que tenían mayor capacidad de obtener préstamos a tasas preferenciales dada su capacidad de pagar los intereses de la deuda pública. A diferencia de las propuestas del sector privado, en las cuales siempre estaba en duda la rentabilidad de los emprendimientos, el sector público tenía objetivos que iban más allá de la rentabilidad que podían ofrecer el oro o la lana, y podían planificar a largo plazo. De este modo, la colonias fueron sistematizando sus evaluaciones a través de comités parlamentarios y los resultados eran evaluados por comisiones reales. La prensa seguía con interés todos estos desarrollos.

Las líneas troncales de las dos mayores colonias (New South Wales (NSW) y Victoria (V) tenían forma de abanico, saliendo de la capital y puerto (Melbourne en V y Sydney en NSW) y finalmente llegaron hasta el río Murray. De Port Elliott, en South Australia, salió una línea hasta Broken Hill, en NSW, que luego se comunicaría con el Este y el puerto de Sydney. Un caso especial era el de Queensland (Q), que tenía varios puertos y cuyas líneas comunicaban el interior con Brisbane, Rockhampton, Townsville y otros.

Inicialmente los ferrocarriles unían áreas ya colonizadas. Más adelante, las líneas troncales fueron extendidas y se construyeron ramales para impulsar la ganadería y la producción de lácteos en Victoria Occidental. NSW y Western Australia, ampliaron significativamente la cobertura de las zonas productoras de trigo.

En 1901 ya se habían construido 20.000 kms. de ferrocarriles. En las siguientes décadas, este total se duplicó. La línea Trans-australiana entró en funcionamiento en 1917, cruzando el Nullarbor desde Puerto Augusta a South Australia a Kalgoorlie en Western Australia a 1.700 kms. de distancia.

Los ferrocarriles absorbían el 40 por ciento de las inversiones públicas en el período 1860-1900 y un 60 por ciento del endeudamiento externo. Esta cifra llegó al 50% del total de las inversiones británicas externas para los años 1883-90.

### *III.1 Socialismo colonial*

La intervención del Estado en Australia ha llevado a interpretaciones diversas (D&G 2001:480,481) algunas de ellas se centran en la psicología de los colonos de esperar ayuda y liderazgo del gobierno. Por ejemplo, Noel Butlin hace notar que no había un motivo obvio para que el gobierno tomara la iniciativa de la construcción y operación de los ferrocarriles. Además, concluye que “con excepción de South Australia no había antecedentes de intervención gubernamental” (Davis & Galman (2001): 481).

De hecho, la opinión (pública) estaba originariamente opuesta a que el gobierno entrara en la construcción de los ferrocarriles. Ahora bien: la construcción de ferrocarriles recién había comenzado cuando el descubrimiento de oro alteró completamente las condiciones del mercado: “Los salarios subieron rápidamente, no se conseguía mano de obra y el capital se orientaba a la minería y comercio“. Fue ahí que la confianza en la habilidad superior del gobierno de obtener capitales – particularmente en Londres – y conseguir mano de obra adecuada a través de inmigración asistida orientó a la opinión pública a favorecer la intervención estatal.

Butlin ilustra el argumento de que los gobiernos tenían mejor acceso al mercado de capitales de Londres con la “exitosa flotación en Londres en 1858 de £8,000,000 en debentures autorizados por el gobierno de Victoria. En las tres décadas siguientes, los inversores británicos, preocupados por la seguridad de sus inversiones, pero al mismo tiempo viendo la diferencia entre



los rendimientos en Gran Bretaña y las colonias, demostraron un “insaciable” apetito por emisiones gubernamentales australianas. (David&Gallman:482)

#### CRECIMIENTO DE LA RED FERROVIARIA EN AUSTRALIA

Extensión		Toneladas transportadas	
Año	Kms.	Año	Toneladas
1855	37		
1861	300	1865	1200
1871	1657	1870	1631
1881	6456	1880	3903
1891	15.000	1890	10.557
1901	20.240	1900	13.703
1911	25.876	1910	21.191
1921	37.402	1920	31.293
1931	42.867	1930	31.599

Fuente: Butlin.N.G. (1964). *Investment in Australian Economic Development, 1861-1900*. (Cambridge, Cambridge University Press)(Butlin: 324), citado en Henry Ergas y Jonathan Pincus “Infrastructure and colonial socialism” en *The Cambridge History of Australia*.(Cambridge University Press) (2015: 228)

#### III.2 El desarrollo de una red ferroviaria unificada

Las colonias fueron desarrollando su red local sin tener en cuenta el ancho de las trochas. Así fue que el Ferrocarril de NSW fue construido con trocha standard (1,435 mm.), V optó por la trocha ancha (1,600 mm), al igual que South Australia. Queensland desarrolló sus ferrocarriles con trocha angosta (1,067 mm) lo mismo que Tasmania y Australia Occidental. Las líneas más importantes de NSW, V, South Australia y QSL llegaron a comunicarse en la década de 1880, pero solamente V y South Australia tenían la misma trocha. Esta falta de coordinación se debió en buena medida a que en esa época en tráfico entre las colonias se realizaba mayormente por barco y, cuando el Jefe de Ingenieros del ferrocarril NSW señaló la conveniencia de que se coordinara el ancho de trocha con todas las colonias australianas, le fue indicado por sus superiores que “no se preveía que hubiera tráfico intercolonial”<sup>4</sup>

El tema del ancho de trocha tomó actualidad a partir del momento en que los sistemas comenzaran a encontrarse, desde 1883. Cuando se discutió la constitución de Australia en la década de 1890, hubo una propuesta para la federalización de los ferrocarriles, que finalmente no consiguió el apoyo necesario y en 1910 una conferencia de comisionados de los ferrocarriles adoptó la trocha standard como la más adecuada. En los años siguientes hubo nuevos intentos de lograr una mayor coordinación, pero recién en los años 50 hubo verdaderos avances en la unificación de la red troncal.

#### IV. ARGENTINA

Entre la inauguración del Ferrocarril Oeste en 1857, y la Primera Guerra Mundial, la red ferroviaria argentina pasó de 10 a 33.821 km (Sanz Fernandez:133) De este total el 70%

correspondía a empresas privadas británicas, un 10% a empresas privadas francesas y un 20% a ferrocarriles estatales.

El primero de ellos, fue inicialmente de capital nacional: el Ferrocarril Oeste de Buenos Aires. Fue fundado por iniciativa de capitalistas nacionales con fuerte apoyo de la Provincia de Buenos Aires y en 1863 el gobierno de Buenos Aires se convirtió en su único propietario. En 1890 fue vendido a capitales británicos. Llegó a tener 1014 Km y llegaba a Trenque Lauquen a unos 450 km de Buenos Aires.

El segundo ferrocarril iniciado fue el de Rosario a Córdoba, cuya construcción fue autorizada en 1855. Las obras sufrieron varias postergaciones y culminaron en 1870.

El Ferrocarril del Sur o *Buenos Aires Great Southern Railway*, el más importante de los „cuatro grandes“, llegó a ser el ferrocarril de mayor longitud en la Argentina y en América Latina. La concesión original fue otorgada en agosto de 1861, a un empresario británico, Eduard Lumb. Se fue construyendo por tramos, el de Azul-Bahía Blanca fue inaugurado en 1884 y con esto se convirtió en el más extenso del país (2910 km de línea principal) y el sur de la provincia de Buenos Aires cayó bajo su casi exclusiva influencia. Ricardo M. Ortiz (237) sostiene que „para 1900 las líneas principales estaban trazadas“. A partir de 1900 el FC del Sur se concentró en la expansión de los ramales. Lo mismo sostiene este autor con respecto al FC Argentino antes de que se fusionara con el Buenos Aires y Rosario en 1902, constituyendo un bloque que prácticamente dominaba todo el tráfico hacia el Norte y Noroeste, uniendo Buenos Aires con Rosario, Santa Fe, Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán.

De los „cuatro grandes“ el último en consolidarse fue el FC Buenos Aires al Pacífico (BA&P). Sus orígenes se remontan al año 1872. El primer tramo, de unos 650 km entre Mercedes (provincia de Buenos Aires) y Villa Mercedes (provincia de San Luis) se inauguró en 1886. En 1898 absorbe el el ramal Villa María-Rufino, (227 km) de capital británico, luego adquiere otros ramales, hasta que, en 1907, se conecta y se hace cargo de la administración del FC Gran Oeste (Lewis:171), que consolida su control sobre la zona de Cuyo.

El objetivo final del FC Oeste, del Central, el Andino y el BA&P había sido unir Rosario o Buenos Aires con Chile, objetivo que fue alcanzado el 15 de abril de 1910, aniversario de la batalla de Maipú.

En la Mesopotamia se desarrolló el sistema ferroviario más pequeño, formado por tres compañías británicas que actuaban independientemente y recién se fusionaron en 1915.

La primera de ellas fue el FC Este (*East Argentine Railway*) fundado en 1871 con el fin de unir Concordia (Entre Ríos) y Mercedes (Corrientes), con un total de 293 km. En 1887 se incorpora el FC Noreste Argentino para llegar a Posadas, lo cual ocurrió en 1911, configurando una red de 1.212 km. En 1915 se fusionan las dos líneas.

#### *IV.1 De la expansión al estancamiento*

Entre 1900 y 1914 los ferrocarriles británicos crecieron un 82%, pasando de 12,884 km a 23.528 km, al mismo tiempo que se duplicaba el total nacional. No todas las líneas crecieron en igual proporción: Mientras el FC Sur incrementó su red en un 64%, el Buenos Aires y Pacífico (en adelante B&P) creció un 142%, el FC Oeste triplicó su kilometraje mientras el Central Argentino sólo se incrementó en un 56,7%.

Lewis señala que el mayor aumento se produjo después de la sanción de la Ley Mitre en 1907, la cual si bien no cambiaba significativamente las reglas de juego, al conceder a todas las compañías la misma franquicia que regiría por los siguientes 40 años y unificar las reglas y

procedimientos, se daba una señal a los inversores de que invertir en la Argentina no era un mal negocio.

Los dividendos pagados a las acciones ordinarias arrojaron resultados satisfactorios. Mientras que en el período 1900-1914 los ferrocarriles del Sur y del Oeste pagaron (con pocas excepciones) un dividendo constante de 7%, el Central se mantuvo estable alrededor del 6% y BA&P tuvo un rendimiento irregular, con un pico del 7% entre 1905 y 1909, y rendimientos menores en los otros años.

La Gran Guerra cambió esta situación. Por un lado, no hubo extensiones significativas de parte de las compañías privadas, a pesar de que el transporte de carga pasó de 35,6 millones de toneladas en 1915 a 53,8 millones en 1928. De los 5,3 mil km construidos entre 1914 y 1939 la mayor parte (4,1 mil kms) correspondió al Estado. Al mismo tiempo, los dividendos comenzaron a volver a los niveles de la preguerra. Desde 1922-23 en adelante el Ferrocarril del Sur distribuía dividendos de las acciones ordinarias entre 7 y 8%, El BA&P se estabilizó en un 7%. El Oeste oscilaba entre 6 y 7%, al igual que el Central.

La posibilidad de lograr financiamiento en el mercado de Londres estaba restringida por las dificultades económicas de la posguerra, la vuelta al patrón oro y las limitaciones impuestas a países que no pertenecieran al Imperio Británico tanto para emisiones de deuda externa, como para obtener financiamiento para empresas.

Las cifras disponibles indican que después de la guerra, de un total de bonos gubernamentales en el mercado de Londres, que para el período 1918-31 sumó £728 millones, el 75% fueron para países del Imperio Británico. La Argentina figura con modestos £ 2.162.000 en comparación con £ 169.240.000 destinados a Australia.

Según datos de *The Economist*, entre 1918-1919 y 1929-30 los pagos de intereses de debentures y dividendos de acciones de los “cuatro grandes” ascendieron a £122.396.603 (Skupch:2014) sobre un capital calculado en £250 millones.

El año 1930 marcó el fin de los buenos negocios de los ferrocarriles británicos en la Argentina. A partir del ejercicio 1931-32, salvo raras excepciones, los ferrocarriles solamente pudieron pagar los intereses de los debentures. Ante este estado de cosas, aumentaron su presión sobre el gobierno británico para obtener un tratamiento más favorable, ya sea mediante el ajuste de tarifas o la disponibilidad de divisas para poder pagar a sus accionistas. Una vez terminada la II Guerra Mundial, se produjo la nacionalización de los ferrocarriles. El proceso que llevó a la nacionalización en 1947 puede verse detalladamente en Skupch (2009).

#### *IV.2 Peculiaridades del caso argentino*

Las inversiones en el sistema ferroviario fueron estimuladas por acciones de la Nación y las provincias de distintos tipos: inversiones directas, derechos de construcción y subsidios. En esto el caso argentino difiere del de los Estados Unidos, donde las cesiones de tierras fueron la más importante contribución estatal. En la Argentina, por su lado, las garantías de tasas de retorno ocupan el primer lugar. La garantía de retornos de 7 a 8 % resultó muy gravosa, particularmente en épocas de crisis. La contribución del capital extranjero al desarrollo de los ferrocarriles puede verse en su participación en la formación del capital. Exceptuando los últimos años de la década del 90 en el período que va desde 1875 a 1914, la inversión bruta se mantuvo en un 20% del PBI. Entre un tercio y la mitad provenía de ahorro doméstico y el resto provenía del capital extranjero. Se calcula que el capital británico representó el 60% de ese total. (D&G, 2001:697-699) y en 1913 el 75% estaba invertido en el sistema de transporte.

Señalan D&G (2001:720) que en la Argentina los ingenieros extranjeros – particularmente británicos y norteamericanos – tuvieron un rol importante en el diseño y la construcción de los ferrocarriles, lo cual no ocurrió en el caso de Australia, Canadá y los Estados Unidos. Asimismo, en estos últimos países hubo inversiones extranjeras importantes, pero los inversores no ejercían el control de las empresas, como sucedió en la Argentina.

## V. CONCLUSIONES

Una vez concluida la fase de consolidación de los ferrocarriles británicos en la década de los 50 del siglo XIX y con la sofisticación del mercado financiero británico, los ahorristas británicos encontraron nuevas formas y horizontes para encontrar formas redituables para invertir sus excedentes. Si bien las formas tradicionales y más seguras siguieron siendo las letras de tesorería, las inversiones en ferrocarriles comenzaron a convertirse en una alternativa a las mismas de manera que en 1913, superaban a las letras de tesorería, los préstamos a gobiernos y otras inversiones (D&G, 2001:156). Sobre un valor total de £9,546 millones de valores que cotizaban en la Bolsa de Londres 13,5% y 21,3% correspondían a valores gubernamentales nacionales y extranjeros respectivamente. Ellos eran superados por los ferrocarriles con un total de 43,4%, de los cuales el 30,7% eran de inversiones en ferrocarriles en el exterior. De los cuatro casos de ferrocarriles en el exterior nos hemos concentrado en dos países con bajas tasas de ahorro y donde el impacto del capital británico fue determinante : Argentina y Australia. En los Estados Unidos y Canadá el capital británico tuvo un rol importante, pero no determinante.

El caso de Australia y la Argentina difieren en que en Australia, tempranamente, los gobiernos de las colonias y luego la federación construyeron los ferrocarriles con capital financiero británico y asumieron la construcción y la administración de los mismos. Esto se veía facilitado por el hecho de que como colonia, Australia obtenía capitales en Londres a una tasa sumamente ventajosa. La Argentina por el contrario siguió el camino del capital extranjero y con ello tenía que pagar un sobreprecio significativo. Adicionalmente, el Estado en Australia tuvo un rol activo en el trazado de las líneas y en la administración de las mismas, a diferencia de la Argentina, donde las líneas fueron establecidas por las empresas inversoras y la administración estaba mayoritariamente en manos de particulares extranjeros.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Butlin.N.G. Investment in Australian Economic Development, 1861-1900. (Cambridge, Cambridge University Press).1964

Bogart, Danand Chaudhary, Latika, Railways in Colonial India: An Economic Achievement? (May 1, 2012). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2073256...>

Channon. Railways in Britain and the United States. 1830-1940. Aldershot.UK.(2001).

Davis, Lance & Gallman, Robert E.. Evolving Financial Markets and International Flows. Cambridge University Press. 2001.

Ergas, Henry y Pincus. Jonathan “Infrastructure and colonial socialism“ en The Cambridge History of Australia.(Cambridge University Press) (2015: 228)

Hobsbawm, Eric. Industria e Imperio. Barcelona, 2016.

Hobsbawm, Eric. La era de la Revolución. Barcelona 2017.

Lewis, Colin M. British Railways in Argentina 1857-1914. London. 2015

Ortiz, R.M., “Historia Económica de la Argentina“. Buenos Aires (1955), p.237

Sanz Fernandez,J. (coordinador).“Historia de los Ferrocarriles de Iberoamerica (1837-1995). Ministerio de Fomento. Madrid.1988

Skupch, Pedro. “Las relaciones anglo-argentinas en la posguerra: entre la convertibilidad y el bilateralismo“. CICLOS. N°35/37, Año 2009. Buenos Aires. pp.119-142

Skupch, Pedro. La influencia de los mercados internacionales sobre las políticas públicas en el sector transportes en la Argentina en la entreguerra publicado en T.Gómez y E.Salerno (compiladoras) Políticas Públicas, servicios y transporte. CESP. Buenos Aires. 2014

---

<sup>1</sup> Para un análisis del desarrollo de los ferrocarriles en la India y su adquisición por el Gobierno colonial, ver Bogart, Danand Chaudhary, Latika, Railways (2012).

<sup>2</sup> Entre ellos los Estados Unidos en 1827, Francia en 1828 y 1835, Alemania y Bélgica en 1835 e incluso en Rusia en 1837

<sup>3</sup> M.Mulhall, Dictionary of Statistics, 1892, p.497 y 501, citado en Hobsbawm (2017)

<sup>4</sup> Tomado de [http://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_rail\\_transport\\_in\\_Australia](http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_rail_transport_in_Australia)

**PROCESOS DE INTERVENCIÓN PROFESIONAL:  
APORTES DE LA PERSPECTIVA HISTÓRICO CRÍTICA  
EN LA CONTEMPORANEIDAD**

MAMBLONA, MARIA CAROLINA

OLIVA, ANDREA

MATUSEVICIUS, JORGELINA

# PROCESOS DE INTERVENCIÓN PROFESIONAL: APORTES DE LA PERSPECTIVA HISTÓRICO CRÍTICA EN LA CONTEMPORANEIDAD

## I. PERSPECTIVA HISTÓRICO-CRÍTICA Y ORIGEN DEL TRABAJO SOCIAL EN ARGENTINA

La perspectiva histórico-crítica se desarrolla partiendo de la crítica a la sociedad capitalista e implica recurrir al legado marxista, en una praxis que se propone su transformación.

En primer lugar, analizar el Trabajo Social implica revisar el surgimiento de la profesión no solamente desde el ángulo de la producción teórica sino de los procesos más amplios de la lucha de clases y las particularidades locales de la división social y técnica del trabajo.

En Argentina en el último cuarto del siglo XIX el desarrollo de la sociedad capitalista se produce en un proceso de conformación del Estado moderno, dentro del cual se organiza un avance militar para la ocupación de los territorios ancestrales de pueblos originarios, a la vez que tiene una política de atracción de mano de obra extranjera —principalmente europea— a fin de facilitar la producción capitalista. Se instalan fábricas y talleres mientras avanza la producción agropecuaria principalmente para la exportación.

Los intereses para el desarrollo capitalista requieren concentrar población trabajadora, lo que produce la expansión de centros urbanos, principalmente en las ciudades-puerto, siendo Buenos Aires donde el crecimiento es exponencial. Contradictoriamente, esa población concentrada se organiza y lucha contra los intereses del capital. En un comienzo la población migrante crea organizaciones de autoprotección y luego organizaciones de lucha generando demandas colectivas (Oliva, 2007).

Esas demandas se expresan en numerosas huelgas y movilizaciones, con la impronta de organizaciones autónomas de la clase trabajadora que hegemónicamente luchan por un cambio radical de la sociedad capitalista, entre las décadas de 1870 y mediados de la década de 1920 —según la periodización de la clase obrera que realiza Nicolás Iñigo Carrera (Oliva, 2007).

Esas las luchas, atacadas y reprimidas, también obtienen respuestas estatales por medio del financiamiento público de la atención de la salud, la educación y el acceso a la vivienda. Así como por las primeras legislaciones de protección del trabajo.

Las mujeres participaron con sus propias organizaciones, sus publicaciones, así como, del sostenimiento de numerosas acciones gremiales conjuntas o movimientos urbanos.

También venían desde fines del siglo XIX reclamando su lugar en las aulas universitarias, siendo muy pocas las que lograban acceder.

En los primeros años del siglo XX se expande el financiamiento público para la cobertura de necesidades en materias de salud y educación principalmente, con nuevos hospitales, maternidades, dispensarios, escuelas, donde se realizan prácticas de visitas domiciliarias, registros sobre la vida cotidiana, sistematización de información, acciones de prevención, entre otras. Estas actividades abren un espacio ocupacional que se manifiesta a partir de la década de 1920 creándose las primeras áreas de Servicio Social (bajo esa denominación) en un momento de expansión de las funciones del Estado, en el marco de intensas demandas colectivas. Dicho de otro modo, la existencia de organizaciones de lucha que dieron visibilidad a la situación de la clase trabajadora e instalaron la cuestión social en Argentina, provocan ciertas respuestas estatales que se expresan en el origen Servicio Social.

Cuando se crea la primera carrera en 1924 en la Universidad de Buenos Aires, ya estaba constituido un espacio ocupacional mayoritariamente en instituciones con financiamiento público. Cabe agregar que el movimiento estudiantil en 1918 había logrado profundas reformas anti-elitistas, anti-clericales, marcando el acceso gratuito, la autonomía y la participación en el co-gobierno de las universidades nacionales, que a pesar de los embates y aún con transformaciones, se ha mantenido hasta la actualidad.

Durante todo el siglo XX se desarrollan áreas de Servicio Social, luego denominadas Trabajo Social, en diversas instituciones, asimismo la formación profesional se expande en todo el país. El colectivo profesional se ha expresado creando organizaciones, impulsando leyes de ejercicio profesional sancionadas a nivel provincial, se crearon colegios profesionales y a partir de 2014 se sanciona la ley federal de Trabajo Social. Sintetizamos estos elementos que muestran una continuidad en la dinámica de expansión de la profesión, en el propio movimiento de la sociedad que tuvo particularidades y modificaciones en los distintos momentos históricos.

## II. SUJETOS COLECTIVOS Y TRABAJO SOCIAL

Desde esta perspectiva se tiende a brindar elementos acerca de la constitución, organización y características de distintos sujetos colectivos.

Entendemos a los sujetos colectivos como aquellos grupos que tienen la capacidad de introducir sus reivindicaciones en el espacio social de lucha entre clases y fracciones de clases con el Estado (Mamblona: 2012). En la sociedad capitalista, signada por el acceso desigual a la riqueza socialmente producida, el atravesamiento de clase y la relación con las formas de producción y organización del trabajo —imprescindibles para la reproducción de la vida— son fundamentales para analizar cualquier expresión colectiva o movimiento social. Los sujetos colectivos asumen, en términos de reivindicaciones, un conjunto de necesidades sociales — derechos sociales expropiados — que cada uno de ellos, desde diferentes propuestas táctico-políticas busca resolver, en relación con el Estado y las clases hegemónicas.

Comprender los sujetos colectivos, para el Trabajo Social, implica el análisis de la sociedad civil que como alertara Iamamoto (2003) queda oscurecida respecto del énfasis colocado en los análisis sobre el Estado, las políticas sociales y las instituciones. La autora afirma que “ocultar la sociedad civil implica encubrir el movimiento de transformación histórico que ocurre en el presente” (Iamamoto, 2003: 269) Volver la mirada hacia la sociedad civil, no supone comprender la relación entre Movimientos Sociales y Trabajo Social, en contraposición a la intervención profesional en el Estado; vale decir “un trabajo social con los movimientos” y “un trabajo social en las instituciones estatales”, sino desentrañar los elementos constitutivos de estas experiencias profesionales, las cuales tienen particularidades a ser estudiadas.

Poder intervenir y abordar las problemáticas manifestadas en la dinámica de las condiciones concretas de existencia de integrantes de un Movimiento social nos permite aportar desde una mirada de totalidad, ya que en las organizaciones los problemas sociales no aparecen fragmentados.

La profesión de Trabajo Social tiene su “horizonte de intervención en la vida cotidiana”, como dimensión ineliminable del ser social, donde podemos percibir los cambios de la estructura social en las resultantes de su impacto concreto en la vida de los sujetos, identificando transformaciones, pero también, estrategias de sobrevivencia y enfrentamiento a estos cambios.

De esta manera, y acompañando las estrategias de lucha que se dan los diversos sujetos colectivos, podemos participar como profesión en la ampliación de los derechos sociales,



articulando organizaciones que tienen capacidad de colectivizar las demandas individuales y convertirlas en procesos de lucha para conquistar parcial o totalmente las mismas.

Asimismo, las actividades en un movimiento u organización social requieren desplegar los conjuntos de recursos que, en la mayoría de los casos, deben ser creados y/o recreados en los procesos de intervención. Para ello, es necesario que desde el Trabajo Social se participe, reflexione y se asuma una posición teórico-política respecto de las disputas hegemónicas por la dirección social de la sociedad. En esa compleja y contradictoria trama, se ubica la interlocución con Movimientos y Sujetos que resisten el avance del capital, siendo conscientes del tipo de proyecto societal que se busca fortalecer.

El papel de las organizaciones colectivas es fundamental: a través de ellas se logra más democratización; mayores niveles de participación; avanzar en procesos de desmercantilización en el acceso a recursos y prestaciones; comprender y aportar a construir sujetos colectivos: “el camino del yo al nosotros.”

Entendemos que el mayor aporte que podemos realizar en los procesos de intervención es la posibilidad de fortalecer los proyectos sociales que contemplan en su horizonte aspiraciones societales hacia la conquista de la emancipación humana.

### III. REFORMAS DEL ESTADO Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Para la comprensión del escenario contemporáneo actual, que configura nuestros procesos de intervención, es necesario hacer un recorrido por los últimos años de la historia de nuestro país. En el período que comenzó en la década de 1970 tendiente a la instauración de una nueva forma de acumulación capitalista se producen mecanismos de disciplinamiento de la clase trabajadora: la desaparición forzada de personas, la persecución y exilio, entre otras consecuencias, desactivó comisiones de delegados fabriles y sectores de lucha obrera (1975-1983), luego el golpe económico de la hiperinflación (1989) y más adelante despidos masivos que instalan el temor generalizado al desempleo (Piva: 2009).

Durante la década de 1990 se consolidaron procesos tales como la desindustrialización, la desregulación del mercado, la terciarización de la economía, la privatización de empresas públicas, la pérdida de conquistas en materia de legislación laboral y protección social, generando profundas transformaciones que impactaron en la cotidianeidad de sectores trabajadores.

Según Harvey este modelo de acumulación flexible afecta gravemente al trabajo, con nuevas exigencias de las empresas multinacionales para lograr la flexibilidad laboral instaurada bajo la denominada “reestructuración productiva”, la expropiación el medioambiente y la biodiversidad, llamado “nuevo modelo de acumulación por desposesión” según Harvey (2009).

En el marco de estas transformaciones el movimiento popular fue recobrando centralidad a través de una gran variedad de protagonistas sociales en Latinoamérica. En Argentina, se expresa en la organización de la clase obrera con una importante participación de las mujeres por la defensa de fuentes trabajo, recuperando y autogestionando la producción de las fábricas quebradas por sus dueños (movimiento de fábricas recuperadas); el reclamo de trabajadores/as desocupados/as conformando el denominado “movimiento piquetero”, junto a sectores campesinos y de pequeños productores, asambleas ciudadanas por la defensa del medio ambiente, en conjunto con organizaciones clásicas de la clase obrera, y el movimiento de Derechos Humanos, van a expresar la resistencia al modelo neoliberal.

Raúl Zibechi señala la existencia de al menos siete rasgos comunes en estos sujetos colectivos que expresan la resistencia al neoliberalismo: “la territorialización; la búsqueda de

autonomía material y simbólica respecto del Estado y de los partidos políticos; la revalorización de la cultura y la afirmación de sus pueblos y sectores sociales; la capacidad para formar sus propios intelectuales; el nuevo papel de las mujeres; la preocupación por la organización del trabajo, la relación con la naturaleza y la reinención de métodos de lucha que recuperan formas de acción del pasado dando lugar a ‘formas autoafirmativas’ donde los nuevos sujetos sociales logran visibilidad reafirmando su identidad” (2003: 186-187)

El 2001 estuvo precedido por una década de luchas con un amplio repertorio de acciones colectivas, como huelgas, marchas, sentadas, clases públicas, ocupación de edificios públicos; protestas callejeras; cortes de ruta y de calles; saqueos a supermercados; puebladas en distintos puntos del país, toma de tierras, entre otras medidas de acción directa.

Sectores de profesionales y estudiantes de Trabajo Social participan activamente en estos procesos, iniciándose una nueva búsqueda de identidad en la profesión como colectivo que participa en las luchas sociales.

Los sujetos de la etapa (participantes en asambleas populares, piquetes de desocupados, ocupación de fábricas) interpelan a las formas tradicionales de construcción política expresados en la consigna “que se vayan todos” y nace lo que Svampa (2011) denomina como “nuevo ethos militante”. Se rechaza la democracia delegativa, surgen nuevos dirigentes jóvenes en el trabajo de base que dan su vida en la lucha por el cambio social. Un momento bisagra se produce con el asesinato Maxiliano Kosteki y Darío Santillán, en la represión estatal de una manifestación popular (26/6/ 2002). Las protestas ante esta represión produjeron el adelantamiento de la convocatoria a elecciones nacionales abriendo otra etapa.

Asimismo, podemos situar que la expresión “que se vayan todos” al interior del colectivo de Trabajo Social se expresa en un sector que denuncia la burocratización de colegios profesionales, de las entidades académicas, de las asociaciones y federaciones, proponiendo organizaciones que sean autónomas de los gobiernos y partidos políticos, la desmercantilización de los eventos académicos, el acceso no arancelado a capacitaciones, la defensa de la educación y la salud pública de acceso gratuito universal, entre otras reivindicaciones.

A partir de 2003 en Argentina, como respuestas a las intensas luchas, se articula un ciclo de los llamados gobiernos “progresistas” en el contexto de la región, que reconfiguran el protagonismo del movimiento popular.

En lo que respecta a los procesos de intervención se reabren debates, que se vinculan a lo ocurrido al interior de organizaciones populares sobre cómo construir demandas, si “dentro del Estado” o por “fuera” de él; formando parte o enfrentando resortes políticos donde se nuclean sectores de concentración económica.

Los gobiernos en la década del 2000 (Kirchner-Cristina, Lula-Dilma, Tabaré-Múgica, Correa) privilegiaron la ampliación del consumo interno, los subsidios al empresariado local y la asistencialización en la política social.

En Argentina el excedente agrario financió políticas orientadas al consumo popular más que a re industrializar o reestatizar. “Afianzó la primarización, potenció el estancamiento de la provisión de energía, perpetuó un esqueleto industrial concentrado y sostuvo un sistema financiero adverso a la inversión.” (Katz, 2016)

El enfrentamiento a la crisis 2001 tuvo que colocarse en una recomposición política que enfrentara el desempleo, sin embargo, la creación de puestos de trabajo se realiza con la expansión de la precariedad laboral. Con el “consenso de commodities” se acentúa la

primarización de la economía, mientras las políticas sociales se caracterizan por ser transferencia de renta condicionada, delineada por organismos internacionales.

Esta situación reconfiguró el escenario, siempre móvil y flexible, haciendo que los movimientos sociales en algunos casos depongan sus acciones para acceder a esos recursos estatales. Otras organizaciones se posicionan en ámbitos de la esfera pública colocando su horizonte de acción en la política de gubernamental.

Por otro lado, quienes se mantuvieron más afines a construir la autonomía política como principio rector, no quedaron exentos de la relación tensional, entre el Estado y la sociedad civil expresada en: autonomía-articulación, independencia-asimilación, reconfigurando y fragmentándose el escenario de relaciones entre las organizaciones.

#### IV. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL DESMONTE DE LAS CONQUISTAS SOCIALES EN LA ARGENTINA ACTUAL

Encontrando elementos de continuidad, sabemos que no todos los gobiernos son iguales y que el giro a la derecha al que asistimos trae aparejado mayores niveles del crecimiento de la pobreza y ampliación de los niveles de la desigualdad social.

El ascenso del gobierno de Cambiemos en diciembre de 2015 representa una nueva ofensiva por parte de los sectores dominantes. Busca aplicar un significativo ajuste a la clase trabajadora redireccionando la riqueza producida hacia los sectores más concentrados de la economía, pero al mismo tiempo y, como precondition para lo anterior, pretende trastocar la actual correlación de fuerzas entre capital y trabajo. El ascenso de este gobierno de corte neoliberal se da en un escenario en el que el movimiento popular, aunque fragmentado, se encuentra aun con signos de vitalidad enfrentando las medidas que inciden directamente en sus condiciones de vida.

El paquete de reformas que se busca aplicar sigue de modo obediente los lineamientos de los organismos internacionales y cobra mayor profundidad con la decisión de establecer un acuerdo con el FMI. La propuesta incluye la modificación del régimen laboral, la del sistema previsional, la educativa y la de la salud pública. Todas ellas tienen como objetivo central desmontar una matriz de derechos universales conquistados que aún quedan. Se busca disminuir los costos laborales, debilitar a las organizaciones sindicales, introducir la lógica del rendimiento y la productividad en el sistema educativo, modificar la salud pública hacia un sistema de seguros que se asienta en la lógica de la salud como mercancía y hacerse de un “ahorro” de caja a partir de echar mano a los fondos de la previsión social.

Para aplicar estos planes se ha recrudecido la avanzada represiva tanto a los sectores organizados de la clase trabajadora (con el caso emblemático de la desaparición y muerte de Santiago Maldonado y el asesinato de Rafael Nahuel) como en el plano de lo cotidiano con múltiples expresiones de violencia dirigida hacia los sectores más pobres de la sociedad (persecución y represión a población de villas, estigmatización de inmigrantes y jóvenes, escalada de violencia policial).

Todas estas medidas han encontrado fuertes resistencias que se expresan en movilizaciones masivas, pero también en micro disputas en barrios, lugares de trabajo, escuelas y casas de estudio, centros de salud. Las principales movilizaciones han sido protagonizadas por el movimiento de mujeres, el movimiento de derechos humanos y el movimiento obrero concentrando a cientos de miles de personas en las calles.

El movimiento de mujeres en la Argentina exige una mención especial en tanto plantea en el centro de la escena la soberanía sobre la decisión de los propios cuerpos, tanto en su rechazo contra todas las formas de violencia hacia la mujer como en la lucha por el derecho al aborto legal seguro y gratuito. Esta apelación conlleva una significativa cuota de insubordinación a las lógicas de reproducción de las relaciones desiguales de poder. Coloca también en el centro de la disputa la lucha contra la mutua estructuración de la explotación capitalista y la opresión patriarcal al develar el modo particular en el que las mujeres sufren las consecuencias de las políticas de ajuste.

Una de las primeras grandes movilizaciones del movimiento obrero contra la reforma laboral, en marzo de 2017, fue la expresión de las bases exigiendo medidas más profundas y deparó, consecuentemente, en cierto rebasamiento de las cúpulas sindicales.

Todo este cuadro muestra una insubordinación latente tanto en términos de las confrontaciones más generales como en el plano cotidiano. Es por esto que la tarea principal que se propone el gobierno actual es la de restablecer la autoridad del capital a nivel social y en los lugares de trabajo. Pretenden doblegar a la clase trabajadora y a su capacidad de presión intentando un disciplinamiento que permita avanzar con desmonte de derechos sociales conquistados.

Podemos decir entonces que se presenta un escenario abierto, que implica o bien se produce el avance hacia un ajuste aun más brutal o el movimiento popular logra frenar las ofensivas, lo que combinado con la inexistencia de recuperación económica plantearía una crisis de gobernabilidad.

En esta tensión los desafíos en los procesos de intervención se encuentran ligados a asumir y tomar parte en la disputa para evitar la profundización del ajuste y contribuir desde el ejercicio profesional a las luchas sociales. Esto nos coloca en la necesidad de reconocer nuestro propio ejercicio de poder.

## V. PROCESOS DE INTERVENCIÓN Y LA DIMENSIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE PODER

El ejercicio cotidiano de nuestra profesión se encuentra atravesado por las contradicciones estructurales del sistema que, en la coyuntura actual, exhiben los contornos que han sido presentados. Pero a su vez, el Trabajo Social participa de un modo particular en dicha contradicción. En su ejercicio profesional, como en tantos otros aspectos de la vida cotidiana, se dirime la confrontación en las relaciones sociales. Así como sucede con el conjunto de las y los trabajadores, las disputas por el poder de uso del cuerpo, de su energía productiva, en este caso del trabajo específico calificado como profesional, requiere que volquemos la mirada en los procesos de construcción, acumulación y ejercicio del poder.

El trabajo ligado a instituciones del sistema público de servicios sociales históricamente ha moldeado la intervención a partir de un rol atribuido en una doble dimensión. A la par de la exigencia de actuación sobre las condiciones materiales de vida, de contención de la enorme masa trabajadora, desocupada, precarizada (intervención que repone o reproduce la situación de desigual acceso a los medios de vida) intervenimos sobre la regulación de las cuotas de poder que ejercen las personas con las que trabajamos. Esto es más imperceptible en nuestra acción cotidiana. Contribuimos a través de múltiples mecanismos de disciplinamiento aun no siendo muchas veces conscientes de ello.

Veamos algunos ejemplos. Cuando exigimos el sometimiento a los requisitos burocráticos para el acceso a planes sociales asistenciales obligamos a determinado uso del tiempo y

circulación de los espacios institucionales. Cuando buscamos la aceptación pasiva respecto de la decisión de profesionales que deciden sobre la aptitud para recibir una prestación, enfrentamos a los sujetos con la necesidad de silenciar desacuerdos o imposibilidades. El poder desigual ejercido sobre las personas con las que trabajamos, construye o reproduce prácticas sociales, modela conductas, crea subjetividad.

Es así como en los procesos de intervención las relaciones de poder deben entenderse en términos estratégicos, ya sea sobre las relaciones al interior de una estructura jerárquica ya sea en la posibilidad de democratizar dicho ejercicio en distintos actores. No existe una práctica social sin ejercicio del poder. La existencia de mecanismos de disciplinamiento que se renuevan permanentemente se explica a partir de múltiples formas de resistencia y la posibilidad del surgimiento de contrapoderes, de otras formas de su ejercicio.

Nos interesa este análisis para ver la acumulación y el uso del poder propio no en términos individuales (liberales individualistas) sino colectivos, para conseguir mayores cuotas de acción, de influir, propias y de las personas con las que trabajamos en general.

Para entender entonces los procesos de construcción de poder debemos referirnos a las formas del enfrentamiento. La posibilidad de alterar un equilibrio de fuerzas relativamente estable implica procesos de confrontación más o menos abiertos, alterar el estado habitual del modo en el que los sujetos sociales se comportan. Por lo tanto, el poder se acumula en enfrentamientos cotidianos, de los que invariablemente se busca salir con mayores cuotas de capacidad de acción, con más fuerza.

Esto nos enfrenta con el problema de las culturas institucionales que reproducen mecanismos particulares de confiscación del poder. La burocracia estatal implica un ordenamiento que regula las posibilidades de actuación de quienes forman/ formamos parte de esas estructuras. Se caracteriza por el dominio de la norma impersonal y por la necesidad de una estructura jerárquica, una cadena centralizada de decisiones. Estas verdaderas jaulas de hierro implican la actuación de un conjunto de personas pero que se encuentran fragmentadas en su actuación como sujeto colectivo, se relacionan entre sí a partir de la mediación de la autoridad.

Es a partir de este punto en el que nos interesa recuperar los aportes del movimiento popular en nuestro país en las últimas décadas justamente por su capacidad de interpelación a la política pública, a sus contenidos, a la lógica de la respuesta estatal y por su organización a partir de una forma de construcción colectiva basada en la búsqueda del protagonismo popular y la democracia directa. Vemos en la experiencia de las luchas recientes una gran potencia transformadora con la cual dialogar desde el Trabajo Social para poder superar los límites de nuestra intervención y ampliar horizontes transformadores posibles.

## VI. REFLEXIONES SOBRE RECONFIGURACIÓN DE LAS PRÁCTICAS INSTALADAS

Nuestra intervención profesional se vuelve más potente en la medida en que busca empalmar con los procesos de construcción de poder de las clases subalternas. Intentaremos dar cuenta de cómo los movimientos sociales a partir de su experiencia y práctica social y política permiten re pensar o revisar las prácticas rutinarias de los servicios sociales.

Un primer aprendizaje se encuentra ligado a los procesos de desnaturalización. Implica revisar nuestras propias prácticas desde esta perspectiva, modificar conductas repetidas, costumbres cotidianas, tradiciones institucionales, procedimientos. Preguntarse por los dispositivos existentes, su carácter, sus límites (demanda espontánea, talleres, controles, indagación de datos y trayectorias personales). Implica por tanto someterlas a crítica (rehuir del

como sí) Por lo tanto nos lleva también a revisar modos de indagación y registro. Para lograr rehuir de los procesos de burocratización propios de la intervención estatal es necesario construir nuestra propia constitución como colectivo de trabajo. Es así como cobran relevancia las reuniones de equipo que nos permitan hacer consciente lo que hacemos, cómo lo hacemos y construir estrategias colectivas. En este sentido, la defensa de la actuación profesional de acuerdo a los propios criterios teórico - metodológicos cobra especial relevancia. Esto se traduce en la necesidad de posicionarse ante la injerencia en nuestras incumbencias y contra la tendencia a quitarnos el control sobre el propio proceso de trabajo.

Por otro lado la lucha de los movimientos sociales puso de manifiesto la engañosa imagen de un Estado carente de recursos para hacer frente a las necesidades de los sectores populares. En la medida en que se logró presentar como actor e intervenir en la conflictividad social, surgieron una multiplicidad de respuestas en términos de programas socio-asistenciales.

Esto plantea la disputa en la lucha redistributiva a la que podemos contribuir. Nuestro acervo teórico-político puede favorecer en la medida en que visualizamos que la gestión de determinada prestación o respuesta no depende exclusivamente de nuestra pericia profesional. Es necesario favorecer o acompañar procesos de organizaciones colectivas a través de aportes teóricos, informativos, estadísticos, que permitan visibilizar las problemáticas y contribuir a la sistematización y registro de las luchas de los sectores organizados con los que trabajamos.

Otro aspecto central de la apropiación de las experiencias de lucha del último período se encuentra ligado a la construcción de demandas colectivas. Nos obliga a transformar la forma individualizada de atención de las problemáticas sociales. Se plantea, entonces la necesidad de encontrar la forma de construir procesos institucionales en los que pueda surgir o constituirse esa demanda en términos de los elementos comunes que la atraviesan.

Reconocer en forma conjunta las múltiples determinaciones del problema, favoreciendo los procesos de educación popular. Esto opera contrarrestando la responsabilización individual propia de muchos encuadres institucionales. Permite el pasaje de sujetos pasivos, receptores de indicaciones, propuestas, intervenciones a un sujeto activo que visualice y actúe en función de sus propios intereses. Al mismo tiempo que busca conocer y recuperar experiencias de organización fuera del marco de los servicios sociales para superar las problemáticas.

Otro elemento a incorporar del acervo de experiencia política acumulada es toda la construcción de institucionalidad de los movimientos sociales. En los últimos años han surgido de la mano de organizaciones de trabajadores desocupados, espacios asamblearios y cooperativas; escuelas populares, jardines infantiles, centros de día para personas con consumos problemáticos de sustancias, centros de salud, refugios para mujeres víctimas de violencia, planes de vivienda, redes de consumo y hasta universidades.

En ellas se piensa y construyen formas contra hegemónicas de resolver las problemáticas de salud, educativas, de trabajo y de consumo. Estos espacios presentan otras formas de gobierno más democráticas, no burocratizadas y con otras estrategias pedagógicas, de salud colectiva, con perspectiva de género, de trabajo cooperativo.

Finalmente, y como condición de posibilidad para trabajar en estas reconfiguraciones de las propias prácticas profesionales es necesario recuperar la propia constitución del colectivo de trabajo social. En tanto profesión asalariada se vuelve indispensable pensar también en términos de su organización gremial y como, parte de su estrategia defender como cuerpo colectivo, su derecho a decidir sobre el propio proceso de trabajo discutiendo las funciones asignadas y los mandatos institucionales.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTÓN, GUSTAVO. Y DAMIANO, FRANCO. Capítulo “El malestar de los cuerpos” en “El cuerpo, territorio del poder” Ediciones P.I.C.A.S.O. G.Forte y V.Perez (comp.), Buenos Aires, 2010

BORGIANI, E. et all, “Servicio Social Crítico. Hacia la construcción de un nuevo proyecto ético político profesional”. Cortéz Editora. San Pablo, 2003.

COTARELO, MARÍA CELIA.; IÑIGO CARRERA NICOLÁS (2003) La insurrección espontánea, Argentina diciembre 2001. Descripción, periodización, conceptualización. Doc N° 43. EN: Publicación del programa de Investigación sobre el Movimiento de la sociedad Argentina. Documentos y comunicaciones PIMSA AÑO VII-N° 7. Documentos de trabajo N° 39 a 43. Buenos Aires.

COTARELO, MARÍA CELIA; IÑIGO CARRERA NICOLÁS (2006) Génesis y desarrollo de la insurrección espontánea de diciembre de 2001 en Argentina. EN: Caetano G.; López Maya, M. (comp) Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina. ISBN 987-1183-64-1. CLACSO. Buenos Aires

FOUCAULT MICHEL, “El Poder: Cuatro Conferencias”, Libros del Laberinto, México, 1989

HARVEY, DAVID. “El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión”. Disponible en Biblioteca Virtual de CLACSO, 2003.

IAMAMOTO, MARILDA. “El servicio social en la contemporaneidad”. Cortéz Editora. San Pablo, 2003.

IÑIGO CARRERA NICOLÁS “La huelga general de masas de 1936: un hecho borrado de la historia de la clase obrera argentina”. En Anuario IEHS N° 9. FCH- UNICEN, Tandil 1994.

MALLARDI MANUEL. comp. “Procesos de intervención en trabajo social. Contribuciones al ejercicio profesional crítico”. Ed. ICEP CATSBA, Buenos Aires, 2017

MAMBLONA, CAROLINA. “Movimiento de trabajadores desocupados y conciencia de clase”. (‘Volvimos con otra cabeza’) a través de la praxis política. Tesis de maestría FTS-UNLP. 2012.

OLIVA ANDREA. “Trabajo social y lucha de clases. Análisis histórico de las modalidades de intervención en Argentina”. Buenos Aires: Imago Mundi, 2007.

PIVA, ADRIAN “Vecinos, piqueteros y sindicatos disidentes. La dinámica del conflicto social entre 1989 y 2001”. EN: BONNET A. y PIVA A. (Comp) Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad. Ed. Continente. Buenos Aires, 2009.

PIVA, ADRIAN “¿Fin de la clase obrera o desorganización de clase?” EN: Bonnet, Alberto (Comp). El País invisible. Debates sobre la argentina reciente. Editorial continente. Buenos Aires, 2011

PIVA ADRIAN, “La épica de un país ordenado. En torno a la caracterización del Gobierno Cambiemos”. En Contrahegemonía Web, Buenos Aires, 2018

SVAMPA, MARISTELLA. “Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular” EN: Revista Nueva Sociedad N° 235. Septiembre-octubre 2011, ISSN: 0251-3552.Disponible: [www.nuso.org](http://www.nuso.org), 2011.

ZIBECHI, RAÚL. “Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos”. EN: OSAL N° 9. 2003.



**LA EDUCACIÓN COMO DERECHO UNIVERSAL:  
DISPUTA ENTRE PROYECTOS DE INCLUSIÓN  
SOCIAL Y NEOLIBERALISMO**

GIMENO SÁNCHEZ, MARÍA VANESA

# LA EDUCACIÓN COMO DERECHO UNIVERSAL: DISPUTA ENTRE PROYECTOS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y NEOLIBERALISMO.

## I. INTRODUCCIÓN

El triunfo de la alianza Cambiemos en las últimas elecciones presidenciales en la Argentina, en octubre de 2015, significó un giro significativo en la concepción del Estado y su relación con la sociedad civil.

Luego de una experiencia política de corte progresista o nacional-popular iniciada en el año 2003, que tuvo como desafío recomponer las consecuencias derivadas de la aplicación de medidas neoliberales en el país, cuya implementación derivó en la crisis institucional, más profunda atravesada desde el retorno de la democracia en 1983, con su implosión en diciembre de 2001; el lento tránsito hacia la recuperación tanto económica como social y política, se dio por terminada con el triunfo de una alianza de centro derecha, que, junto a una intensa campaña sostenida por los medios hegemónicos de comunicación, la permanente demonización de los representantes del gobierno kirchnerista, como también las innegables evidencias de los límites del proyecto nacional-popular y los cambios en el escenario regional e internacional, facilitaron el pasaje a una nueva propuesta política.

Para los sectores críticos a este nuevo gobierno, quedaba en evidencia que se trataba de los mismos principios de raíz neoliberal, ya vividos en nuestro país durante la última dictadura militar (1976-1983) y los gobiernos democráticos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001). De procedencia peronista el primero y de una alianza de centro izquierda progresista, el segundo, lo cierto es que el triunfo de Mauricio Macri en 2015, significó la primera vez en nuestra historia que un gobierno netamente de ideología liberal representante de los grupos económicos concentrados, lograba acceder al poder por la vía electoral y no a través de golpes de Estado.

Durante la campaña electoral, Macri, se comprometió a mantener muchas de las conquistas y logros del gobierno anterior, como por ejemplo, la estatización de YPF y Aerolíneas Argentinas, Fútbol para Todos, Plan Conectar Igualdad, entre otros.

¿Cuáles fueron las acciones y transformaciones efectuadas durante el período 2003-2015, que permitieron recuperar el orden institucional y reconstruir el tejido social luego de la crisis del 2001? Considero imprescindible un repaso de ellas, para comprender cabalmente el impacto que provocaron (y provocan) la implementación de políticas restrictivas y de ajuste en nuestro país, haciendo foco en las relacionadas con el ámbito de la educación.

Pensar la educación en este momento histórico pronto a cumplirse los 70 años de la Declaración de los Derechos Humanos, y 100 años de la Reforma Universitaria, no es poco significativo. Entre los derechos declarados como inalienables e imprescriptibles, y con el retorno de discursos neoliberales, supongo necesario realizar un profundo análisis que nos permita revisar y recuperar el compromiso en la construcción de una sociedad más igualitaria, inclusiva y humanizadora para todos/as.

## II. RECONSTRUIR... DE ESO SE TRATA

El 25 de mayo de 2003 asume a la Presidencia de la Nación, Néstor Kirchner con el 22,3 % de los votos, el menor porcentaje obtenido por un primer mandatario en la historia del país.

Con su asunción se daba por terminada una etapa de crisis institucional inédita en nuestra vida política. El flamante presidente, un desconocido proveniente de una de las provincias más australes de nuestro territorio, tendría por delante dos grandes desafíos: 1.- recomponer el orden social, enmarcado en un trabajo de construcción de legitimidad de su mandato debido al bajo porcentaje obtenido en las elecciones; y, por otro lado, recomponer el tejido social, a partir de una nueva definición y posicionamiento del Estado como garante del bienestar general, con la creación de políticas públicas tendientes a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la recuperación del sistema productivo y la negociación de la deuda externa.

Para llevar a cabo la recuperación de un país atravesado por profundas desigualdades sociales y económicas, se hizo insoslayable la reorientación del papel del Estado como artífice de los procesos de reconstrucción, así como también requirió de un gran cambio cultural en la sociedad respecto a la confianza depositada en él, superando los discursos deslegitimadores y críticos realizados desde los años 90 acerca de la ineficiencia del Estado y la bondades del mercado (Filmus 2016).

El nuevo rol asignado al Estado demandó posicionarlo en el centro de las decisiones en materia de desarrollo económico, a través de la puesta en marcha de un proceso de industrialización, construcción y protección del mercado interno, defensa de la soberanía (en relación a la recuperación de empresas y servicios fundamentales como YPF y Aerolíneas, por ejemplo y la refinanciación de la deuda externa) y la asignación de recursos a la ciudadanía, a través de políticas no ortodoxas que priorizaran el crecimiento económico para hacer posible la distribución.

El aumento del gasto público evidencia esta decisión a favor de estimular el consumo y el acceso a bienes por parte de sectores históricamente postergados, como así también, el mejoramiento de la clase media. La promoción de un modelo de acumulación basado en el desarrollo industrial, aprovechamiento del alza de los precios de los productos primarios exportables, junto al crecimiento de la inversión en obras públicas, permitieron disminuir los índices de desocupación, apuntalando la creación y protección del empleo.

Como sostiene Kessler (2014) el nuevo proyecto político se dirigirá hacia la generación de una mayor igualdad que contrastará con la perdurabilidad y reforzamiento de desigualdades históricamente construidas. La “lucha contra la pobreza”, con sus aciertos y sus cuestiones pendientes, será un punto fundamental en la nueva agenda. El aumento del gasto social, fundamentalmente en las áreas del consumo, salud, educación y previsión social, evidencia el interés por acercar a los sectores más vulnerables a condiciones de vida más digna. La Asignación Universal por Hijo, por nombrar un ejemplo, fue uno de los programas que más impactó en la organización de familias desempleadas o con trabajo informal, ya que combinada la posibilidad de acceder a alimentos y otros bienes y garantizaba un seguimiento de la escolarización y situación sanitaria de los beneficiarios.

Es cierto que este proceso político no fue un hecho aislado, sino que tuvo su correlato en los países de la región, coincidiendo en el interés por construir sociedades más igualitarias. La creación de la Unasur, en 2008, buscará hacer posible el sueño de la Patria Grande. Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Chile, Colombia, Perú y la Argentina, más Guyana y Suriname, integrarán este espacio plurinacional cuyo objetivo clave será la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región. También la protección del medio ambiente y la biodiversidad así como la defensa del territorio serán temas prioritarios de la unión (Gimeno 2017). No puede desconocerse que la coyuntura internacional hasta la crisis económica del 2008, jugó a favor de estos proyectos. Sin embargo, la evidencia de la desaceleración y el estancamiento en muchos aspectos, no quita reconocer lo logrado. “Como

señala la Cepal (2012), el crecimiento, con mayor énfasis en la acción del Estado y mayor equidad distributiva, significó un fortalecimiento de la ciudadanía social. En esta materia, el primer decenio del Siglo XXI fue una década ganada para América Latina.” (Filmus 2016: 38-39)

### III. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO SOCIAL

Dentro del programa de ajustes establecido por el Consenso de Washington y el FMI, en la década de los 90, los recortes realizados en el ámbito de la educación provocaron graves consecuencias, que afectaron el desarrollo económico, el mercado de trabajo, como la formación de los estudiantes, las condiciones de vida de los docentes y las expectativas de vida de toda la ciudadanía.

Asumir la educación como un derecho social, y como responsabilidad del Estado, en la promoción y acceso a una educación de calidad y la valorización del docente como profesional de la educación, se concretó en una serie de medidas que tendieron a ese fin. Entre ellas, rescató las siguientes: Ley del Salario Docente (2003), Ley N° 26058 de Educación Técnica y Formación Profesional (2005), Ley N° 26075 de Financiamiento Educativo (2005), Ley N° 26206 Nacional de Educación (2006), Programa Conectar Igualdad (2010), Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar)(2014).

Para llevar a cabo estas medidas, se aumentó el porcentaje del PBI para Educación, que alcanzó en el año 2010, un 6 %, destinado a mejorar el salario docente, invertir en infraestructura, construcción y equipamiento de escuelas y programas sociales.

La Ley de Financiamiento Educativo se crea con el fin de aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología, proponiéndose la inclusión del 100 % de los niños de 5 años, y la incorporación progresiva de los de 3 y 4 años, con jornada extendida y garantizar recursos para la permanencia escolar de los estudiantes provenientes de hogares que estén bajo la línea de pobreza, erradicación del analfabetismo, fortalecimiento de la educación técnica y formación profesional, mejoramiento de las condiciones salariales y laborales de los docentes, mejorar la calidad de la educación universitaria. (Art. 2). En el Artículo 9 se prevé la creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, cuyo objetivo es contribuir a compensar las desigualdades del salario inicial docente, sobre todo en aquellas provincias que no cuentan con los recursos para llevarlo a cabo, y para que esta desigualdad de origen no comprometa la calidad de vida, formación y trabajo de los docentes en cualquier lugar del territorio nacional. El Artículo 10, dispone que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación y entidades gremiales docentes, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a las condiciones laborales, salario mínimo, carrera docente y calendario educativo, en vistas de consensuar acuerdos desde una verdadera perspectiva federal y democrática, que permita superar dificultades y conflictos.

A través de la Ley N° 26058 de Educación Técnica y Formación Profesional se buscaba implementar una política nacional y federal con el fin de acrecentar la equidad, calidad y eficiencia de la formación técnica y profesional, como estrategia para el desarrollo y crecimiento económico y social del país, teniendo en cuenta las particularidades regionales y sus necesidades; mejorar y prestigiar el trabajo docente y la formación de técnicos medios y superiores, contribuir en el equipamiento de talleres, laboratorios y entornos virtuales; vincular el sector productivo con la educación. Esta formación se alineaba con el modelo de acumulación basado en el desarrollo industrial que permitiera hacer realidad la independencia económica y la soberanía política.

La Ley N° 26206 Nacional de Educación se sanciona para sustituir la Ley Federal de Educación de 1993, elaborada durante la aplicación de una serie de políticas de ajuste y retiro del

Estado nacional de sus funciones distributivas. Esta Ley Federal, si bien extendió la obligatoriedad escolar hasta los 10 años, por otro lado, a través del proceso de descentralización de la gestión educativa, hizo cargo a las provincias del manejo de la educación en sus territorios, sin asegurarse de las posibilidades reales para su financiamiento, desarticulando el sistema educativo nacional (Filmus 2017). En concordancia con un proceso de primarización de la economía, esta Ley eliminó la educación técnica y desmanteló los centros y escuelas de formación profesional y técnica. Es por eso que la nueva Ley Nacional de Educación tuvo entre sus prioridades recuperar el papel del Estado como garante y responsable del cumplimiento de los derechos sociales, culturales, económicos y políticos de la sociedad civil, en la medida que dispone de recursos y mecanismos de intervención, planificación y distribución de los mismos, en base a un modelo de país que integre, incluya y proteja a todos por igual, teniendo especial cuidado de aquellos sectores que más lo requieran.

Sintetizando algunos de sus postulados, esta Ley reconoce a la educación y al conocimiento como un bien público y un derecho tanto personal como social, garantizados por el Estado. (Art. 2). Declara la obligatoriedad de la educación inicial desde los 4 años. El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de dicha ley. De acuerdo a lo establecido por la Ley de Financiamiento Educativo, el presupuesto destinado a educación no será inferior al 6% del PBI. (Art. 9). A diferencia de la ley anterior, se declara que el Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país, tanto en la organización de niveles, modalidades y en la validez de los títulos nacionales. (Art. 15). La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de 5 años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria (Art. 16)

La política educativa nacional persigue como objetivos: asegurar una educación de calidad e integral, la permanencia y egreso en todos los niveles del sistema educativo, que permita el acceso al mundo laboral, a estudios superiores y que promueva el compromiso ciudadano y democrático, el respeto por la diversidad cultural de los pueblos indígenas, sexual, de género, ideológicas o religiosas; el cuidado del medio ambiente; estimular una perspectiva regional latinoamericana, la revalorización de la memoria colectiva sobre nuestra historia reciente, entre otros.

Por último, los programas Conectar Igualdad y Progresar tuvieron como objetivos el acceso y formación en el área digital el primero, y la finalización de los estudios, secundarios o superiores, el segundo.

Con el programa Conectar Igualdad se buscó la universalización del acceso a la tecnología de la información, entregándose más de 5 millones de netbooks a estudiantes secundarios, docentes y escuelas especiales públicas. En el mundo de la comunicación y la informática, no puede estar ausente esta política social en vistas de una formación integral que habilite para el mundo del trabajo, la inclusión social, y el aprendizaje de nuevas estrategias para la producción y apropiación del conocimiento.

El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) consiste en una prestación monetaria no contributiva, destinada a jóvenes entre 18 y 24 años, que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, que no estén trabajando o lo hagan de manera informal o formalmente con ingresos menores a tres salarios mínimos, para que puedan finalizar sus estudios incompletos, de cualquier nivel educativo y puedan formarse para su inserción en el mundo laboral.

Para los jóvenes que no hubieran finalizado la escuela secundaria, se creó el plan Fines, que brindaba la posibilidad de aprobar las materias pendientes con estrategias y propuestas alternativas al diseño tradicional

En el nivel universitario, se creó el Programa Nacional de Becas Universitarias y el Programa Bicentenario, apuntando fundamentalmente a la promoción de carreras que resultaban estratégicas para el país. No quiero dejar de mencionar el programa Raíces, que consistió en la repatriación de científicos e investigadores que se habían ido al exterior, a fines de los 90 y principios del 2000, buscando mejores condiciones para desarrollar su trabajo. Entre 2003 y 2015 se crearon 17 universidades públicas nacionales, lo que dará como resultado el ingreso de estudiantes pertenecientes a sectores sociales que nunca habían tenido la posibilidad de realizar estudios superiores. Como plantea Tedesco (2016): “Una de las consecuencias más importantes de la expansión de la matrícula es la mayor heterogeneidad en la composición de la población universitaria. Un alto porcentaje de los nuevos estudiantes pertenecen a la primera generación de su familia que accede a este nivel.” (Tedesco en Filmus 2016: 202)

Reconociendo los logros, resta decir que quedó pendiente la revisión de la Ley de Educación Superior, sancionada en los años 90, para que se corresponda con el proceso de transformación que se estaba llevando a cabo.

Toda esta serie de Programas, permitieron una expansión de la escolarización, una mayor integración social y aumento de las matrículas en todos los niveles, acompañado por políticas públicas orientadas a la promoción y el cuidado del trabajo registrado, el desarrollo de las Pymes, la inversión en tecnología y recursos estratégicos, lo que daría como resultado un proceso de movilidad social ascendente inédito desde la recuperación de la democracia a principios de la década del 80.

#### IV. EDUCACIÓN: ¿DERECHO UNIVERSAL O MERCANCÍA?

“Yo no me paro acá como ministro de Educación, me paro como gerente de Recursos Humanos” afirmó el entonces ministro Esteban Bullrich, ante un grupo de empresarios reunidos en la 22° Conferencia Industrial Argentina, organizada por la Unión Industrial Argentina (UIA), el 22 de noviembre de 2016. En su discurso sostuvo la necesidad de revisar el sistema educativo para asegurar una mayor articulación entre educación y mercado laboral/empresarial. Para Bullrich, la educación es una inversión que debe garantizar las ganancias, y por lo tanto, resulta imprescindible adecuarla a las necesidades que demanda el mercado, en cuanto al desarrollo de las competencias y destrezas requeridas.

Esto significa el retorno a los postulados de las Teorías del Capital Humano de la década del 60, que ya se habían aplicado en nuestro país en los años 90. A partir de 2015, el gobierno vuelve a recuperar la lógica del mercado como el mejor asignador de los recursos, y las políticas públicas del Estado (vinculadas a derechos sociales, subsidios, programas, etc) como un gasto que se debe racionalizar.

Sin embargo, el desarrollo de este nuevo paradigma encontró fuertes resistencias en la comunidad educativa, tanto docentes, estudiantes y público en general, que reaccionaron tempranamente frente a los primeros intentos de recortar el presupuesto y otros derechos adquiridos.

Respecto del presupuesto, no sólo se redujo el porcentaje proyectado (de un 4% descendiendo a 3,8%) para el área de educación, sino que se subejecutaron las partidas destinadas a infraestructura, programas, capacitación, etc. El presupuesto excluye el artículo que establecía que el Fondo Nacional del Incentivo Docente y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, no podía ser inferior al monto del año anterior.

Los gremios docentes serán los destinatarios de un fuerte discurso de descrédito de sus acciones y de sus dirigentes. Durante las medidas de fuerza impulsadas por estos, el gobierno

nacional emite un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU N° 52/18) a través del cual deroga la Ley de Paritaria Nacional, establecida por la Ley Nacional de Educación. El objetivo es debilitar el poder de los gremios, alterando la representación en la mesa de discusión, que no se comprondrá en proporción a la cantidad de afiliados, sino que contarán con un representante por gremio, buscando desactivar la preeminencia de los más combativos. A su vez, rompe con la cohesión del sistema educativo cuando, al desconocer la Ley de Financiamiento y la Paritaria Nacional, delega a cada provincia la resolución de los conflictos en materia educativa, mediante un discurso de falso federalismo, que lo que asegura es un retorno y profundización de las desigualdades entre las provincias con más y con menos recursos.

El 22 de marzo de 2017 se llevó a cabo la Marcha Federal Educativa, que movilizó a los docentes de todo el país a un gran acto en Buenos Aires, exigiendo al gobierno nacional la convocatoria a la Paritaria Nacional y la defensa de la educación pública.

Ese mismo día, el presidente presenta a la ciudadanía las conclusiones preliminares de la Evaluación Nacional Aprender 2016, que calificaba a alumnos de 2° y 3° años de escuelas primarias en lengua y matemática y alumnos de 5° año de secundaria en ciencias naturales y sociales, además de lengua y matemática. El objetivo de este Programa era conocer el estado del sistema educativo y diagnosticar problemas para redefinir las políticas a futuro. Para el primer mandatario, los resultados fueron “dolorosos”, y se refirió a la situación de la educación pública asegurando “que hay una terrible inequidad entre aquel que puede ir a una escuela privada y aquel que tiene que caer en la escuela pública” (La Nación 21/3/2017) identificando a los docentes como los principales responsables de los resultados obtenidos. Al deterioro de las condiciones materiales de vida de los docentes, se agrega la desconfianza por su labor.

También la situación de los estudiantes registra un proceso de deterioro. En mayo de este año un DNU dio de baja el Programa Conectar Igualdad, en tanto que el Progresar ha sufrido recortes en las transferencias de los montos y modificado los criterios de acceso al beneficio. Se eliminó el Programa Nacional de Lectura que distribuía millones de libros a las escuelas, el Plan Fines, entre otros.

Según los informes del Indec, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza descendió al 25,7% y la indigencia a 4,8% según datos del 2do cuatrimestre de 2017, comparando con los del cuatrimestre anterior que ascendía a un 32 %. Si bien se percibe un mejoramiento en estos datos, desde Unicef Argentina se advierte que la pobreza afecta sobre todo a los más chicos alcanzando una cifra del 39%. La tasa de desempleo bajó en el 2do trimestre de 2017 a 8,7%, si se compara con el 9,2% del 1er trimestre. ¿Cómo se explican estas cifras si consideramos que los aumentos salariales se mantuvieron por debajo de los índices inflacionarios, con recortes presupuestarios en todas las áreas, aumentos en las tarifas de servicios, combustibles y transportes? Según datos extraídos del Ministerio de Trabajo y la Encuesta Permanente de Hogares (EcoData 2017), se verifica una tendencia de declinación del trabajo asalariado en beneficio del monotributismo y el cuentapropismo. Estos serán un recurso para las personas sin empleo, ante la baja de demanda en el sector formal de trabajo. Se trata en su mayoría de actividades inestables y precarias, con menos acceso a derechos y beneficios laborales. Para los trabajadores monotributistas son formas encubiertas de trabajo asalariado pero sin sus beneficios. Para los cuentapropistas revisten actividades de supervivencia. Desde el discurso oficial, que no ha desarrollado políticas que recuperen el mercado de trabajo, se promueve el emprendedorismo, como estrategia de acción individual. En palabras del ex ministro de Educación: “El problema es que nosotros tenemos que educar a los niños y niñas del sistema educativo argentino para que hagan dos cosas: o sean los que crean esos empleos, (...), o crear argentinos que sean capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla” (El Destape 16/2/2017)

Es la lógica empresarial la que define la función del Estado y el modelo de sociedad a la que apunta. Si el planteo parte del principio de la igualdad de oportunidades y el mérito, es poco probable para aquellos que no tienen asegurado niveles mínimos de subsistencia, construir proyectos de vida que garanticen la dignidad y la inclusión. La gobernadora de la provincia de Buenos Aires sostuvo que es una prioridad equivocada llenar de universidades públicas al conurbano, porque nadie que nace en la pobreza llega a la universidad. (Página 12 30/5/2018) No aparece en el discurso oficial ningún planteo acerca del papel del Estado como garante de este y otros derechos, y deja librado a la iniciativa individual el logro y satisfacción de sus necesidades.

## V. REFLEXIONES FINALES

El período 2003-2015 se caracterizó por el desarrollo de un proyecto político que tuvo como desafío la reconstrucción del país, luego de las consecuencias dejadas por la implementación de políticas neoliberales que afectaron al aparato productivo y a la sociedad civil, volviéndola más desigual y empobrecida. La recuperación del Estado como centro en la toma de decisiones, se plasmó en una serie de medidas que promovieran el crecimiento económico y una mejor distribución de la riqueza. En el ámbito de la Educación fueron evidentes las transformaciones, o por lo menos, la voluntad política para llevarlas a cabo. El reconocimiento de la educación como un derecho social y el trabajo docente como un profesional de la educación, se concretó a partir de la promulgación de nuevas leyes que promovían la discusión salarial, la formación y capacitación permanente y gratuita, el aumento de inversiones en infraestructura, tecnología e insumos; el acceso a programas y planes que permitieran a los y las estudiantes el ingreso, permanencia y finalización de sus trayectorias educativas, como la posibilidad de emprender estudios superiores, inaugurando nuevas universidades, respetando el ingreso irrestricto y la gratuidad, son acciones que dieron como resultado mayores niveles de escolarización, mejoramiento en los índices de vida e ingreso al mercado laboral formal. El Estado definió a la Educación como un bien público y no un servicio lucrativo o mercancía. (Art. 10 Ley Nacional de Educación)

El cambio de signo político modificará la perspectiva, centrando en la lógica del mercado sus decisiones políticas, en la búsqueda de un uso más racional de los recursos. El Estado se irá despojando de muchas de sus responsabilidades, trasladándolas a los ciudadanos. La aplicación de políticas de recorte presupuestario afectarán todas las áreas, entre ellas, la educativa. A esto debemos sumarle, el proceso de endeudamiento, la priorización de las actividades especulativas más que productivas, el aumento de tarifas y el desmantelamiento y/o desfinanciamiento de políticas públicas con fuerte impacto social.

En Educación se realiza un corrimiento de concebirla como derecho, a pensarla como inversión personal, en relación al mundo empresarial y de recursos humanos. Es un enfoque economicista y meritocrático, que provoca escenarios de segmentación en el sistema educativo y fragmentación social. La derogación de la Ley de Paritaria Nacional y Fianciamento Educativo, desestructura el proyecto federal de educación y delega en las provincias la resolución de sus conflictos, sin tener en cuenta las posibilidades presupuestarias de las mismas.

A poco de cumplirse los 70 años de la Declaración de los Derechos Humanos, y 100 años de la Reforma Universitaria en nuestro país, queda mucho por hacer. Trabajar para que las generaciones más jóvenes tengan acceso a una educación integral y de calidad, que permita la construcción de subjetividades plenas y ciudadanos responsables, debe ser una prioridad para los Estados y una exigencia de la sociedad civil. Para ello debemos comprometernos en crear proyectos políticos que promuevan la inclusión, la igualdad, y una verdadera democratización.

En la Argentina actual este debate está inconcluso.



Para finalizar, no puedo afirmar que el período 2003-2015 fue el mejor período político de nuestra historia reciente, pero sí puedo alegar que fue el menos desigual.

## VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Bullrich, Esteban (2016): En: La izquierda diario: Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Esteban-Bullrich-No-me-paro-como-ministro-sino-como-gerente-de-Recursos-Humanos> (consulta: 20 de mayo de 2018)

Bullrich, Esteban (2017): en: El Destape 16 de junio de 2017: Disponible en: <https://www.eldestapeweb.com/bullrich-polemico-debemos-crear-argentinos-capaces-vivir-la-incertidumbre-y-disfrutarla-n25745> (consulta 22 de mayo de 2018)

Burachik, Gustavo (2017): En: Boletín de estadísticas laborales de Bahía Blanca-Cerri. Informe sobre el cuarto trimestre de 2017, EcoData, Departamento de Economía, IIES, UNS., disponible en: <https://www.ecodata.uns.edu.ar/boletin-de-estadisticas-laborales-de-bahia-blanca-cerri-ampliacion-del-informe-sobre-el-cuarto-trimestre-de-2017/> (consulta: 20 de mayo de 2018)

Calcagno, Alfredo y Calcagno, Eric (2003): “Argentina. Derrumbe neoliberal y proyecto nacional”. Buenos Aires: Capital Intelectual S. A., pp. 11-20.

Defensoría del Pueblo CABA (2018): Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/noticias/la-paritaria-nacional-docente-que-cambios-introduce-el-decreto-52-18/> (consulta 20 de mayo de 2018).

Filmus, Daniel (2016): “Una década de transformaciones en América Latina”. En: Trotta, Nicolás/Gentilli, Pablo (Comp): América Latina. La democracia en la encrucijada. Buenos Aires: Editorial Oktubre, Clacso y Umet, pp. 27-50.

Filmus, Daniel (2017): “La restauración de las políticas neoliberales en la educación argentina”. En: Filmus, Daniel (Comp): Educar para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo. Buenos Aires: Editorial Oktubre, pp. 23-74.

Gimeno, María Vanesa (2017): “La Unasur: antes y después del retorno del Neoliberalismo. De la construcción colectiva de la Patria Grande al triunfo de discursos diluyentes” En: XII Jornadas de Sociología Universidad de Buenos Aires, 22 al 25 de Agosto de 2017. Disponible en: [http://jornadasdesociologia2017.sociales.uba.ar/altaponencia/?acciones2=ver&id\\_mesa=111&id\\_ponencia=1469](http://jornadasdesociologia2017.sociales.uba.ar/altaponencia/?acciones2=ver&id_mesa=111&id_ponencia=1469) (consulta 20 de mayo de 2018).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/> (consulta 22 de mayo de 2018)

Kessler, Gabriel (2016): “Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013”. Buenos Aires: FCE, pp. 115-191.

Ley de Salario Docente (2003): Disponible en: [http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley26075.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley26075.pdf) (consulta: 10 de mayo de 2018)

Ley N° 26058 de Educación Técnica y Formación Profesional (2005): Disponible en: [http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley26058.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley26058.pdf) (consulta: 10 de mayo de 2018).

Ley Nacional de Educación (2006): Disponible en: [http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf) (consulta: 10 de mayo de 2018)

Ley de Financiamiento Educativo (2006): Disponible en: [http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley26075.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley26075.pdf) (consulta: 10 de mayo de 2018)

Macri, Mauricio (2017): En: La Nación, 21 de marzo de 2017: Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1996535-mauricio-macri-anuncio-resultados-prueba-aprender> (consulta 22 de mayo de 2018)

Programa Conectar Igualdad (2010): Disponible en: [http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/123-10\\_01.pdf](http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/123-10_01.pdf) (consulta: 10 de mayo de 2018)

Programa Progresar (2014): Disponible en: <https://www.anses.gob.ar/archivos/normativa/cac567f83c5354f9858860ce73bbbc08acf24e26.pdf> (consulta 10 de mayo de 2018)

Tedesco, Juan Carlos (2016): “La educación en el centro del debate. El desafío simultáneo de la universalización y la mejora de la calidad de la enseñanza”. En: Filmus, Daniel (Comp): Pensar el kirchnerismo. Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene. Buenos Aires: Ed. S.XXI, pp. 193-212.

Vidal, María Eugenia (2018): En: Página 12 30 de mayo de 2018: Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/118246-para-vidal-sobran-universidades-publicas> (consulta 31 de mayo de 2018)

**“BUSCANDO LA LUZ AL FINAL DEL CAMINO”  
INTERROGANTES Y RESPUESTAS ACERCA  
DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE  
IMPLEMENTADAS DURANTE EL GOBIERNO  
DE ARTURO FRONDIZI**

ORTEGA, FERNANDO ARIEL

## “BUSCANDO LA LUZ AL FINAL DEL CAMINO”. INTERROGANTES Y RESPUESTAS ACERCA DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE IMPLEMENTADAS DURANTE EL GOBIERNO DE ARTURO FRONDIZI.

Entre los desafíos que debió enfrentar Arturo Frondizi durante su presidencia (1958-1962) las problemáticas a resolver en materia de transporte no pueden soslayarse: a un parque automotor escaso y a una red vial poco desarrollada se le sumaba la grave crisis del sector ferroviario cuyos problemas estructurales impulsarían el inicio de planes de racionalización y cierre de los primeros ramales, generándole a su gobierno un perfil marcadamente “antiferroviario” que medio siglo más tarde sigue estando vigente en el imaginario popular.

El objetivo de este trabajo es intentar encontrar respuestas a algunos de los múltiples interrogantes que pueden plantearse acerca de las políticas implementadas en materia de transporte por el gobierno de Frondizi. ¿Es posible desarrollar con eficacia políticas públicas a largo plazo en un contexto de inestabilidad institucional como el que experimentaba Argentina en las décadas del 50 y 60? ¿Las políticas de favorecer y priorizar la industria automotriz por sobre los ferrocarriles, acentuaron de manera “deliberada” la crisis que experimentaba la red ferroviaria para favorecer su posterior desmantelamiento, tal como aún siguen sosteniendo los ferroviarios? ¿Puede considerarse realmente exitosa la política de fomento a la industria automotriz llevada a cabo por el desarrollismo? ¿Quiénes fueron los principales responsables de la crisis que atravesaban los ferrocarriles argentinos?

Utilizando como referencia anteriores trabajos del autor, donde a través del análisis de documentación gubernamental, y diversas fuentes bibliográficas se fue analizando en profundidad los principales aspectos de la políticas de transporte del gobierno de Frondizi, intentaremos responder, confirmar o refutar muchos de los interrogantes a dichas problemáticas que modificarían los sistemas de transporte vigentes, provocando un alto impacto socioeconómico que continuará viéndose reflejado en las décadas siguientes.

### I. ¿ES POSIBLE DESARROLLAR CON EFICACIA POLÍTICAS PÚBLICAS A LARGO PLAZO EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD INSTITUCIONAL COMO EL QUE EXPERIMENTABA ARGENTINA EN LAS DÉCADAS DEL 50 Y 60?

Responder adecuadamente este interrogante es algo tan complejo como la situación que debió enfrentar Arturo Frondizi al asumir la presidencia en 1958.

Líder de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), Frondizi llegó al poder gracias a una heterogénea, aunque frágil coalición que incluía a radicales, peronistas, nacionalistas, sectores trabajadores y empresarios. Sin embargo, muy pronto quedó en evidencia la fragilidad de dicho acuerdo incapaz de resistir las numerosas amenazas políticas con las que debió enfrentarse. En materia política, el apoyo electoral que le brindó el proscrito peronismo generó una serie de compromisos cuyo cumplimiento provocaba que Frondizi sufriera permanentes presiones de los sectores militares que sumamente fortalecidos desde la “Revolución Libertadora” lo hostigaron constantemente a través de los denominados “planteos” hasta derrocarlo en Marzo de 1962. A esta situación había que sumarle la permanente y frontal oposición de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), partido que había quedado fuertemente “resentido” con Frondizi desde la fractura partidaria producida en 1956 y que se agravaría tras la derrota que el mandatario les provocara en las elecciones de 1958.

A pesar de estas dificultades, Frondizi se mantuvo durante su gobierno decidido a la hora de llevar a cabo su principal plan de acción en cuanto a política económica: el llamado proyecto “Desarrollista”.

Uno de los ejes centrales para llevar a cabo el proyecto Desarrollista pasaba por conseguir un masivo flujo de capitales extranjeros que invirtiera en las ramas consideradas prioritarias por el gobierno (acero, petroquímica, automotriz, energéticas, maquinaria y equipos), ya que una de las claves del éxito del plan pasaba por lograr que el desarrollo se realizara de manera acelerada y únicamente en el exterior podían conseguirse la magnitud de capitales que el programa requería. Sin embargo, fomentar su ingreso no era nada fácil debido a que Frondizi no pudo escapar a la inestabilidad y presiones constantes que sufrió a lo largo de su mandato de parte de los ya mencionados sectores sociales y políticos, hecho que se tradujo en un gobierno caracterizado por permanentes “golpes de timón” y giros ideológicos que hacían pasar de políticas claramente expansivas a otras de drástico ajuste. Pese a estos problemas, Frondizi pudo lograr el crecimiento acelerado, aunque a costa de importantes desequilibrios, de nuevas ramas industriales como la del petróleo, acero, celulosa, petroquímica y automotriz.

En materia de transporte en cambio, las políticas de Frondizi no tuvieron tanto éxito. Un análisis de la documentación manejada por el entorno de Frondizi, permite apreciar que la inestabilidad y los vaivenes político-económicos que caracterizaron su gobierno también se reflejaron en materia de política ferroviaria. En general, los proyectos de solución sobre el problema ferroviario que se le acercan al presidente fechados hasta fines de 1959 apuntan esencialmente a la necesidad de modernización de infraestructura e incorporación de material rodante y aspectos de gestión como vía esencial para la reducción del déficit. No se proponen enfáticamente cierre de ramales y en cuanto al personal se plantea reorganización de tareas, más que el despido de los mismos.

Entre los proyectos de solución que se le acercaron a Frondizi para regularizar el descontrol en la gestión, merece destacarse por su minucioso detalle el informe fechado en Octubre de 1959 por el ingeniero Jorge Chapiro, líder de la consultora industrial “Chapiro y Asociados”, quien realizó un estudio sobre posibles soluciones para el problema ferroviario y que previamente había producido un trabajo similar para YPF. (CEN, Informe Chapiro, 27/10/59)

Uno de los aspectos centrales de dicho informe es que, a diferencia de otras propuestas presentadas a Frondizi e inclusive de la discusión sobre el tema en la opinión pública de la época, el eje del problema ferroviario no pasaba por los rendimientos de la mano de obra y el deterioro de la infraestructura ferroviaria causantes del grave déficit del sistema, sino por la responsabilidad que tenía la dirección y la gerencia en la mala utilización de los recursos (humanos, materiales, financieros) del sistema ferroviario argentino. Según el informe de Chapiro, el problema del déficit ferroviario podía ser subsanado de una manera más satisfactoria no tanto mediante la reducción del gasto sino a través de un incremento de los ingresos. (Ortega, 2011)

Sin embargo, a medida que se fue deteriorando la situación económica del país a partir de 1960, el eje central de los proyectos pasó por la reducción del déficit para lo cual se planteaba una clara reducción de personal, una actualización de tarifas, la privatización de actividades periféricas a la explotación ferroviaria y el cierre de aquellos ramales considerados antieconómicos. Medidas que tendrán en el ministro de Obras Públicas, Arturo Acevedo a su principal mentor. Ex presidente de la empresa siderúrgica ACINDAR, Acevedo era una figura que irritaba notablemente a los ferroviarios por considerarlo un acérrimo defensor de los intereses del transporte automotor y por representar el ala más “dura” dentro del gobierno: la que sostenía que la única solución para la problemática ferroviaria era la implementación inmediata de

drásticos planes de racionalización. La misma se intentaría llevar a cabo a partir de Mayo de 1961 con la implementación del denominado “Plan Acevedo”, ya que había sido elaborado por el ministro de Obras y Servicios Públicos.

La implementación del Plan Acevedo generaría un duro enfrentamiento con los ferroviarios que se extenderá a lo largo de todo 1961, culminando con la larga y violenta huelga de Octubre de ese año que finalizaría el 10 de diciembre de 1961 tras la mediación de la Iglesia Católica Argentina, quien con el fin de pacificar la situación se ofreció como mediadora del conflicto. (Di Santo, 1999)

Tanto los sindicatos como el gobierno se proclamaron vencedores del conflicto, aunque debemos decir que esa victoria fue “pírrica”. Si bien Frondizi logró que los casi 50.000 trabajadores cesanteados con indemnización durante ese año no fueran reincorporados y las políticas de reducción de personal a través de “retiros voluntarios” se mantuvieran vigentes, quedó debilitado a nivel político y sería derrocado pocos meses más tarde en 1962. Los gremios del sector, la Unión Ferroviaria y La Fraternidad lograron frenar muchas de las medidas de racionalización propuestas en el plan Acevedo, hecho que impulsó la renuncia del mencionado ministro. No obstante, los ramales clausurados por el Plan no se reabrieron y la crisis del sector ferroviario continuaría agravándose en las décadas siguientes.

Quizás donde mejor pueda verse reflejado la imposibilidad de aplicar políticas de largo plazo sea realizando un breve análisis del más famoso de los planes de racionalización ferroviaria con el que quedaría identificado el gobierno de Frondizi: el denominado “Plan de Largo Alcance”, conocido popularmente como el “Plan Larkin”.

Iniciado en 1959, bajo la dirección del coronel norteamericano Thomas Larkin, fue el más completo y serio estudio que se realizó sobre el transporte en la Argentina ya que incluía no sólo los ferrocarriles, sino los caminos, vías fluviales y puertos, con el objetivo de coordinar su desarrollo y asignar las prioridades de inversión que requería cada uno de los sistemas.

El desolador panorama con el que el Plan describió el estado de la red ferroviaria nacional, sumado a que había sido elaborado por sugerencia del Banco Mundial motivó que el informe fuera repudiado por los ferroviarios y posteriormente por la historiografía nacionalista quienes consideraron a Larkin como el fiel representante de los intereses extranjeros que pretendían imponer el transporte automotor en Argentina. (Cena, 2003; Raffaghelli, 2004)

En cuanto a la extensión de la red ferroviaria que por ese entonces rondaba los 43.000 kilómetros, el Plan Larkin recomendaba la supresión de cerca de 15.000 kilómetros de vías en ramales marginales o improductivos, aunque se recalca que dichas clausuras debían realizarse por etapas, y siempre y cuando existieran o se construyeran caminos alternativos al ferrocarril. En el informe, Larkin destacaba la imposibilidad de realizar un servicio eficiente debido al pésimo estado de la infraestructura ferroviaria. Un 60 % de los rieles, locomotoras a vapor y vagones de carga y pasajeros tenían más de 40 años de antigüedad con el agravante de que el 75 % de las locomotoras y el 50 % de los vagones se encontraban en muy malas condiciones. El plan proponía eliminar el material obsoleto y con la chatarra financiar la compra de la mitad de locomotoras diesel necesarias para modernizar la red. La reducción de personal propuesta en el plan también era significativa, como también las modificaciones que debían realizarse en las áreas gerenciales y administrativas. (MOSP, 1962)

El Plan Larkin fue presentado oficialmente en 1962 pocos días antes de que el presidente Frondizi fuera derrocado por los militares, de allí que fuera atacado y rápidamente dejado sin efecto. Si bien ha quedado en la memoria colectiva injustamente “demonizado” como

“antiferroviario” y favorable a los intereses de la industria automotriz, un análisis objetivo del plan permite desmentir cabalmente este prejuicio.

Gran parte del desmantelamiento que sufriría la red ferroviaria argentina en las décadas siguientes se hizo tomando en cuenta muy pocas de las recomendaciones que figuraban en el Plan. A modo de ejemplo, se cerraron ramales sin construir caminos alternativos que los reemplazaran, no se introdujeron mejoras significativas en el área de gestión y la modernización de la infraestructura y material rodante fue mucho menor de lo que se requería para conformar una red eficiente. (Ortega, 2011)

No hay elementos fehacientes presentes en el Plan que remarquen la superioridad del transporte automotor sobre el ferrocarril si la red se modernizaba tal como se proponía. De hecho como el propio Larkin se encarga de recalcar en su informe:

La eliminación de los ferrocarriles privaría a la nación de las ventajas de la competencia, dejando librado a las empresas de transporte por carretera, el monopolio del transporte en la mayor parte del país. Por lo tanto, hemos llegado a la conclusión de que la red ferroviaria rehabilitada, es una parte esencial de cualquier sistema de transporte en la Argentina. (MOSP, 1962, p.30)

Si bien nunca lo sabremos, tal vez la suerte corrida por la red ferroviaria argentina no hubiera sido tan nefasta si se hubiesen aplicado muchas de sus recomendaciones. A pesar de las críticas que justificadamente o no pueden realizársele, lo cierto es que a pesar de haber pasado más de medio siglo de su elaboración, el Plan Larkin continúa siendo el único estudio integral de sus sistemas de transporte realizado en Argentina.

El desarrollo de la industria automotriz, considerada una de las prioridades en materia de transporte por el gobierno de Frondizi tampoco pudo escapar a las fluctuaciones. Allí también pueden apreciarse dos etapas claramente diferenciadas: la primera ubicada entre 1959 y 1961 (con altos niveles de rentabilidad producto de una alta demanda insatisfecha y la masiva llegada de capitales extranjeros), y otra de crisis que se extenderá hasta 1964, cuando por razones políticas y económicas volvió a disminuir la entrada de capitales y comenzó a sentirse nuevamente la falta de divisas. Temática que ampliaremos en las páginas siguientes.

## II. ¿LAS POLÍTICAS DE FAVORECER Y PRIORIZAR LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ POR SOBRE LOS FERROCARRILES, ACENTUARON DE MANERA “DELIBERADA” LA CRISIS QUE EXPERIMENTABA LA RED FERROVIARIA PARA FAVORECER SU POSTERIOR DESMANTELAMIENTO, TAL COMO AÚN SIGUEN SOSTENIENDO LOS FERROVIARIOS?

Para responder este interrogante debemos tener en cuenta que los ferrocarriles en Argentina ya estaban en crisis desde la década del 30. El tráfico de cargas, sector que históricamente le proporcionó a los ferrocarriles sus mayores ganancias, estaba en constante retroceso desde la crisis del 30, pasando de un promedio anual de 50 millones toneladas en los años previos a la crisis, a 25 millones de toneladas durante los primeros años del gobierno de Frondizi. Esta tendencia decreciente tiene varias explicaciones de las cuales la competencia del transporte automotor, que especialmente en distancias cortas es más rápido y eficiente es de las más destacadas, tal como puede apreciarse analizando las cifras de los cuadros 1 y 2.

CUADRO 1

<i>Distribución de las cargas transportables (en miles de toneladas)</i>						
<i>Año</i>	<i>Ferrocarril</i>	<i>% del total transportado</i>	<i>Automotor (+de 60km.)</i>	<i>% del total transportado</i>	<i>Automotor (- de 60km.)</i>	<i>% del total transportado</i>

<b>1958</b>	25.320	10,69	82.954	35,02	110.661	46,71
<b>1959</b>	26.798	11,66	74.483	32,42	110.060	47,91
<b>1960</b>	26.166	11,14	74.938	32,02	111.372	47,60
<b>1961</b>	21.964	8,85	79.486	32,05	118.702	47,86
<b>1962</b>	17.220	7,07	82.445	33,88	113.410	46,60

Fuente: Elaboración propia en base a Adefa (1966)

CUADRO 2: DISTRIBUCIÓN DE LOS PASAJEROS TRANSPORTADOS VÍA TERRESTRE

<b>Año</b>	<b>Ferrocarril</b>	<b>% del total transportado</b>	<b>Automotor (corta, media y larga dist.)</b>	<b>% del total transportado</b>	<b>Total transportado (incluy subte)</b>
<b>1958</b>	618.124	23,16	1.685.531	63,17	2.668.061
<b>1959</b>	622.551	24,57	1.560.341	61,60	2.532.853
<b>1960</b>	604.051	23,52	1.663.153	64,77	2.567.728
<b>1961</b>	579.850	22,15	1.755.163	67,07	2.616.729
<b>1962</b>	444.911	16,79	1.953.828	73,77	2.648.367

Fuente: Elaboración propia en base a Adefa (1966)

A ello hay que sumarle que el déficit operativo de los ferrocarriles se venía incrementando constantemente a partir de la nacionalización como consecuencia de una suma de factores que incluía mayores costos de explotación, imposibilidad de aumentos sustanciales de tarifas, reducción del volumen de carga transportada e incremento de la demanda de servicios suburbanos en el área de pasajeros impulsada por los procesos migratorios llevados a cabo a partir del gobierno de Perón. Hecho que permite explicar el aumento de la dotación de personal que de 158.000 en 1947 alcanzaría un record de 220.000 en 1959 durante el gobierno de Frondizi, por lo cual un porcentaje cada vez mayor de los ingresos ferroviarios debían utilizarse para el pago de salarios, quedando cada vez menos recursos económicos para la renovación y modernización de la red.<sup>1</sup>

Dado que uno de los más graves problemas que había que resolver en el corto plazo era el deterioro y la antigüedad del material rodante, se profundizó la política de compras de locomotoras diésel que se había iniciado en los años anteriores. Durante el gobierno de Frondizi fueron adquiridas más de 450 locomotoras diésel, cerca de 500 coches motor, más de 200 coches para servicio eléctrico y unos 5.000 vagones tanto de pasajeros como de carga para ir reemplazando el material rodante más deteriorado, lo que permitió por ejemplo duplicar el parque de locomotoras diésel existentes.

La magnitud de las compras realizadas durante su mandato, presupuestada en cerca de 500 millones de dólares (sólo igualada en cantidad por la renovación producida a principios de los años 70) es uno de los elementos que claramente permite matizar el perfil marcadamente “antiferroviario” con el cual siempre se ha identificado el gobierno de Frondizi. El lado negativo de este proceso estuvo dado en que dichas compras se realizaron de una forma un tanto

<sup>1</sup> La razón salarios sobre ingresos de explotación pasó del 79,5 % en 1953 al 134 % en 1958.



“anárquica” reflejada en la variedad de máquinas de distinto tipo, origen, marca y avance tecnológico que se adquirieron hecho que dificultaba su mantenimiento posterior ante la falta de repuestos adecuados, motivando la permanente queja tanto de legisladores como del personal ferroviario.<sup>2</sup>

Para el gobierno, otra de las causas que ayudaban a comprender el elevado déficit ferroviario era la escasa productividad de los obreros del riel. Hay que aclarar que en aquél tiempo al hablar de productividad ferroviaria en Argentina se hacía referencia básicamente a la gran cantidad de “tiempos muertos” que existían en los ferrocarriles. Para medirlos se utilizaban entre otros índices, relaciones entre número de agentes y kilometraje recorrido por los trenes, etc.<sup>3</sup> Según el gobierno de Frondizi, distintos estudios técnicos efectuados por la Dirección de Planeamiento demostraban que el trabajo efectivo promedio de los agentes ferroviarios oscilaba en alrededor de 3,5 horas diarias, lo que hacía necesario un personal mucho más numeroso del que correspondería si todos cumplieran una jornada normal. Justamente el intento de modificar los reglamentos laborales a través del Plan Acevedo sería otro de los detonantes de la mencionada huelga de Octubre de 1961.

Paradójicamente, si en los años veinte el automóvil había visto en el ferrocarril el “enemigo” que impedía que su expansión fuese más acelerada, en la década del cincuenta los ferrocarriles verán la competencia “desleal” del automotor como uno de los causantes de la crisis que afectaba a este medio de transporte.

A pesar de los pocos fundamentos sólidos que tenían las acusaciones de los ferroviarios, lo cierto es que en el marco del Plan Acevedo, el gobierno puso en marcha a través del Grupo de Planeamiento de los Transportes un “Plan de Emergencia” para solucionar los problemas más acuciantes, no sólo en materia ferroviaria, sino también en el área de la red vial. Y al analizar las cifras presupuestadas en ambos planes podríamos otorgarle cierta justificación al “enojo” ferroviario.

La inversión total presupuestada para la construcción y renovación de caminos promediaba los 5.000 millones de pesos anuales alcanzando a fines de los años 60, más de 51.000 millones de pesos. En cambio, el plan de emergencia ferroviaria que incluía entre otras acciones la reparación de vías, vagones, locomotoras y otras obras de infraestructura y mantenimiento tenía un presupuesto final cercano a los 25.000 millones de pesos, es decir menos de la mitad de lo destinado para el sector vial. (Ortega, 2016)

Cifra claramente insuficiente para las necesidades del sector ferroviario, que aunque si bien es cierto que no incluía en dicho presupuesto las compras de nuevo material rodante, tampoco tenía demasiado en cuenta las recomendaciones elaboradas en el famoso y polémico Plan Larkin, que en ese momento el gobierno había mandado a realizar y que estimaba una inversión inicial hasta el año 1964 superior a los 60.000 millones de pesos para la renovación de la red ferroviaria. (MOSP, 1962)

Uno de los argumentos utilizados por el gobierno para priorizar la construcción de nuevas carreteras, por sobre la modernización de la red ferroviaria estaba en relación con la financiación de las obras. A principios del gobierno de Frondizi se sancionó la Ley N° 15.274 que creaba el Fondo Nacional Complementario de Vialidad constituido por impuestos a las cubiertas y los vehículos automotores cuyo peso bruto excediera las doce toneladas. El objetivo de este Fondo

---

<sup>2</sup> Entre el material rodante adquirido se encontraban variadas marcas como: GENERAL MOTORS, GENERAL ELECTRIC, ALCO (EE.UU.), ENGLISH ELECTRIC (Inglaterra), COCKERILL OUGREE (Bélgica), MONTREAL (Canadá), FIAT (Italia), KAWASAKI (Japón), GANZ MAVAG (Hungría) etc.

<sup>3</sup> Estos índices eran fuertemente cuestionados por los sindicatos del sector.

Complementario era mejorar el servicio brindado en 15.000 kilómetros de caminos troncales en un lapso de diez años. Con el mismo objetivo se aplicaron diferentes impuestos a los combustibles y lubricantes. Sin embargo, se debe relativizar la idea de que el desarrollo del Sistema Vial realmente se autofinanciaba, ya que no siempre los fondos recaudados por dichos impuestos se derivaban directamente a la construcción y mantenimiento de carreteras y a lo largo de todo el periodo analizado el tesoro nacional también realizó aportes para el desarrollo vial.

No obstante, más allá de las fuentes de financiamiento utilizadas, la inversión en construcción y mantenimiento de la Red Vial fue muy importante para el gobierno Desarrollista, como lo prueba la evolución de la Red Nacional Pavimentada que de 9.700 Km. en 1958, pasó a 14.600 Km. en 1964 para finalizar a comienzos de la década de 1970 en 20.770 Km. (Ortega, 2016)

Quizás, una explicación más satisfactoria acerca de la elección del desarrollismo por la industria automotriz en perjuicio de la ferroviaria, haya que encontrarla en las características de producción en serie que posee la primera, cuya demanda es más estable en el tiempo que la producción ferroviaria que abastece un mercado pequeño de demanda más “espasmódica” (Müller, 1994)

Tal vez la respuesta más adecuada a la polémica pueda darla el hecho de que el rápido desarrollo del sector automotriz le permitió a un presidente tan cuestionado por distintos sectores como Frondizi, mostrarle a los sectores medios, principales consumidores de estos bienes, las bondades y la efectividad de la propuesta económica desarrollista. No hay que olvidar que el 80% del crecimiento industrial logrado durante su presidencia se debió a la expansión de la industria automotriz.

Uno de los argumentos más utilizados por los ferroviarios detractores de la política de Frondizi por su decisión de favorecer y priorizar el transporte automotor por carretera por sobre los ferrocarriles, está relacionado con la presión que (según ellos) ejercieron los capitales norteamericanos sobre el gobierno desarrollista, quien les otorgó amplias facilidades para la radicación de gran parte de las veintiséis terminales automotrices con que contaba el país a comienzos de los años 60. En general, las teorías conspirativas si bien pueden ser muy populares y difundidas suelen tener pocos visos de realidad. Una muy buena respuesta a estas críticas las mencionó en aquél momento Juan Ovidio Zavala, especialista en transportes y secretario técnico del gobierno de Frondizi:

Si construir caminos era supeditarse a los intereses norteamericanos, no construirlos podría ser supeditarse a los intereses británicos y a la oligarquía agroexportadora, que la izquierda y el nacionalismo que hoy nos critica hasta hace pocos años también condenaba...

(Zavala, 1963, p.140).

Lo cierto es que a modo de conclusión sobre el tema habría que considerar que la expansión del sector automotriz y la crisis que afectaba el sector ferroviario ocurridas durante el gobierno de Frondizi son dos procesos que si bien se dieron de manera simultánea, no necesariamente estaban directamente vinculados el uno con el otro.

### III. ¿PUEDE CONSIDERARSE REALMENTE EXITOSA LA POLÍTICA DE FOMENTO A LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ LLEVADA A CABO POR EL DESARROLLISMO?

Una de las particularidades del mercado automotor argentino de fines de los años cincuenta que lo hacían muy atractivo para la llegada de terminales internacionales era su

importante demanda insatisfecha, producto de una producción nacional reducida y un volumen de importaciones caracterizado por su irregularidad.

Para Frondizi la industria automotriz era considerada como una de sus prioridades por sus efectos multiplicadores en la economía, ya que con su desarrollo se produciría un notable incremento de las ventas en el mercado interno y la multiplicación de las plantas terminales incentivaría un crecimiento del empleo en la rama como también en aquellos sectores asociados. (Ortega, 2016)

Entre las leyes destinadas a atraer capitales externos por parte del gobierno de Frondizi hay que destacar la sanción en 1958 de la Ley 14.780 de Inversiones Extranjeras que establecía la igualdad jurídica del capital extranjero respecto del nacional y aseguraba la libre transferencia de utilidades a través del mercado libre de cambios. En simultáneo surge la Ley 14.781 de Promoción Industrial, que fijaba pautas para la promoción y fomento de la inversión nacional y extranjera en aquellas industrias que el gobierno buscaba promover como por ejemplo la automotriz. Gracias a estas leyes, de los aproximadamente 570 millones de dólares que fueron invertidos en la Argentina por empresas extranjeras en el período 1959-62, 150 millones correspondían al sector automotor (Schvarzer, 1987).

Como complemento a estas políticas, el gobierno estableció a través del decreto 3.693 de 1959 el Régimen de Promoción para la Industria Automotriz, que constituiría un elemento fundamental para comprender las características que adquiriría la producción de automotores en Argentina desde ese momento. Con este decreto se buscaba impulsar la fabricación local de automotores, elevando drásticamente los aranceles para la importación de vehículos desarmados y prohibiendo “virtualmente” la de unidades armadas. También establecía que las empresas debían incorporar gradualmente en los vehículos componentes de origen nacional hasta alcanzar un 90% en el año 1964. Sin embargo, el mencionado decreto 3.693/59 no estaba exento de defectos y más allá del objetivo original de la incorporación masiva de componentes nacionales, el régimen terminaba permitiendo que durante toda su vigencia las empresas pudieran importar hasta el 60 % de las partes que componían el vehículo.

Debido a que ninguna propuesta presentada fue rechazada entre fines de 1959 y los años siguientes, el gobierno aprobó los planes de producción de veintiséis empresas. A las tres grandes automotrices norteamericanas (Ford, General Motors y Chrysler) se le sumaron empresas ya radicadas desde los años 50 (IKA, Mercedes Benz y Fiat), otras multinacionales de origen europeo que se asociaron con firmas nacionales (Citroën, Peugeot, Renault) y finalmente un importante número de empresas locales que adquirirían licencias de empresas europeas y que salvo alguna excepción tendrán una existencia fugaz fabricando muy pocas unidades.<sup>4</sup>

Hay que destacar que en materia automotriz, la industria argentina utilizó las pocas alternativas que se consideraban viables en aquél momento tales como: copiar modelos europeos, conseguir a través de licencias la matricería de fábricas extranjeras para realizar una versión argentina del vehículo o directamente importar partes para ensamblarlos a nivel local.

Más allá de la liberalidad con la que el gobierno utilizó el decreto 3.693, otorgando permisos de radicación a emprendimientos poco viables económicamente (alguno de los cuales ni siquiera llegaron a disponer de una planta fabril), los resultados en cuanto al incremento de la producción local de automotores pueden considerarse positivos.

---

<sup>4</sup> Entre esas firmas podemos mencionar a Autoar, Cisitalia, Dinborg, Goliath Hansa, Isard, Los Cedros, O.Marimon, Panambi.

Si se toma como punto de partida 1951 -por ser el año que comienza a producirse de manera local algunos vehículos-, tendremos una producción total hasta 1957 que no superó las 35,500 unidades, mientras que la importación alcanzó aproximadamente las 115,800 unidades. A partir de 1958, con la llegada de Frondizi al gobierno y extendiendo el análisis hasta 1964, fecha en la que debería haber terminado su mandato, la producción automotriz aumentó exponencialmente superando las 687,500 unidades, mientras que las unidades importadas se redujeron a 45,600. A su vez, el complejo automotor empleaba para esa fecha el 11% de la ocupación industrial argentina. (Ortega, 2016)

Sin dudas uno de los aspectos más negativos que trajo aparejada la implementación del decreto 3.693/59 fue que en vez de fomentar la consolidación de una industria automotriz netamente nacional de carácter competitivo, terminó favoreciendo que pequeñas empresas locales hicieran su “negocio” limitándose a ensamblar autopartes de origen extranjero. Lo cierto es que la mayoría de estos emprendimientos más que “fábricas” en realidad eran “talleres de armado” donde a las autopartes de origen extranjero le agregaban un pequeño porcentaje de piezas de origen nacional como parabrisas, asientos, revestimientos, etc.

Si bien el decreto establecía metas mínimas de producción que debían cumplirse anualmente, la realidad indicó que el gobierno no pudo (o no quiso) durante esos primeros años verificar dichos cumplimientos, lo que le valió fuertes críticas en la opinión pública y de parte de las principales empresas del sector. De esta forma se pondría de manifiesto una de las características que tendría a partir de ese momento la industria automotriz argentina como lo fue su carácter oligopólico al quedar concentrada en manos de las empresas transnacionales. En 1970, a tan sólo una década de comenzada la expansión automotriz quedaban en Argentina únicamente diez empresas terminales, nueve de las cuales, eran filiales de empresas transnacionales y solo una, la estatal IME era de capital local. A estas debilidades hay que sumarle otro aspecto negativo del desarrollo automotor, el hecho de que pese a la oferta y competencia existente, el precio de los automotores en Argentina superaba largamente los vigentes a nivel internacional. Por lo cual, la producción únicamente podía comercializarse en el protegido mercado nacional. Para los fabricantes los altos precios de los autos estaban en relación con los altos costos de producción, que en parte se debían al elevado valor local de algunas materias primas como el acero o los componentes de origen nacional. También resaltaban el hecho de que la pequeña escala de la producción local, hacía inviable en términos económicos la utilización de tecnologías de punta o procesos de trabajo completamente automatizados.

En síntesis, es muy posible que la inestabilidad política y económica que enfrentó el gobierno de Frondizi implicó que el desarrollo del sector automotor durante el mencionado gobierno haya presentado importantes desequilibrios y el sector haya crecido con características propias que presentan más debilidades que fortalezas, generando estructuras que recién a comienzos de este siglo debido a los cambios impulsados por la globalización, han experimentado ciertas modificaciones. Como se ha analizado en estas páginas, durante la década del sesenta los proyectos de fomentar una industria automotriz nacional con capitales locales resultó inviable, las empresas multinacionales no introdujeron innovaciones tecnológicas significativas, por lo cual la competencia entre terminales no produjo un abaratamiento de los automóviles, ni el desarrollo del sector significó un alivio en la balanza de pagos tal como se había anunciado gubernamentalmente.

#### IV. ¿QUIENES FUERON LOS PRINCIPALES RESPONSABLES DE LA CRISIS QUE ATRAVESABAN LOS FERROCARRILES ARGENTINOS?.

A la hora de hacer un breve balance sobre el tema se debe dejar en claro (aunque sea doloroso hacerlo) que prácticamente todos los actores sociales involucrados: gobierno, funcionarios, sindicatos, proveedores, contratistas, trabajadores e inclusive usuarios han sido responsables en mayor o menor grado del derrumbe que ha sufrido la red ferroviaria argentina en los últimos cincuenta años.

Es probable que una de las razones por las cuales es tan difícil y complejo comprender la crisis que viene afectando al sistema ferroviario argentino se deba a que se conocen cuales son los problemas que hay que solucionar pero todos los actores involucrados se desligan de sus responsabilidades, prefiriendo acusar a la otra parte, tal como ocurrió durante el gobierno de Frondizi. Para la línea gerencial los responsables del mal funcionamiento de los ferrocarriles eran los trabajadores. Para los trabajadores la responsabilidad se debía a la deficiente gestión de los gerentes. El Estado responsabilizaba a ambos sectores. Ambos sectores responsabilizaban al Estado por falta de políticas de inversión, etc.

El gran problema era que todas las posiciones tenían parte de razón, lo que hizo imposible que se llegase a un acuerdo y empezaran a aplicarse las soluciones correctas

Si se toma como referencia al gobierno de Frondizi, las políticas para solucionar la crisis ferroviaria estuvieron plagadas de marchas y contramarchas. La gran mayoría de los planes descriptos en este trabajo, ya sean “modernizadores” o “racionalizadores” quedaron inconclusos tras la caída de Frondizi en 1962 o directamente no llegaron a implementarse. El famoso y polémico “Plan Larkin” es un cabal ejemplo de esta afirmación. Gran parte de las políticas de desmantelamiento que ha sufrido la red ferroviaria argentina en el último medio siglo se le atribuyen (erróneamente) a este Plan que técnicamente nunca llegó a concretarse.

Todo esta compleja situación que afectó al sector ferroviario se tradujo en la imposibilidad de que se obtuvieran resultados positivos, como lo demuestra el hecho de que pese a haberse producido entre 1960 y 1961 una reducción de casi 48.000 trabajadores, el déficit en dólares aumentó en 40 millones. Lo que pone de manifiesto que la crisis que afectaba a los ferrocarriles era producto de una multiplicidad de factores que requería soluciones no tan simplistas como las que intentaron llevar a cabo los funcionarios racionalizadores, para quienes la reducción de personal y cierre de ramales era la solución de todos los males.<sup>5</sup>

Como se ha visto a través del análisis de diferentes informes, una de las principales causas del déficit puede explicarse por los gravísimos problemas en la gestión que han afectado al sistema ferroviario argentino. Sin embargo, desde el gobierno de Frondizi en adelante, las mejoras en la gestión comercial y administrativa prácticamente no han sido tomadas en cuenta en los planes de racionalización que se aplicarían en las décadas siguientes donde se priorizarían permanentemente políticas de reducción drástica del gasto y desmantelamientos antes que otras que elaboren estrategias comerciales que impulsen un crecimiento de los ingresos ferroviarios.

A la luz de los acontecimientos resulta indudable que la llegada al gobierno de Arturo Acevedo como ministro de Obras y Servicios Públicos y ponerlo al frente del problema ferroviario no fue la decisión más acertada, dado el profundo rechazo que generaba su figura

---

<sup>5</sup> Ha pasado casi medio siglo desde la caída de Frondizi y los problemas del servicio ferroviario continúan sin solución, con el agravante de que para fines de los años 50, la red ferroviaria tenía una longitud aproximada de 43.900 kilómetros y empleaba a más de 220.000 trabajadores. En la actualidad quedan operativos menos de 20.000 kilómetros de vías, la mayoría de las cuales está en muy malas condiciones y el personal ferroviario no supera los 20.000 trabajadores, y a pesar de ello el sistema continúa siendo fuertemente deficitario.

entre los ferroviarios. A sus estrechas vinculaciones con la industria automotriz (que Acevedo nunca pudo desmentir) se le sumó una notable intransigencia dentro de las múltiples mesas de negociaciones que se produjeron durante su gestión. Debido a su accionar sería el principal responsable del legado de “antiferroviario” con que quedaría para siempre identificada la figura de Frondizi.

Tampoco escapan de las críticas los niveles gerenciales ya que EFEA, “Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino”, creada en 1956 cuyos objetivos originales eran lograr una uniformidad de criterios en la administración y explotación comercial de las seis líneas que componían la red ferroviaria argentina, planteándose como una empresa ferroviaria con capacidad necesaria para cumplir funciones ejecutivas, normativas, administrativas, de planificación etc. irá viendo como su autoridad y funciones disminuirían gradualmente a partir del gobierno de Arturo Frondizi, quien no iba respetar el carácter autónomo que en teoría debía tener la empresa. Rebautizada años más tarde como “Ferrocarriles Argentinos”, denominación que mantendría hasta la década del 90, EFEA se transformaría no en una empresa moderna y eficaz, sino en un ente burocrático que los diferentes gobiernos de turno utilizarían como “botín político” para premiar a sus funcionarios “amigos” designándolos en los principales cargos.<sup>6</sup>

De esta forma, esta organización ferroviaria no escapó a la inestabilidad política que caracterizó nuestra historia en los últimos cincuenta años, lo que se reflejó en los constantes cambios gerenciales que impidieron poder llevar a cabo una política ferroviaria de largo plazo. (Ortega, 2015)

En el caso de los trabajadores debemos concluir (aunque sea “políticamente incorrecto” hacerlo) que los propios ferroviarios de aquél entonces poco hicieron para ayudar a los ferrocarriles en relación a la grave crisis que afectaba al sistema. Es posible que no hayan comprendido que el modelo ferroviario tal cual ellos lo conocían pertenecía a un pasado al que ya no se podía volver. Con justificación (o sin ella), pusieron trabas a los intentos de modernización administrativa e inclusive tecnológica que se propusieron.

En referencia al reglamento de trabajo, defendieron a ultranza algunas “grietas” que contenían las reglamentaciones laborales elaboradas décadas anteriores y que conspiraban con la introducción de mejoras que le hubieran dado mayor productividad al sistema.

Es posible que la aplicación de muchas de estas medidas en tiempo y forma hubieran evitado el agravamiento de la crisis que continuó devastando el sistema ferroviario. De este modo, muchos de los ferroviarios terminaron siendo partícipes junto con los funcionarios de turno del descontrol y la corrupción imperante, contribuyendo a que el ferrocarril quedara cada vez más desprestigiado frente a la pujanza que representaba el transporte automotor que continuaría ganando, aún con desequilibrios, cada vez mayor terreno, dentro de la estructura de transporte argentina.

## V. CONCLUSIONES FINALES

Es posible que la crisis en la que aún se encuentra el sistema ferroviario argentino y la deficiente infraestructura en materia de transporte este estrechamente relacionada con la falta de una verdadera “voluntad política” de parte de los gobiernos de turno que estén dispuestos a tomar las medidas necesarias para solucionarla.<sup>7</sup> Hecho que resulta doloroso, ya que en

---

<sup>6</sup> Analizando, las cúpulas directivas de EFEA vemos alternar funcionarios con probada experiencia en materia de transporte con otros que no la poseían.

<sup>7</sup> Un cabal ejemplo de esta situación lo muestra la actual renovación del material rodante ferroviario producida en los últimos años, ya que es producto no tanto de la imperiosa necesidad de realizarlo ante su evidente deterioro sino debido a la

numerosas fuentes oficiales como por ejemplo en el estudio realizado por la Comisión Bicameral de la Cámara de Senadores durante el gobierno de Frondizi se afirmaba que el ferrocarril dejaba sin transportar más de un 56 % de las cargas por no contar con la infraestructura en condiciones; lo que pone de manifiesto el potencial económico que aún tenía (y todavía tiene) el ferrocarril, que de ningún modo justifica la magnitud del desmantelamiento que se produciría en la red argentina en las últimas décadas. De la misma forma, en la actualidad el sector automotriz pese a su importancia dentro de la estructura económica argentina mantiene un alto grado de componentes importados, situación que le genera una pérdida de competitividad a nivel internacional. Un problema similar que también atraviesa a buena parte de la producción argentina tanto agrícola- ganadera como industrial que debe enfrentar de altos costos en materia de flete, producto de las falencias de una infraestructura vial que tampoco ha tenido en las últimas décadas la inversión que realmente requería.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Cena, Juan Carlos (2003): *El Ferrocidio*. La Rosa Blindada, Buenos Aires.

Di Santo, Antonio (1999): “La Huelga de 1961.” en Lucita, Eduardo (1999); *La Patria en el Riel*. Ediciones del Pensamiento Nacional, Buenos Aires, pp. 147-251.

Müller, Alberto (1994): “Tras la privatización: las perspectivas del medio ferroviario argentino” en Desarrollo Económico n° 134. Buenos Aires, pp. 243-262

Ortega, Fernando (2011): “Sin “vías” de solución. La crisis ferroviaria durante el gobierno de Frondizi “en B.Solveira (coord.), *Prescindencia e Intervención*, Córdoba, Editorial Brujas, pp.77-107.

----- (2015): “Acelerando hacia el desarrollo. La Industria Automotriz durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962)” en V Jornadas de la Industria y los Servicios, Buenos Aires, FCE UBA.

----- (2016): “¿Sobre “Ruedas” o Sobre “Rieles”? El impacto de las políticas desarrollistas sobre los sectores automotriz y ferroviario durante el gobierno de Arturo Frondizi”. en Cladhe V , San Pablo.

Raffaghelli, Luis (2004): *Las Grandes huelgas ferroviarias en Argentina*, Trabajo y Utopía, Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge (1987): *Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados*, Buenos Aires, CISEA

Zavala, Juan Ovidio (1963): *Desarrollo y racionalización*, Buenos Aires, Arayu

Fuentes:

Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA) (1966): *1.000.000 de automotores argentinos*. Buenos Aires.

Fondo del Centro de Estudios Nacionales (CEN) (1958-1962): *Archivos y documentos personales de la presidencia de Arturo Frondizi*. Biblioteca Nacional, Buenos Aires.

Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) (1962): *Grupo de Planeamiento de transporte: “Un plan de transporte de largo plazo para Argentina”*. Buenos Aires

---

presión ejercida por la opinión pública tras la famosa “Tragedia de Once” que el 22 de Febrero del 2012 concluyó con 51 víctimas fatales.

**LAS EXPERIENCIAS DE TURISMO RURAL  
COMUNITARIO Y LAS POBLACIONES ORIGINARIAS  
EN EL IMPENETRABLE, PROVINCIA DE CHACO,  
ARGENTINA**

BARANDA, LEOPOLDO DANIEL  
LOMBARDO, RICARDO DANIEL  
PEDERSEN, INGRID ADRIANA



# LAS EXPERIENCIAS DE TURISMO RURAL COMUNITARIO Y LAS POBLACIONES ORIGINARIAS EN EL IMPENETRABLE, PROVINCIA DE CHACO, ARGENTINA.

## I. INTRODUCCIÓN AL TURISMO RURAL COMUNITARIO

El turismo rural comunitario ha ido generando en estos últimos años grandes cambios en la estructura social, cultural y económica de muchos países, regiones y localidades especialmente en aquellos donde el flujo es habitual como en aquellos que lentamente se inclinan en desarrollar al turismo como una de sus actividades socio-económicas de base.

Diferentes autores en distintos idiomas y contextos históricos han buscado darle un contenido conceptual a qué es el turismo, y especialmente al momento de buscar darle forma a lo que llaman disciplina y convertirla en disciplina científica.

En el nivel académico el cuerpo de conocimientos es variado y grande, ya que el fenómeno por su alcance en la actualidad es estudiado desde diversas disciplinas, (antropología, economía, geografía, sociología entre otros); generando a partir de ello las interpretaciones del concepto desde la perspectiva de cada una de ellas.

En general varias posturas coinciden en que el turismo es un fenómeno de origen social con gran impacto en la economía, en lo político y el medio ambiente y que requiere de una base material que le otorga su viabilidad, como fenómeno complejo el turismo tuvo su origen en aspectos sociales con repercusión en lo económico, político, cultural y ambiental, influyendo en las estructuras modificándolas en cierta forma y otorgando características particulares en regiones y países.

Por tanto, estudiar las estructuras donde se observa influencia del turismo, requiere de una visión sistémica y de conjunto que haga posible la observación, análisis y predicción de situaciones derivadas de este fenómeno tan complejo.

Oliveira Santos (2007: 98) sostiene que "...las principales conceptualizaciones del turismo en el tiempo, han transitado desde su enfoque espacial al enfoque sistémico, en un afán por representar con precisión la realidad con el fin de lograr una mejor comprensión del turismo y una mejor calidad de la gestión de la actividad turística, contribuyendo al desarrollo del conocimiento académico del turismo, y que por lo tanto comprenderlo en su totalidad, demanda abordar las conceptualizaciones teóricas que contribuyeron a la comprensión de la dinámica y organización estructural del turismo".

Una gran mayoría de conceptualizaciones y/o interpretaciones toman como válido el hecho de que el turismo es concebido como un acto de consumo o actividad productiva, es importante no olvidar su análisis desde tres ángulos distintos: económico- territorial y cultural.

Desde los años 90's, el turismo es considerado como una actividad estructural formando parte de la vida de la sociedad y de la economía de los países. En este sentido se pueden mencionar cuestiones como la globalización, el impacto de las Tics, la competitividad, calidad y sostenibilidad, lo cual hace que el turismo se conciba como una actividad compleja que trasciende la apreciación objetiva (desplazamiento-estancia), incorporando nuevos enfoques subjetivos que se basan en la experiencia del turista, inclusive como el encuentro inter-étnico entre huéspedes y anfitriones.

Desde la cultura, mostrar lo auténtico, se ha convertido una de las experiencias más buscada por muchos turistas, el intercambio que se produce entre el anfitrión y el visitante, permiten a los imaginarios sociales conocer aspectos que tal vez para muchos han permanecido alejados de sus posibilidades, especialmente cuando uno de ellos no ha logrado contar con un fluido contacto con las realidades de otros entornos, a sus experiencias y a su conocimiento.

Hoy las posibilidades de convivencia, el intercambio y conocimiento de los visitantes con las poblaciones locales forma parte de una práctica social y cultural que genera una relación activa con el mundo, “hombres, lugares y paisajes del territorio”; dando lugar a un nuevas significaciones y valores humanos.

Como tal, el turismo es el fenómeno social más importante de esta época, como lo consideran muchos autores; ofrece la posibilidad de convivir, conocer y compartir con las comunidades locales de los lugares más recónditos de la tierra.

Las comunidades locales se encuentran ante este gran desafío, entendiendo al turismo como un fenómeno que les posibilite el acercamiento a otras culturas y a otras experiencias, cuyas características les demandan o exigen comenzar a examinar como concebir al Turismo Rural Comunitario.

En la actualidad se observan con mayor número de iniciativas y proyectos, relacionados con la actividad turística comunitaria; las cuales se consideran socialmente estratégicas y cuyas experiencias demuestran que brindan la oportunidad de generar ingresos, crean empleos, permiten en gran medida la incorporación de la mujer, inclusive a los espacios de toma de decisión, fomentan una actividad adicional a las actividades económicas tradicionales además de representar un apoyo para frenar la migración rural o mejorar la calidad de vida, preservar la arquitectura de los pueblos tradicionales, la cultura, el desarrollo sostenible y la participación activa de los grupos sociales.

Al encarar un proyecto turístico comunitario; es necesario observar que el turismo es una actividad económica que se la visualiza como una oportunidad de crecimiento -visión contradictoria con la del desarrollo sustentable, sin embargo, los recursos naturales y culturales y las fuentes para el abastecimiento de los servicios básicos deben ser manejadas adecuadamente para garantizar su sustentabilidad.

En este sentido debemos entender entonces que, turismo comunitario es una actividad económica importante, estratégica y que sustentablemente administrada puede conllevar a un desarrollo social.

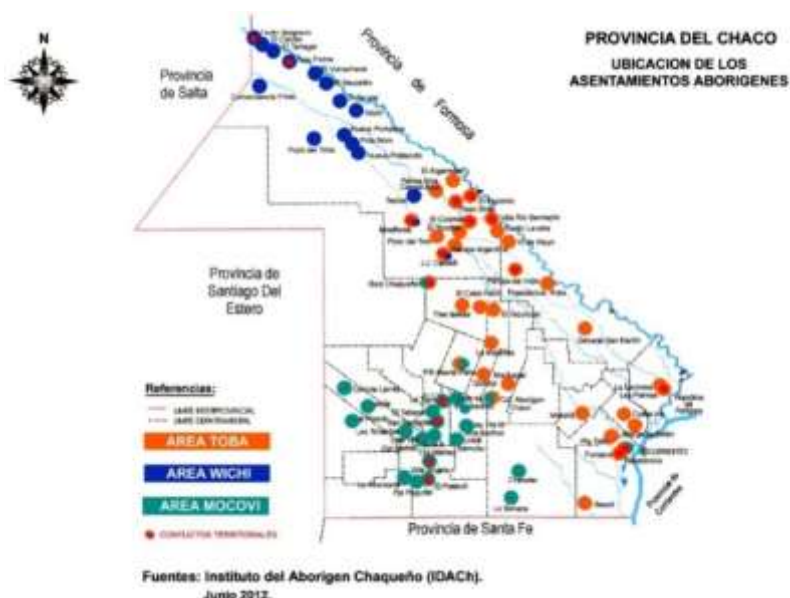
El elemento diferenciador del turismo comunitario en relación con otros tipos de turismo como el turismo rural en sí o el ecoturismo, radica en que son los propios miembros de la comunidad los dueños, gestores y beneficiarios de la iniciativa, participan activamente en la autogestión de los recursos con el objetivo de lograr equidad social.

La presente ponencia tiene la intención de comunicar una experiencia de identificación de productos turísticos en una región del oeste de la provincia del Chaco, Argentina con comunidades aborígenes y criollas, producto de una investigación realizada desde la Fundación de Estudios Ambientales y Sociales -IdEAS-, de la que somos parte, en el marco del Programa de Estructuración de Productos Turísticos solicitado por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID- durante el 2017.

## II. EL IMPENETRABLE CHAQUEÑO

La provincia de Chaco está ubicada al nordeste del país en la región del Chaco austral. Su población indígena total, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, es de 41.304 personas. La composición por Nación es: Toba 30.766 (74,5%); *Wichi* 4.629 (11,2%); *Mocoví* 3.873 (9,4%). El 59% del total provincial vive en área urbana y el 41% en área rural. En el área rural vive el 40% de Tobas, el 59% de *Wichi* y el 55% de *Mocovíes*, el resto en área urbana.

GRAFICO 1: PROVINCIA DE CHACO. LOCALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS DE PPOO.  
FUENTE: INSTITUTO DEL ABORIGEN CHAQUEÑO, 2012. RELABORACIÓN PROPIA



El Impenetrable chaqueño, es parte integrante de una de las regiones ecológicamente más importantes de Sudamérica. Es un lugar donde la colonización llegó tardíamente y, tal vez por ese motivo, todavía subsisten comunidades indígenas, así como montes relativamente conservados.

GRAFICO 2: ARGENTINA, PROVINCIA DE CHACO. LOCALIZACIÓN EL IMPENETRABLE.  
FUENTE: GREENPEACE, 2006.



El clima de la región es semitropical continental, y se caracteriza por los extremos de calor durante la primavera y el largo verano (llegando a superar 45 °C), y por la sequía prolongada de

abril a noviembre. Las precipitaciones anuales varían de 400 mm a 600 mm. Es notable la variabilidad de las precipitaciones de un año a otro, habiendo años más húmedos y otros con sequías prolongadas.

Las Poblaciones Originarias en el Chaco dan cuenta de un conjunto de realidades cuya especificidad difiere del conjunto de habitantes pobres e indigentes de la región. Las comunidades originarias que habitan en El Impenetrable, que se extiende al oeste de la provincia y es el territorio ancestral *Q'om* y *Wichi*, padecen las prácticas discriminatorias con relación al ambiente, más precisamente por causa de desmonte; sobre quienes recaen los impactos relacionados a las modificaciones y alteraciones del hábitat en sus lugares de origen; viéndose forzados a vivir en condiciones ambientalmente riesgosas, obligados a desplazarse y/o sufrir los efectos directos de la degradación ambiental sobre su salud.

Los PPOO que viven en esta zona, asumen una carga desproporcionada de los impactos de la degradación y las externalizaciones ambientales negativas. La degradación ambiental acarrea entre otros graves problemas, vulnerabilidad del hábitat relacionado con el déficit de agua, y críticos problemas de salud.

Esta situación adquiere magnitudes importantes en El Impenetrable, donde la expansión de los agronegocios con grandes extensiones de plantaciones de soja y la explotación forestal en esa región tan vulnerable por los tipos de suelos, por el clima y la escasez de agua que allí predominan anuncia el probable colapso de ese frágil ecosistema; donde la población originaria presenta severas dificultades para sobrevivir, persistiendo crónicos problemas para la obtención de agua para consumo, entre otras carencias vitales.

Actualmente existe mucha presión sobre el monte que va quedando, se pierde el acceso a los animales silvestres y la recolección de frutos, modificándose la dinámica total del ambiente. A los graves problemas ecológicos del territorio habitado por estas comunidades, se le debe sumar los críticos problemas habitacionales, sanitarios y alimentarios que se derivan de la pauperización y del desequilibrio ambiental.

Hoy en día criollos e indígenas comparten el territorio, pero, en determinadas zonas, la convivencia aún sigue estando marcada por los conflictos.

Los criollos, son familias que viven en el territorio hace varias generaciones y que, tal como las familias indígenas, se encuentran muchas veces en situaciones de pobreza, desnutrición y graves problemas de salud. Se suman a estos problemas la falta de propiedad legal de las tierras, cuya mayoría sigue siendo fiscal. Los espacios ocupados por los criollos se superpusieron, en muchos casos, con territorios indígenas ancestrales de los cuales los pobladores originarios siguen ocupando.

### III. INTERFLUVIO RIO TEUCO-BERMEJITO.

En 1924 en la provincia de Chaco se sancionó una Ley Provincial de regularización de la titulación de las tierras de las comunidades indígenas, la que quedó sin aplicación durante varios años. En 1999 se entregó finalmente en propiedad a la Asociación Comunitaria Meguesogoxi - ACM-, 150 mil has. en la zona denominada Interfluvio. El Interfluvio comprende el área ubicada entre los ríos Teuco y Bermejito. En estos territorios se refugiaron los Toba (*Q'om*) ante el avance del ejército.

La titularización de estas tierras no se hizo efectiva durante muchos años lo que permitió al asentamiento criollo, razón por la cual varias familias criollas siguen viviendo adentro de la propiedad indígena en el interfluvio.

IMÁGENES 3 Y 4. PROVINCIA DE CHACO. ZONA DE INTERFLUVIO TEUCO-BERMEJO Y SECTOR NOR-OESTE ÁREA DE ESTUDIO (1) DESDE LA CONFLUENCIA.



Fuente: Google Earth. Relaboración propia, 2017

Estas tierras se entregaron en propiedad mediante título comunitario a la Asociación Meguesoxochi, representante de 15 comunidades indígenas Q'om quien recibió del gobierno de Chaco el título de propiedad de las tierras del Interfluvio Teuco-Bermejito.

La población del área de estudio formada por aborígenes y criollos en iguales proporciones. La distribución de esta población es muy variable, al igual que la cantidad de familias indígenas por paraje, y se evidencia un gran movimiento de pobladores tanto hacia fuera como hacia dentro del territorio. La mayoría de las familias están en situación de extrema vulnerabilidad. Los jóvenes emigran a los centros poblados en búsqueda de alguna oportunidad laboral y encuentran otro modo de vida.

De acuerdo con el relevamiento de 2011 la población indígena que vive dentro de las tierras de la Asociación Meguesoxochi suma ascendería a más de 400 familias.

La situación de los criollos frente al traslado no es homogénea. Algunas familias de criollos aceptaron el traslado y la relocalización. 155 familias criollas no quieren abandonar las tierras y se resisten a la relocalización.

Respecto a la situación social de las comunidades indígenas Q'om en el Interfluvio, no difiere en gran medida de la que padecen los originarios en todo el territorio provincial, descrito en párrafos precedentes de esta propuesta. En el área considerada como ACM viven en parajes rurales, cultivan pequeñas parcelas, son peones temporarios en los obrajes, aserraderos, hornos de ladrillos y carbón, empleados municipales en los pueblos o agentes sanitarios de Ministerio de Salud Pública provincial. Venden sus artesanías o las cambian por mercadería o ropa usada en los centros poblados. Ocasionalmente cazan, pescan y recolectan frutos, y miel silvestre. Hacen artesanías de barro, tejidos de fibras vegetales; conservan algunos bailes y cantos y suelen acudir el *Pio'oxonaq* para ser curados.

Actualmente hay un fuerte movimiento de recuperación y revalorización cultural, muchos conservan elementos de su cosmovisión, su lengua y su medicina tradicional; trabajan en alfarería, cestería, tejeduría.

En la comunidad criolla también se ha dado también un proceso de empobrecimiento paulatino. La reducción de la hacienda, que fuera históricamente su actividad principal, se vio mermada, por inundaciones, sequías, enfermedades y desvalorización del producto, si bien se complementa con artesanía y agricultura en pequeña escala, para autoabastecimiento.

Los criollos son pequeños ganaderos que se dedican a la ganadería extensiva en campo abierto. Su sistema de producción se orienta más a la subsistencia que al mercado y se caracteriza

por la ausencia de parcelas individuales y por el uso de mano de obra familiar y/o mano de obra solidaria de los vecinos. No hay información disponible sobre los ingresos, pero de los relevamientos publicados, la mayoría de las familias, tanto criollas como originarias, tienen ingresos de las pensiones y subsidios del estado.

En el territorio de la ACM, se evidencia un proceso incipiente de re-ocupación de las tierras. Ante la inexistencia de datos censales con ese nivel de desagregación es difícil medir el número de indígenas que han regresado a sus tierras; pero varias investigaciones y consultorías han registrado ese fenómeno, de indígenas que han regresado, de los centros poblados o de otras áreas, al Interfluvio.

Por todo lo expuesto, es necesario considerar que la región de El Impenetrable conforma un territorio heterogéneo en muchos sentidos. Las diferencias físicas, políticas y socio-económicas como culturales hacen que el mapa de los problemas sea complejo. Esta propuesta sobre la estructuración de los productos turísticos en ésta extensa área abarca la emergencia de diferentes sujetos e identidades en esos escenarios, con tensiones que caracteriza una distribución desigual de satisfactores vitales como son el agua, la tierra, los servicios de salud, los insumos para producir, etc. en un sistema agroecológico caracterizado por la variabilidad climática y el irracional uso de los recursos naturales.

Respecto del turismo en esta área es necesario considerar al Master Plan que, desde el gobierno provincial con la participación de los actores locales, buscando implementar un modelo de desarrollo turístico sustentable para El Impenetrable. Siendo uno de sus objetivos estimular actividades económicas compatibles con el uso responsable del ambiente, y el fortalecimiento de la actividad local, los valores de la cultura criolla y la cosmovisión de los pueblos originarios.

El Master Plan El Impenetrable comprende, entre otros, lineamientos de desarrollo territorial que define la creación de equipamiento e infraestructura, que facilitarán las actividades turísticas, aportando mayores oportunidades de inclusión a los habitantes del área. El Plan incluye la planificación de Caminos, que integran circuitos turísticos de base en atractivos naturales y culturales; actividades y servicios turísticos complementarios. Uno de los circuitos denominado Circuito de la Cultura Q'om, que propone el intercambio cultural y las vivencias en estas comunidades en su entorno natural, la identificación de animales y plantas, transmisión de elementos propios de la cultura, técnicas, platos típicos, canto y danzas tradicionales; destacándose la localidad de El Espinillo y la ACM.

La Asociación ha suscripto un “Convenio Marco de Colaboración Mutua y Asistencia” para el desarrollo con el Máster Plan. Se ha avanzado en la conformación de una Mesa de Gestión para actuar de forma articulada para el desarrollo del área; siendo uno de los objetivos el impulso del turismo como una actividad económica que genera oportunidades para el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural y cultural de esa región, a fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades, a través de la generación de nuevas y diversas fuentes de trabajos, preservación de los recursos y el fortalecimiento de la actividad cultural. Lo que demuestra el interés de esta por el desarrollo del turismo rural comunitario y un incipiente grado de desarrollo en torno al turismo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Convenio Marco de Colaboración Mutua y Asistencia firmado por la Asociación Comunitaria Meguesoxochi y la provincia de Chaco, 2017.

IMÁGENES 1-4: PARAJES INTERFLUVIO CHAQUEÑO. FUENTE: ATTÍAS Y LOMBARDO, 2009



Las comunidades aborígenes y el entorno rural de El Impenetrable chaqueño se caracterizan por contar con un bagaje cultural amplio manifestado en sus costumbres y en sus relatos, su forma de vida y su lengua, como por la naturaleza prácticamente prístina que las rodea.

En ese sentido se buscó rescatar y unir esos aspectos y características en productos turísticos que puedan ser gestionados y administrados por las comunidades locales en este caso las comunicadas localizadas en torno al Parque Nacional Impenetrable -PNI- y región del Interfluvio Teuco-Bermejo al nor-oeste de Chaco.

Actualmente el área El Impenetrable se encuentra con distintos niveles de explotación turística con un fuerte apoyo del gobierno en lo que es dotación de infraestructura básica, especialmente vías de acceso y comunicación. Muchos emprendedores iniciaron distintas propuestas turísticas ligadas a la naturaleza y a la cultura ofreciendo actividades como expediciones de 4x4, visita a las comunidades aborígenes con compra de productos artesanales, pesca deportiva y visita al PNI.

Definidas dos áreas de estudio, Zona 1 involucra las poblaciones localizadas sobre el área PNI con asentamiento de comunidades *Wichi* y criollos; y Zona 2 poblaciones localizadas en el área Interfluvio Teuco Bermejo (mayor parte de población *Qom* pertenecientes a la Asociación *Meguxocochi*).

GRAFICO 5: CHACO. LOCALIZACIÓN AREA DE ESTUDIO EL IMPENETRABLE. IDENTIFICACION ZONAS 1 Y 2. FUENTE: FUNDACION IDEAS, 2017



#### IV. MODALIDADES OPERATIVAS

La información necesaria para la experiencia a exponer, la estructuración de productos turísticos con comunidades originarias y criollas en el área identificada en el gráfico 5 provino de fuentes primarias y secundarias. La información primaria estuvo representada por el registro de la percepción de los pobladores originarios forma individual y a través de sus propias organizaciones. Para ello se trabajó en contacto directo con los pobladores en sus lugares de origen. Por otra parte, se recolectó y analizó información secundaria disponible en diferentes organismos oficiales y privados.

Para espacializar los circuitos y sitios naturales y culturales, actividades y servicios turísticos de la población originaria y criolla y las características de la oferta turística, se utilizaron herramientas de la localización geográfica como son los Sistemas de Georreferenciación Geográfica (GIS).

Se incorporó la técnica del mapeo o cartografía social comunitaria de los potenciales sitios turísticos, naturales como culturales, especialmente en áreas rurales. Esta herramienta constituye una modalidad de registro en forma gráfica y participativa, de los diferentes componentes del territorio, su ubicación en el espacio, así como documentar las percepciones que los pobladores tienen sobre el ambiente, los recursos, los espacios significativos, sus usos, prácticas, etc. Cuando las comunidades construyen su propia cartografía, no pretenden simplemente retratar un espacio físico, sino afirmar sus formas de vida. Situación demostrada por vastas experiencias en contextos de luchas culturales por la reivindicación del derecho al territorio. Esta técnica es de suma utilidad para los estudios del territorio. El mapeo social o cartografía participativa es sin duda una fuente de información, de interpretación y puede convertirse en un instrumento que permita a las comunidades identificar y revalorizar las potencialidades de los atractivos turísticos que poseen en su propio territorio, como una oportunidad de mejoramiento de su calidad de vida.



IMÁGENES 5-12: PARAJES AREA ACM. REUNIONES Y MAPEOS SOCIALES PARTICIPATIVOS ORIENTADOS AL TURISMO. FUENTE: FUNDACION IDEAS, 2017



Se identificaron en forma participativa con las comunidades originarias y pobladores criollos de la zona de Interfluvio chaqueño diferentes atractivos turísticos en desarrollo y especialmente potenciales.

Mediante un relevamiento o inventario turístico, se recopiló información de los atractivos turísticos, a su vez ordenados, clasificados y jerarquizados en cinco categorías, subdivididas tipos y subtipos, (listado con posibles adaptaciones para el ACM y su entorno cercano) sobre la base del modelo original del Centro Interamericano de Capacitación Turística -OEA CICATUR.

En términos generales, se han determinado cuatro categorías “Sitios Naturales”, “Manifestaciones Culturales”, “Folklore” y “Acontecimientos Programados”, siendo no relevante en esta área la categoría, “Realizaciones técnicas, Científicas o Artísticas”.

El inventario constituye se constituye en un registro integrado de todos los elementos turísticos que por sus cualidades naturales, culturales y humanas pueden constituir un atractivo para el turista, representando un instrumento valioso para la planificación turística, toda vez que sirve como punto de partida para realizar evaluaciones y establecer las prioridades necesarias para el desarrollo turístico de un lugar, zona o región, debiendo reflejar fielmente la realidad de esos elementos turísticos a fin de propiciar el acondicionamiento necesario que permita el adecuado desarrollo turístico. Esto a su vez determinado por las características del lugar a partir de la aptitud turística, la intensidad de uso, la temporalidad, la frecuencia y la accesibilidad.

Identificando a la zona de estudio como un área que integra una diversidad de elementos culturales, representados por aspectos relacionados con bienes culturales y patrimoniales de las culturas originarias que conviven en el área, es decir, atractividad, aptitud y disponibilidad para definir la potencialidad turística a partir de sus recursos turísticos culturales y formar parte del denominado producto: “Turismo Cultural”, en este caso particular con un gran componente étnico.

Como parte componente las manifestaciones culturales espontáneas, (bienes culturales e identidad cultural del territorio), muy importantes porque en ellas se expresan los valores y la creatividad y se pone de relieve el valor de la cultura comunitaria con la que se generan actividades y acontecimientos con finalidad turística y comercial.

IMAGENES 13-14: CHACO. PARAJE 4 DE FEBRERO. FUENTE: FUNDACION IDEAS, 2017



IMAGENES 15-16: CHACO. PARQUE NACIONAL IMPENETRABLE. “ECOTURISMO”. ZONA 1: PARQUE NACIONAL IMPENETRABLE PNI– RIO BERMEJITO Y COMUNIDADES ARMONÍA Y NUEVA POBLACIÓN. FUENTE: FUNDACION IDEAS, 2017.



IMÁGENES 17-18: CHACO. ETNOTURISMO Y ECOTURISMO “ECO POSADA”. ZONA 2: PARAJE LAPELOLE. FUENTE: FUNDACION IDEAS, 2017



IMÁGENES 19-20: CHACO. EMPRENDIMIENTO TURISMO COMUNITARIO. ZONA 2: COMUNIDADES EL ALGARROBAL MUSEO BILINGÜE; CASA RESTAURANTE FAMILIA HUGO ARGANARAZ. FUENTE: FUNDACIÓN IDEAS, 2017.





## V. LAS COMUNIDADES ORIGINARIAS Y EL TURISMO RURAL COMUNITARIO

La posibilidad de involucramiento de las comunidades localizadas en esta área al desarrollo del Turismo Rural Comunitario se plantea como desafío máximo cuando se tiene como principal objetivo la participación de la mujer a instancias de buscar garantizar el desarrollo sustentable y responsable. Por lo cual se están comenzando a aunar esfuerzos para construir una agenda que vincule los siguientes temas: turismo, sostenibilidad y género, y que contenga políticas de intervención concretas para con el tema. Para que dicha agenda sea una realidad, se requiere, entre otras cosas, emprender acciones que alimenten de forma positiva la idea de que el turismo sostenible es un ámbito propicio para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como de los jóvenes de las comunidades indígenas y criollas que conforman la ACM.

Un primer paso sería trabajar sobre la forma en que se articula la intervención turística, sobre todo cuando ésta tiene como objetivo involucrar a las comunidades, suponiendo el desarrollo de proyectos con las siguientes características:

- Que estén decididos, diseñados y contruidos desde lo local, contextualizados en el territorio y en el momento histórico en el que nacen, que concedan tiempo suficiente al proceso previo de información, debate, valoración y decisión por parte de los grupos de población directamente afectados.
- En los que el turismo sea una actividad complementaria y no sustitutiva de las que vienen desarrollando, anexando otras fuentes de ingreso a las existentes, que persigan la diversificación de las economías locales y la ampliación de espacios de empleo y ocupación de las mujeres y los jóvenes especialmente.
- Definan estrategias integrales de desarrollo que incluya lo económico, sin dejar de atender aquellas otras relacionadas con la preservación del entorno, la mejora de las infraestructuras locales, la capacitación de la población, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y su incidencia en los ámbitos de decisión política.
- Puedan ser gestionados y controlados desde lo local, que amplíen los espacios internos de participación y decisión a colectivos mixtos (mujeres, hombres, jóvenes, etc.) y que se coordinen en el exterior con grupos de interés, aspirando a controlar la cadena de valor de la actividad turística y a aproximar al máximo la generación y el consumo de servicios turísticos. (Productos de Turismo Rural Comunitario)
- Tomar en consideración estos ámbitos de intervención es trascendental para comenzar con un proceso que incorpore la perspectiva de género como un marco de análisis para el

desarrollo sostenible del turismo. No es posible hablar de sostenibilidad del turismo ni de ninguna actividad productiva si la categoría de género no es incorporada de manera efectiva.

La estructuración de productos turísticos en la ACM, su posterior articulación y comercialización, y consecuente mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, podría operar como un atractor para reafirmar el proceso de regreso de los originarios desde sus “territorios de refugio”, (centros poblados provinciales y/o extra-provinciales) a sus “territorios de origen”.

## VI. BIBLIOGRAFÍA:

De Oliveira Santos, G. [2007]. Modelos teóricos aplicados al turismo. Estudios y Perspectivas en Turismo.

OMT, Manual de desarrollo de productos turísticos. Comisión europea de turismo (CET) [2012].

Pacheco, C. et al. [2011]. Propuesta metodológica para la evaluación de la factibilidad de proyectos de turismo comunitario. Caso de estudio: Comunidades Huaorani, Achuar y Shiwiar de la Amazonia Ecuatoriana.

Aranda, D. [2010]. Argentina Originaria. Genocidios, saqueos y resistencias. Lavaca Editora. Buenos Aires.

Bergallo, G. et al. [2005]. La salud en el oeste indígena chaqueño. Realidades socioculturales y rituales. Agencia Española de Cooperación Internacional. Talleres Edipen. Resistencia.

Gómez, C. [2009]. Conflictos de tierras en la provincia de Chaco (Argentina). Una aproximación a las organizaciones indígenas y sus estrategias territoriales. Revista Geográfica N° 146, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México.

Guber, R. [2001]. La etnografía. Método, campo y reflexividad, Grupo Editorial Norma, Bogotá.

Harvey, D. [1976]. Urbanismo y desigualdad social. Editorial Siglo XXI. México.

..... [2003]. Espacios de esperanza. Editorial Akal. Madrid.

..... [2001]. Space of Capital. Towards a Critical Geography. Edinburgh University Press. Edinburgh, [2003]. The New Imperialism. Oxford University Press. Oxford.

Marín, J. [1975]. Seminario sobre Lucha de Clases en Argentina. Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CICSO). Buenos Aires.

Mulhall, M. y Ávila, E. [2005]. El Camino de los Tobas, del Chaco a Rosario. Video Documental. Fondo de Cultura Municipal. Rosario.

Rebon, J. [2001]. Conflicto armado y desplazamiento de población. Chiapas 1994-1998. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.

Roze, J. [2007]. Lucha de clases en el Chaco contemporáneo. Ediciones de La Paz. Fundación IdeAS. Resistencia.

Roze, J. y Pratesi, A. [2005]. Conflictos centrales en la periferia de la globalización. Libros en Red. Insumisos Latinoamericanos. Buenos Aires.

Santos, M. [1988]. Metamorfoses do espaço habitado. Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia, Editora HUCITEC, San Pablo.

..... [1996]. De la totalidad al lugar. Ed. Oikos-tau. Barcelona.

..... [2000]. La naturaleza del espacio. Editorial Ariel. Madrid.

Soja, E. [1980]. The Socio-spatial Dialectic. Annals of the Association of American Geographers. Ed. Verso. New York.

..... [1989]. Postmodern Geographies: the reassertion of space in critical social theory. Ed. Verso. New York - Londres.

..... [1993]. Geografias Pós-Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro.

..... [1996]. Thirdspace. Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places, Blackwell Publishers, UK.

Vasilachis De Gialdino, I. [2003]. Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales. Gedisa Editorial. Barcelona.

Zibechi, R. [2008]. Territorios en resistencia. Lavaca Editorial. Buenos Aires.

**ESTADOS UNIDOS Y ARGENTINA  
BAJO EL GOBIERNO DE MACRI:  
POLÍTICA EXTERIOR, DEFENSA Y SEGURIDAD**

DEL PÓPOLO, MARIANO

# ESTADOS UNIDOS Y ARGENTINA BAJO EL GOBIERNO DE MACRI: POLÍTICA EXTERIOR, DEFENSA Y SEGURIDAD

## I. LA ESTRATEGIA DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA Y LAS POLÍTICAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD

La llegada de Donald Trump al gobierno de Estados Unidos trajo consigo cambios en la política exterior norteamericana respecto a la de su predecesor Barack Obama, en el marco de un orden mundial cambiante y de la consolidación de un mundo multipolar y más conflictivo. Sin embargo, en términos de Ezcurra (2013) podemos señalar que existe un núcleo estratégico compartido sobre el rol que debe ocupar Estados Unidos en el sistema internacional respecto al rol hegemónico global y a la necesidad de que el liderazgo mundial norteamericano se base en preservar una fuerza militar con capacidad global. Este conjunto de ideas que guían la política exterior norteamericana han permanecido inalterables desde el final de la Guerra Fría y se consolidaron tras los hechos sucedidos el 11 de Septiembre de 2001.

Para comprender la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y específicamente su doctrina en materia de Defensa y de Seguridad, resulta apropiado retomar el concepto de Doctrina de Inseguridad Mundial (DIM) formulado por Winer (2015). A través de este concepto se abordan las transformaciones que se dieron en la doctrina norteamericana a partir del período de posGuerra Fría y especialmente con la declaración por parte de Estados Unidos de la llamada “guerra contra el terrorismo”.

La Doctrina de Inseguridad Mundial se entiende como una reelaboración de la Doctrina de Seguridad Nacional a través de la cual Estados Unidos fomenta que se abandonen las divisiones entre Defensa nacional y Seguridad interior, estableciendo límites difusos entre ambos conceptos. Asimismo, esta Doctrina busca socializar representaciones del enemigo asociadas a la agenda de las llamadas “nuevas amenazas a la Seguridad” o “amenazas no convencionales”. Mientras que en la década de los 60 y los 70 la Doctrina de Seguridad Nacional identificaba como amenaza a la llamada “subversión interna” fomentada por el “comunismo internacional”, a partir de la década de los 80 y fundamentalmente a partir de la década de 1990, Estados Unidos buscó imponer en la región la securitización y militarización de nuevas problemáticas. Si bien el narcotráfico y el terrorismo (o la fusión de ambas, el llamado “narcoterrorismo”) ocuparon la centralidad en la construcción del enemigo, también se “securitaron” y militarizaron otras problemáticas como la pobreza, la propagación de enfermedades o los desastres naturales. Desde esta concepción se difundió la premisa de que los Estados se enfrentaban a “nuevas amenazas” de carácter irregular, asimétricas, transfronterizas o transnacionales.

Asociado a esta perspectiva, se divulgó en el continente una nueva discusión sobre los límites entre la Defensa y la Seguridad interior. Así, se comenzó a discutir la “antigua” delimitación entre Defensa y Seguridad, señalando que en el nuevo contexto de interdependencia y con el surgimiento de las “nuevas amenazas”, la barrera de lo “externo” y lo “interno” era cada vez más difusa. De esta manera se intentó justificar la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, ya que si no existiera diferencia visible entre Defensa y Seguridad interior, no tendría sentido prohibir que las Fuerzas Armadas operen en los dos ámbitos. En la década de los 90, Estados Unidos promovió estas discusiones a través de la revalorización de la OEA y creando nuevas instancias interamericanas de Seguridad que formularon el concepto de “Seguridad multidimensional” o “Seguridad ampliada”.



A través de la Doctrina de Inseguridad Mundial, Estados Unidos busca imponer en la región un nuevo otro amenazante mediante el cual justifica el aumento de su presencia militar y de su injerencia en las políticas de Defensa y Seguridad. Sin embargo, y a diferencia de la Doctrina de Seguridad Nacional que ocultaba el exterminio del enemigo, la nueva Doctrina hace públicas las violaciones a los Derechos Humanos y propone cambios político-jurídicos enmarcados en los fundamentos del Derecho Penal del Enemigo (Winer, 2015). Como ejemplo, podemos mencionar los ataques preventivos con drones en Medio Oriente y el Norte de África o los asesinatos públicos de Saddam Hussein, Osama Bin Laden o de Muammar Al Gaddafi. En América Latina, Estados Unidos promueve la sanción de leyes antiterroristas que establecen a priori la existencia de un supuesto sujeto amenazante.

## II. POLÍTICA EXTERIOR, DEFENSA Y SEGURIDAD DEL GOBIERNO DE MACRI Y SU RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

El cambio que se dio en la política exterior argentina tras la asunción de Mauricio Macri implicó un realineamiento con los postulados norteamericanos, planteando una estrategia de inserción internacional basada en el plegamiento a la potencia hemisférica, también denominada como *bandwagoning*.

En la nueva agenda exterior argentina, Estados Unidos cobró un rol de mayor relevancia. En términos discursivos, se plantearon como premisas de política exterior “volver al mundo” y “construir relaciones maduras y sensatas”. De esta manera, se buscó instalar la idea de un cierto aislamiento argentino producto de la política exterior del gobierno anterior, fundamentalmente en referencia a Estados Unidos y la Unión Europea (Comini y Tussie, 2016).

Como señalamos, los temas de Defensa y Seguridad ocuparon un rol destacable en la agenda bilateral.

Pocos meses después de asumir la Ministra de Seguridad Patricia Bullrich viajó a Estados Unidos para reunirse con los jefes del FBI y la DEA. El 29 de Febrero de 2016, el Ministerio de Seguridad y la Embajada de Argentina en Estados Unidos anunciaron que se relanzaban las relaciones en materia de Seguridad y que el FBI volvería a entrenar a los miembros de las fuerzas de seguridad de Argentina, siendo el narcotráfico el tema principal de la reunión (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2016). Poco después, se informó que la agencia contra las drogas de Estados Unidos (DEA) volvería a operar en Salta con 6 agentes permanentes en el norte de Argentina (Perfil, 2016).

Los días 23 y 24 de Marzo de 2016, Barack Obama visitó la República Argentina donde sostuvo reuniones con el presidente argentino y otros funcionarios del gobierno. A las reuniones asistieron la Ministra de Relaciones Exteriores de Argentina Susana Malcorra, la Ministra de Seguridad Patricia Bullrich y el Ministro del Interior Rogelio Frigerio, además del embajador norteamericano en Argentina Noah Mamet. Durante la visita presidencial norteamericana se firmaron importantes acuerdos en materia de seguridad. Según la información oficial publicada por el gobierno argentino se firmaron 4 acuerdos, de los cuales 3 correspondieron a asuntos de seguridad: Acuerdo entre el Ministerio de Seguridad de la República Argentina y el Departamento de Justicia y Seguridad Interior de los Estados Unidos sobre Incremento de la Cooperación para Prevenir y Combatir el Crimen Grave; Declaración Conjunta sobre Cooperación en Materia de Seguridad y Facilitación de Desplazamiento entre el Ministerio de Seguridad y el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la República Argentina y el Departamento de Justicia y Seguridad Interior de los Estados Unidos de América; Acuerdo entre la República Argentina y los Estados Unidos referente al Emplazamiento de Oficiales de Seguridad a Bordo. Asimismo, en esa instancia se firmó una Declaración Conjunta de la Ministra de Relaciones Exteriores y Culto

de la República Argentina y del Secretario de Estado de los Estados Unidos en apoyo a la Organización de Estados Americanos y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Embajada de los Estados Unidos en Argentina, 2016a).

En materia de Defensa, se acordó que en Mayo de ese año Argentina participe del primer encuentro de trabajo organizado por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, con una agenda que incluya operaciones de paz, preparación y respuesta ante desastres y “cooperación en defensa hemisférica”. Asimismo, se afirmó que la Fuerzas de Tareas Sur (Task Force South) del Comando Sur de Estados Unidos buscaba acordar con el Ministerio de Seguridad de Argentina una relación en materia de intercambio de información a través de “oficiales de enlace”. Por otra parte, se promovió la incorporación de Argentina al State Partnership Program de las Guardias Nacionales de Estados Unidos, hecho que se materializaría tiempo después.

Finalmente, se acordó avanzar en un acuerdo sobre delitos graves, la cooperación de seguridad y combate al terrorismo entre el Ministerio argentino de Seguridad y los Departamentos de Justicia y Seguridad Interior de Estados Unidos, con el fin de facilitar el intercambio de información sobre potenciales y conocidos delincuentes y terroristas.

Los acuerdos firmados preveían una importante incidencia norteamericana en materia de Seguridad y Defensa en Argentina e implicaban un riesgo potencial en tanto Argentina se comprometía a actuar en el marco de una doctrina norteamericana que promovía el policiamiento del instrumento militar para el combate de las llamadas “nuevas amenazas” y el establecimiento de límites difusos entre las funciones de Defensa Nacional y Seguridad Interior.

Sin embargo, la información publicada por el gobierno argentino fue incompleta. El Departamento de Estado de Estados Unidos informó que además, los gobiernos se comprometieron a instalar en Argentina un Centro de Fusión de Inteligencia para “detectar y combatir al terrorismo y al crimen organizado” (White House, 2016), lo que resulta paradójico puesto que en los últimos veinte años no se registró ningún tipo de “amenaza terrorista” en el país. La creación de un Centro de Fusión de Inteligencia en Argentina estaría apoyado por el FBI, que a partir de ese acuerdo comenzó a operar activamente en el país.

A partir de la firma de estos acuerdos, se desató un verdadero rally de visitas de funcionarios norteamericanos del Departamento de Defensa y del Comando Sur a Argentina, mientras que el FBI comenzó a dictar cursos de entrenamiento sobre diversos temas fundamentalmente relacionados al “combate al terrorismo”. La información obtenida sobre las visitas, los acuerdos y entrenamientos del FBI y el Comando Sur es parcial, pero permite trazar importantes conclusiones sobre la formulación de una agenda de Seguridad y Defensa asociada con nuevas representaciones de la amenaza centradas en el terrorismo y el narcotráfico.

A la par de esto, se fueron formulando discursos sobre la presencia de sujetos amenazantes con locación geográfica específica, fundamentalmente la Patagonia y el norte argentino. En la Patagonia, el gobierno argentino comenzó a denunciar la presencia de un grupo mapuche radical denominado Resistencia Ancestral Mapuche (RAM), aumentando la represión y la persecución del pueblo mapuche. En el norte, y haciendo énfasis en la Triple Frontera, el discurso se asoció mayormente al aumento de grupos narcotraficantes transfronterizos y nuevamente se comenzó a hablar sobre la presunta presencia de grupos terroristas que buscan financiamiento. Como similitud en la construcción del discurso sobre ambos sujetos amenazantes, se buscó instalar la idea de que ambos grupos provenían del extranjero, o en el caso mapuche, renunciaban a su nacionalidad argentina.

La ubicación geográfica de los nuevos sujetos amenazantes coincide con las visitas de funcionarios norteamericanos a esas regiones, así como la realización de entrenamientos y

capacitaciones por parte del FBI y del Comando Sur a las fuerzas de seguridad que participan en el combate a los “nuevos enemigos”. Además, en distintas oportunidades Estados Unidos buscó instalarse de manera permanente a través de la instalación de bases militares o de la DEA. Coincidentemente, la Triple Frontera y la Patagonia son zonas estratégicas por la abundancia de recursos naturales de importancia como reservas hidrocarburíferas, acuíferas y por la biodiversidad.

Continuando con el repaso de las visitas de funcionarios norteamericanos, en Abril de 2016 el Subsecretario de Control de Armas y Seguridad Internacional del Departamento de Estado se reunió con el Ministro de Defensa para discutir sobre operaciones de paz, cooperación en seguridad y no proliferación (Department of State, 2016). Poco después, la Secretaria de la unidad de la Fuerza Aérea del Comando Sur también se reunió con el Ministro Martínez ofreciendo ayuda norteamericana para combatir el narcotráfico (Clarín, 2016a), lo que supone un desentendimiento de la militar norteamericana sobre la legislación argentina sobre Defensa y Seguridad que prohíbe la utilización de los militares para tareas internas.

Al mes siguiente, se desarrolló en Perú el ejercicio militar “Fuerzas Comando” organizado por el Comando Sur, donde policías y militares reciben entrenamiento en lucha contraterrorista. Argentina envió una comitiva de las Fuerzas Especiales de Gendarmería, denominado Escuadrón Alacrán (US Southern Command, 2016a). En esta instancia, los gendarmes recibieron entrenamiento en técnicas de operaciones militares en terrenos urbanos por parte de la fuerza de Operaciones Especiales del Comando Sur.

Pocos días después, el 19 de Mayo de 2016, el Viceministro de Defensa Ángel Tello viajó a Estados Unidos donde se reunió con Rebecca Chavez subsecretaria adjunta de Defensa para Asuntos del Hemisferio Occidental. En la reunión, se acordó profundizar la cooperación bilateral en materia de ayuda en casos de desastres naturales y de participación en operaciones de paz, destacando la funcionaria norteamericana la notable participación argentina en Chipre y Haití (Mercopress, 2016). De la reunión, trascendió “informalmente” que Estados Unidos solicitó instalar una base militar en Tierra Del Fuego, situación que hasta el momento no se concretó producto del amplio rechazo de sectores opositores y de Derechos Humanos.

A lo largo del año, se desarrollaron otras reuniones en materia de Defensa que tuvieron menos repercusión aunque no por ello menos importancia. Entre el 27 y el 29 de Junio, el Almirante Kurt Tidd (comandante del Comando Sur) visitó Argentina para reunirse con el embajador Noah Mamet y funcionarios de la Embajada, el ministro de Defensa Julio César Martínez y autoridades de las Fuerzas Armadas de la Argentina. Tidd también visitó la Agrupación de Ingenieros 601 para hacer un recorrido de las instalaciones y reunirse con integrantes de la agrupación. Durante la visita, el almirante Tidd abordó temas relacionados con la asistencia humanitaria/socorro ante situaciones de catástrofe, operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones mundiales de mantenimiento de la paz, como así también participación en futuros ejercicios regionales y actividades conjuntas (Embajada de los Estados Unidos en Argentina, 2016b). En Agosto, también visitó el país el General Chinn de la división del Ejército del Comando Sur, quien viajó hacia Neuquén para visitar el Regimiento de Infantería de Montaña 10 y la Compañía de Montaña 6 del Ejército Argentino. También viajó a Bariloche, donde visitó la Escuela de Entrenamiento de Montaña (Embajada de los Estados Unidos en Argentina, 2016c). Como se observa, el militar norteamericano realizó una gira activa por la Patagonia Argentina. Por su parte, el brigadier general Paul J. Rock, Director de Estrategia, Políticas y Planes (J5) del Comando Sur se reunió con el Embajador y funcionarios de la embajada, y con funcionarios del gobierno argentino en Octubre de 2016 para conversar sobre cooperación en materia de seguridad y operaciones de mantenimiento de paz (Embajada de los Estados Unidos

en Argentina, 2016d). Poco después, en noviembre, la brigadier general Kate Leahy, Directora de Inteligencia del Comando Sur de los Estados Unidos visitó Argentina US Southern Command, 2016b). Su visita no tuvo mucha repercusión, pero resulta destacable que en el último día de su estadía en el país se informó oficialmente la entrada en vigor del acuerdo denominado “State Partnership Program” entre la Guardia Nacional de Georgia y la República Argentina (Embajada de los Estados Unidos en Argentina, 2016e).

Como señalamos, la presencia norteamericana a través del FBI y la DEA aumentó notablemente producto de las gestiones de Patricia Bullrich. El 20 de Mayo de 2016, el FBI dictó unas jornadas de capacitación para la Prefectura Naval (Prefectura Naval Argentina, 2016a). Poco después, el 19 de Agosto, el FBI dictó otro seminario sobre lucha contra el terrorismo destinado a la Prefectura en el cual participó la Ministra Patricia Bullrich, el Prefecto Nacional Naval y el Subprefecto Nacional Naval, prefecto general Eduardo Scarzello y prefecto general Hugo Ilacqua, el subsecretario de Investigación del Delito Organizado y Complejo del Ministerio de Seguridad de la Nación, Juan Furlong, el ministro consejero de la Embajada de Estados Unidos en Argentina, Tom Cooney y el agregado jurídico del FBI, Paul Bingham (Prefectura Naval Argentina, 2016b).

Una instancia similar se organizó con la Gendarmería Nacional y el FBI, dictado en el escuadrón de Gendarmería de Iguazú, Misiones. El seminario fue dictado por 5 instructores del FBI y participaron 40 oficiales de Gendarmería de todo el país; el curso versó sobre métodos y estrategias de lucha contra el terrorismo, aunque sus contenidos según consta en diarios locales eran confidenciales. En el cierre del curso estuvieron presentes el encargado del FBI Argentina Paul Bingham y la Ministra Patricia Bullrich (Misiones Online, 2016). El 20 de Septiembre, el FBI dictó un curso sobre explosivos destinado al Ministerio Público Fiscal de Córdoba, a la Policía de Córdoba, Policía Federal Argentina, Policía de Chaco, Gendarmería Nacional y AFIP (Hoy Día Córdoba, 2016). Al curso, también asistió Paul Bingham, responsable del FBI en Argentina. El 5 de Noviembre, se informó que la DEA entrenaría en Misiones a miembros de la Policía provincial, de Gendarmería, Prefectura, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Policía Federal (Clarín, 2017a). El entrenamiento implicaba el arribo y la presencia de personal de la DEA a la Triple Frontera. Ese mes, el FBI continuó brindando cursos en las provincias de La Pampa (Télam, 2017) y de Salta (Nuevo Diario de Salta, 2017) a Policías y Fiscales sobre delitos complejos, terrorismo, narcotráfico y técnicas de interrogación. Nuevamente, Paul Bingham estuvo a cargo del dictado de los cursos.

Uno de los elementos más preocupantes es la presión ejercida por Estados Unidos para que Argentina reforme su legislación antiterrorista, con el evidente objetivo de profundizar la represión y la criminalización a la protesta social, en el marco de la construcción de un discurso sobre nuevos sujetos amenazantes. Tras la reunión realizada el 4 de Agosto de 2016 entre la Ministra Malcorra y el Secretario de Estado John Kerry, se informó que Estados Unidos estaba dispuesto a destinar 1.5 millones de dólares para apoyar a Argentina en un proceso de reforma de su sistema judicial y su legislación penal (Department of State, 2016b). En el informe anual del Departamento de Estado sobre el terrorismo, se informó que Argentina estaba trabajando en una modificación de su legislación antiterrorista, que implicaría cambios en el sistema judicial, en la legislación penal y en el sistema de inteligencia (Department of State, 2017a). Sin embargo, esta información se hizo pública un año después para el resto del pueblo argentino: en marzo de 2017 Infobae informó que de manera secreta el gobierno y la AFI se encontraban trabajando en una reforma de la ley (Infobae, 2017a).

El cambio de gobierno en Estados Unidos y la asunción de Donald Trump como 45° Presidente implicó una continuidad en términos de injerencia norteamericana en Defensa y

Seguridad. Como novedad, se destaca la apertura de un nuevo frente de injerencia: las políticas de ciberseguridad. En este sentido, se conformó un Grupo de Trabajo sobre Ciberpolítica, que fue acordado tras la visita de Mauricio Macri a Estados Unidos el 27 de Abril de 2017 (Department of State, 2017b).

Por otra parte, las relaciones entre altos cargos de las Fuerzas Armadas de ambos países también se intensificó durante el año 2017. En el marco del acuerdo entre Argentina y la Guardia Nacional de Georgia, un grupo de médicos de la Fuerza Aérea Argentina visitaron las instalaciones de la Fuerza Aérea de la Guardia Nacional de Georgia (US Southern Command, 2017a).

Por su parte, el Jefe de la Fuerza Aérea Argentina Brig. Gen. Enrique Amrein visitó la base de la Fuerza Aérea Holloman en Estados Unidos, donde se reunió con el General Mark Kelly, comandante de la 12 Fuerza Aérea que integra el Comando Sur de Estados Unidos en el marco de la participación argentina en los ejercicios Fuerzas Comando 2017 (US Southern Command, 2017b). Al igual que el año anterior, Argentina volvió a participar enviando un grupo de gendarmes del Escuadrón Alacrán (US Southern Command, 2017c).

El 4 Octubre de 2017, el Comandante de la Cuarta Flota del Comando Sur recibió al Comandante de Entrenamiento y Operaciones de la Armada Argentina Adm. Luis Lopez Mazzeo donde intercambiaron opiniones sobre asuntos marítimos. Según el comunicado público, el Almirante argentino expresó su apoyo a la estrategia marítima global norteamericana y se comprometió a fortalecer el trabajo conjunto y a mejorar la interoperabilidad entre las naciones a través de reuniones personales. El militar norteamericano señaló que las reuniones servirán para identificar redes de amenaza transregionales y transnacionales que operen contra los intereses colectivos de ambas naciones. Asimismo, en la reunión se abordó la participación argentina en el ejercicio marítimo multinacional conocido como UNITAS (US Navy, 2017). El comunicado evidencia una adhesión a la Doctrina norteamericana sobre las “nuevas amenazas”, lo que se refuerza con la participación de la Armada Argentina en el ejercicio UNITAS, un ejercicio que según la información oficial busca entrenar a militares en ámbitos tan diversos como lucha contra el narcotráfico o asistencia en casos de desastres naturales.

En los meses de Septiembre y Octubre se discutió en el Congreso de Argentina la posibilidad de que ingresen tropas norteamericanas al país para llevar a cabo un ejercicio militar en las bases Almirante Zar en Trelew y Comandante Espora en Bahía Blanca. Los contenidos del ejercicio no fueron publicados, pero fuentes periodísticas señalaron que se buscaba realizar entrenamientos en materia de Seguridad interior (El Intransigente, 2017). Finalmente, el ejercicio no fue aprobado por el poder legislativo. La propuesta del ejercicio fue realizada por Estados Unidos, lo que refuerza la idea del interés norteamericano en consolidar su presencia en la Patagonia Argentina.

Asimismo, el hundimiento del submarino argentino ARA San Juan implicó un aumento de la presencia del Comando Sur en el sur de Argentina en el marco de la ayuda internacional para encontrar el navío extraviado. La complejidad del tema, las múltiples hipótesis y la falta de una respuesta clara por parte del gobierno nacional hacen que sea una cuestión inabordable en este trabajo aunque necesaria de destacar.

Respecto a la presencia de la DEA y el FBI durante el 2017, se destaca que Argentina fue sede de una conferencia sudamericana de la DEA en la que Patricia Bullrich encabezó el panel de apertura (El País, 2017). Por su parte, el FBI dio cursos a Policías de La Pampa sobre “delitos complejos” y terrorismo (Telam, 2017). Además, integrantes de las divisiones de antisequestros y antiterrorismo de la Policía de Córdoba viajaron a El Salvador para entrenarse en materia de

lucha antiterrorista en la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley, donde el FBI, la DEA, el Servicio Secreto y otras agencias dictan cursos a policías y militares de la región.

Uno de los datos más significativos en materia de Seguridad es el acuerdo realizado por Patricia Bullrich en Febrero de este año tras su viaje a Estados Unidos, donde se reunió con el FBI, la DEA, funcionarios del Departamento de Seguridad Interior y con el Comando Sur (Embajada de los Estados Unidos en Argentina, 2018). Allí, Bullrich acordó la instalación de una oficina de la DEA en Misiones para combatir el narcotráfico y el terrorismo en la Triple Frontera, reforzando la presencia norteamericana en el norte argentino. Según la ministra, y replicando un lugar común que los funcionarios estadounidenses repiten hace dos décadas, en esa zona habría presencia del grupo libanés Hezbolá. A esto, se le suma la presencia del grupo Alacrán de la Gendarmería Nacional, la unidad especializada en “técnicas antiterroristas” que sostiene como principal región de conflicto la Triple Frontera (La Nación, 2018).

### III. CONCLUSIONES

Las políticas y discursos adoptados por el gobierno de Mauricio Macri en su relación con Estados Unidos así como las gestiones realizadas por los Ministerios de Seguridad y de Defensa permitieron que en poco tiempo Estados Unidos refuerce ampliamente su presencia en Argentina. En este tiempo Estados Unidos socializó Doctrina, estableció vínculos sistemáticos con los Ministerios de Seguridad y de Defensa y logró posicionar al FBI y a la DEA como actores de peso en materia de seguridad.

Podemos concluir que el gobierno de Macri optó por una importante jerarquización de los asuntos de Seguridad asociados con las llamadas “nuevas amenazas”, destacándose desde el gobierno la importancia y la necesidad de la alianza con Estados Unidos para poder enfrentarlos de manera eficaz.

El aumento de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Argentina con el Comando Sur de Estados Unidos que se dio durante los primeros años del gobierno de Macri puede implicar ciertos riesgos en materia de Defensa y de Seguridad. El Comando Sur promueve una agenda fundamentalmente centrada en la militarización del combate a las llamadas “nuevas amenazas”. Mientras que la ley argentina prohíbe la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior, la participación activa de los militares en los ejercicios del Comando Sur podría implicar un aumento de hecho del policiamiento del instrumento militar. Por otra parte, la participación de fuerzas de seguridad como la Gendarmería Nacional en los ejercicios militares organizados por el Comando Sur podría implicar también una mayor militarización de las fuerzas de seguridad. En algunos ejercicios militares como los denominados Fuerzas Comando, participan indistintamente integrantes de fuerzas armadas y de seguridad de distintos Estados de América Latina que se entrenan en conjunto con las fuerzas militares norteamericanas.

Como señalamos, a medida que aumentó la injerencia estadounidense el gobierno fue asumiendo un discurso en el que se construyeron nuevas amenazas a la seguridad asociadas al narcotráfico y al terrorismo. La ubicación geográfica de estas amenazas coincide con aquellas regiones en las que Estados Unidos demostró mayor interés por establecerse de manera permanente: la Patagonia y el norte del país. Asimismo, la presencia efectiva de Estados Unidos en esas zonas se incrementó a través de la presencia del Comando Sur, del FBI y de la DEA.

Por otra parte, se destaca la participación de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval en distintas instancias de entrenamiento dictadas por el FBI, la DEA y el Comando Sur, centradas fundamentalmente en materia de lucha contra el terrorismo.

Esto se dio en el marco de una avanzada de criminalización contra el pueblo mapuche por parte del gobierno afirmando sistemáticamente la existencia de un grupo denominado “Resistencia Ancestral Mapuche”. Tanto el Ministerio de Seguridad como el FBI y la DEA afirman que las fronteras con Paraguay y Bolivia son zonas de importante presencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. A partir de esto, la presencia de la DEA y el FBI en Salta y Misiones aumentó notablemente. Asimismo, se volvió a utilizar la supuesta presencia del grupo libanés Hezbolá como argumento para justificar la injerencia norteamericana en una zona estratégica en términos geopolíticos. Por un lado, Estados Unidos logró consolidar su presencia en la zona donde se encuentra la mayor reserva de agua dulce del continente: el Acuífero Guaraní.

El aumento de la presencia estadounidense implicará nuevos desafíos además de los señalados. Es esperable que producto de su participación en ejercicios del Comando Sur y tras las frecuentes visitas que recibe Argentina por parte de funcionarios estadounidenses del Departamento de Defensa las Fuerzas Armadas locales aumenten la presión sobre el gobierno para modificar la legislación vigente con el objetivo de poder participar en tareas de Seguridad interior. Las consecuencias de la militarización de la Seguridad interior en América Latina, sin embargo, no han sido provechosas a la hora de combatir las llamadas “nuevas amenazas” sino que en casos como en México y Colombia provocaron una ola de violaciones masivas a los Derechos Humanos.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

Clarín (2016a). Defensa relanza sus relaciones con el Pentágono. Recuperado de [https://www.clarin.com/politica/Defensa-relanza-relaciones-Pentagono\\_0\\_EylcjFXg-.html](https://www.clarin.com/politica/Defensa-relanza-relaciones-Pentagono_0_EylcjFXg-.html)

Clarín (2017a). La DEA entrenará a un grupo de elite para combatir el narcotráfico. Recuperado de [https://www.clarin.com/policiales/dea-entrenara-grupo-elite-combatir-narcotrafico\\_0\\_HkeJz4gp0b.html](https://www.clarin.com/policiales/dea-entrenara-grupo-elite-combatir-narcotrafico_0_HkeJz4gp0b.html)

Comini, Nicolás y Tussie, Diana (2016). Argentina, nuevo gobierno, giro estratégico. Recuperado de [https://www.academia.edu/29997974/Argentina\\_nuevo\\_gobierno\\_giro\\_estrat%C3%A9gico](https://www.academia.edu/29997974/Argentina_nuevo_gobierno_giro_estrat%C3%A9gico)

Department of State (2016a). Under Secretary of State for Arms Control and International Security Rose Gottemoeller Travels to Colombia, Ecuador, Argentina and Brazil. Recuperado de <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/04/255652.htm>

Department of State (2016b). Joint Statement from the U.S.-Argentina High-Level Dialogue. Recuperado de <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/08/260847.htm>.

Department of State (2017a) Country Reports on Terrorism 2016. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2017/07/Country-Reports-on-Terrorism-2016.pdf>

Department of State (2017b). Declaración conjunta sobre la cooperación argentino-estadounidense sobre política cibernética. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2017/04/Cyber-Security-Argentina-Joint-Statement.pdf>

El Intransigente (2017). Submarino ARA SAN JUAN: ¿Qué es el “Programa Cormorán”? Recuperado de <https://www.elintransigente.com/politica/2017/11/23/submarino-juan-que-programa-cormoran-468006.html>

El País (2017). Argentina: Sudamérica y la DEA unen en Buenos Aires esfuerzos contra el narcotráfico. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2017/02/10/argentina/1486756411\\_596648.html](https://elpais.com/internacional/2017/02/10/argentina/1486756411_596648.html)

Embajada de los Estados Unidos en Argentina (2016a). Acuerdos entre los gobiernos de la Argentina y los Estados Unidos. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/acuerdos-entre-los-gobiernos-de-la-argentina-y-los-estados-unidos/>

Embajada de los Estados Unidos en Argentina (2016b). Visita del Almirante Kurt W. Tidd. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/visita-del-almirante-kurt-w-tidd/>

Embajada de los Estados Unidos en Argentina (2016c). Visita del General Chinn. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/visita-del-general-chinn/>

Embajada de los Estados Unidos en Argentina (2016d). Visita del Brigadier General Rock. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/visita-del-brigadier-general-rock/>

Embajada de los Estados Unidos en Argentina (2016e). Visita de la Brigadier General Leahy. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/visita-de-la-brig-gral-leahy/>

Embajada de los Estados Unidos en Argentina (2018). La Ministra de Seguridad de Argentina visita EEUU. Recuperado de <https://ar.usembassy.gov/es/la-ministra-de-seguridad-de-argentina-visita-eeuu/>

Ezcurra, A. M. (2013). La era Obama. Estrategia de seguridad y política exterior. 1a ed. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Infobae (2017a). Cómo es la ley antiterrorista que impulsa el Gobierno y que buscará el aval de la ONU. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2017/03/19/como-es-la-ley-antiterrorista-que-impulsa-el-gobierno-y-que-buscará-el-aval-de-la-onu/>

Hoy Día Córdoba (2016). Lanzan curso sobre explosivos dictado por el FBI. Recuperado de <http://www.hoydiacordoba.com/cordoba/lanzan-curso-sobre-explosivos-dictado-por-el-fbi>

La Nación (2018). La Gendarmería sumó una unidad especializada en contraterrorismo. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2113786-la-gendarmeria-sumo-una-unidad-especializada-en-contraterrorismo>

Mercopress (2016). Argentina and US reestablish defense links after a nine-year freeze. Recuperado de <http://en.mercopress.com/2016/05/19/argentina-and-us-reestablish-defense-links-after-a-nine-year-freeze>

Ministerio de Seguridad de la Nación (2016). Renovado vínculo con Estados Unidos. Recuperado de <http://www.minseg.gob.ar/renovado-v%C3%ADnculo-con-estados-unidos>

Misiones Online (2016). Policías de Eldorado en seminario contra terrorismo dictado por el FBI. Recuperado de <http://misionesonline.net/2016/08/26/policias-de-eldorado-participaron-en-seminario-contra-terrorismo-dictado-por-el-fbi/>

Nuevo Diario de Salta (2016). El FBI capacitó a fiscales penales salteños. Recuperado de <http://www.nuevodiariodesalta.com.ar/noticias/provinciales-2/el-fbi-capacito-a-fiscales-penales-saltenos-2237>

Perfil (2016). Acuerdo para ampliar la cantidad de agentes de la DEA en Argentina. Recuperado de <http://www.perfil.com/politica/acuerdo-para-ampliar-la-cantidad-de-agentes-de-la-dea-en-argentina-0312-0010.phtml>



Prefectura Naval Argentina (2016a). LA MINISTRA DE SEGURIDAD CERRÓ LAS JORNADAS DE CAPACITACIÓN PARA LAS FUERZAS DE SEGURIDAD. Recuperado de

[https://www.prefecturanaval.gob.ar/cs/Satellite?d=&c=Noticia\\_C&pagename=Institucional\\_Publico%2FNoticia\\_C%2FNoticiaSinEncabezado&cid=1436817987185?Id=11316](https://www.prefecturanaval.gob.ar/cs/Satellite?d=&c=Noticia_C&pagename=Institucional_Publico%2FNoticia_C%2FNoticiaSinEncabezado&cid=1436817987185?Id=11316)

Télam (2017). Especialistas del FBI capacitaron personal de Delitos Complejos de la policía. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201708/198587-especialistas-del-fbi-capacitaron-personal-de-delitos-complejos-de-la-policia-pampeana.html>

US Navy (2017). Fourth Fleet Commander Concludes Maritime Staff Talks with Armada de Argentina Admiral. Recuperado de [http://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=99828](http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=99828)

US Southern Command (2016a). Fuerzas Comando 2016. Recuperado de <http://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/Fuerzas-Comando-2016/>

US Southern Command (2016b). Georgia National Guard announces State Partnership with Argentina. Recuperado de <http://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1007495/georgia-national-guard-announces-state-partnership-with-argentina/>

US Southern Command (2017a). Key US and Argentinian Air Force leaders exchange medical knowledge, experience. Recuperado de <http://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1331118/key-us-and-argentinian-air-force-leaders-exchange-medical-knowledge-experience/>

US Southern Command (2017b). Argentine air force chief of staff visits Holloman. Recuperado de <http://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1258126/argentine-air-force-chief-of-staff-visits-holloman/>

US Southern Command (2017c). Fuerzas Comando 2017. Recuperado de <http://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/Fuerzas-Comando-2017/>

White House (2016). FACT SHEET: United States – Argentina Relationship. Recuperado de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/23/fact-sheet-united-states-%E2%80%93-argentina-relationship-0>

Winer, S. (2015). Doctrina de Inseguridad Mundial: Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región. Buenos Aires: Prometeo.

# **A RESISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL FRENTE AO AVANÇO NEOLIBERAL**

ANDRÉ FERREIRA BARROS

## A RESISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL FRENTE AO AVANÇO NEOLIBERAL

A ideologia político-econômica neoliberal nasce logo após a Segunda Guerra Mundial em países Europeus e nos Estados Unidos da América, nos quais imperava o modo de produção capitalista monopolista e o desenvolvimento de políticas de proteção social através do *Welfare State*. “Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (Anderson Pery, 1995: p 9). O Banco Mundial (*Bird*) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) criados em julho de 1944, na Conferência de Bretton Woods (Barreiros Daniel, 2009: p, 2), tendo como objetivos, financiar a reconstrução da Europa, depois da devastação da Segunda Guerra Mundial com intuito de evitar a ocorrência econômica negativa, como a que abalou o capitalismo em 1930. Na conferência, foi decidido a criação de uma instituição multilateral, a Organização Mundial de Comércio, (OMC) criada em janeiro de 1995, entendida como “coluna mestra do novo sistema internacional do comércio” (Vera Thorstensen, 1998: 30-31). O FMI supervisiona as políticas macroeconômicas (política monetária, déficit orçamentário, inflação, dívida externa e outros sistemas políticos). Sendo acionado principalmente em momentos de instabilidades financeiras, assim como agravamentos econômicos, enquanto o *Bird* se encarrega das políticas estruturais (políticas públicas, mercado de trabalho, política comercial, estabilização da pobreza, além de outras frentes de atuação). “Uma vez que os países vieram a ser considerados ‘subdesenvolvidos’ ou em ‘desenvolvimento’”, (Alessandro André Leme, 2010:114). Tanto o *Bird* como o FMI foram criados sob a égide do pensamento de Keynes, na crença de que os mercados funcionam frequentemente mal e que as suas falhas devem ser compensadas por uma forte intervenção do Estado na economia (política fiscal, investimento público.) o que pode ser entendido como uma das contradições do Capitalismo, uma vez que:

A partir de 1980, com a “era de Reagan e Thatcher”, observa-se uma mudança radical passando a serem as grandes missionárias da ideologia da supremacia do mercado, antes visto como solução para os problemas econômicos, passou a ser visto como problema, apenas solúvel com a redução do peso do Estado na economia e na sociedade onde verifica-se que “o *Bird* e o FMI foram postos a serviço do modelo norte americano de capitalismo, o Banco Mundial passou a ser visto como uma instituição dependente do fundo” (Perry Anderson, 1995:9-23). Liberdade, flexibilização, redução, ajuste fiscal, reformas, reestruturação, privatização, abertura econômica, são alguns dos termos utilizados cotidianamente na conjuntura atual quando se referem às políticas de “desenvolvimento” econômico. Esses termos estão presentes em discursos e ações econômicas efetivadas e com direcionamento global, demonstrando os lemas neoliberais. Estabelecendo caminhos estreitos para as políticas sociais, em meio da ordem capitalista, proveniente de relações mercadológicas. Uma receita universal foi então imposta aos países em desenvolvimento: privatização (das empresas públicas, terra, educação, saúde e segurança social), liberalização dos mercados, desregulamentação da economia, precarização do emprego, descaso de preocupações ambientais e de direitos fundamentais.

O resultado desastroso dessa orientação está posto hoje, quando observa-se o país (Brasil) com uma das mais altas concentrações de renda do mundo, na passagem de 2016 para 2017, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), onde 10% da população com os menores rendimentos detinham apenas 0,7% de toda a massa de renda do País. Já os 10% com maior

renda concentravam 43,3% de toda a riqueza, montante superior à massa detida por 80% da população com renda mais baixa. Embora o país tenha avançado quanto sua produção nos últimos anos, não conseguiu transformar esta riqueza em maior expectativa de vida e em educação. Fechou 2016 com 24,8 milhões de brasileiros vivendo com renda inferior, um quarto do salário mínimo por mês, o equivalente a R\$ 220 (USD 67,70). Este resultado representa um aumento de 53% na comparação com 2014, quando teve início a “crise econômica” no país. O que significa que 12,1% da população do país estaria vivendo na miséria, conforme aponta a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ainda quando observamos os dados do Mapa da Violência 2016 que apontam as características da evolução da violência no país onde, os homicídios por armas de fogo uma taxa de 20,7 homicídios por arma de fogo por cada 100 mil habitantes, ocupando uma incômoda 10ª posição entre os 100 países analisados tendo uma taxa de violência 207 vezes maior que a de países como Polônia, Alemanha, Áustria, Espanha, Dinamarca, dentre outros, que registram 0,1 HAF (óbitos por armas de fogo) por 100 mil, 103 vezes maior que a de Suécia, Noruega, França, Egito ou Cuba, dentre vários outros países com taxas em torno dos 0,2 HAF por 100 mil habitantes. No conjunto da população, o número de HAF passou de 6.104, em 1980, para 42.291, em 2014: crescimento de 592,8%, sendo na faixa jovem, bem maior: 3.159 HAF, em 1980, para 25.255, em 2014: crescimento de 699,5%.

A violência como fenômeno complexo, multifacetário é resultante de múltiplas determinações articula-se intimamente com processos sociais que se assentam, em última análise, numa estrutura social desigual e injusta, que têm apresentado uma tipologia na qual se destacam: a violência estrutural, “configurada nas desigualdades sociais de acesso ao mercado de trabalho e ao consumo de bens essenciais à vida.” (Adriana Macedo, 2001: 515). Este lugar nos coloca, na análise de conjuntura, numa leitura cuja pergunta inicial parte desta condição política: o que a atual conjuntura representa para a sociedade, em particular para a classe trabalhadora? O teor classista deste lugar define quais são nossas inquietações. A constatação de que a crise estrutural do capital, há tempos, determina um contexto de descenso das lutas dos/as trabalhadores/as, seja pelo viés da repressão ou pela retirada violenta de direitos, que comprometem valores de solidariedade historicamente vivenciados pela classe. Diante deste fato, demonstra-se a importância de desenvolver embates cotidianos e de retomada ou intensificação das lutas por uma democracia participativa, que tencionam para garantia e defesa de direitos fundamentais, como saúde, educação e cultura. Por meio do combate teórico e político contrapondo as teses do mercado regulador que; demonstra nítida incapacidade em controlar questões referentes às relações humanas e aos direitos humanos.

Deste modo os movimentos sociais figuram entre os atores chaves da sociedade democrática pós 1988 no Brasil, que surge como linha de tensão e frente de resistência frente a questão social no Brasil. Segundo Maria da Glória Gohn no livro “Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.” a partir das ações coletivas, (concepção clássica até 1960) que destaca, a escola de Chicago que surgiu nos Estados Unidos em 1910, por iniciativa de sociólogos americanos que integravam o corpo docente do departamento de sociologia da Universidade de Chicago, figurando como relevante escola ocidental na valorização da sociologia como investigação, gerando grandes produções no campo das relações sociais em um contexto sócio-histórico de transformações impulsionados pela ideia de progresso como o liberalismo até o século XIX e neoliberalismo pós século XX. Tendo como orientação a promoção da reforma social onde a escola de Chicago gerou a primeira teoria sobre movimentos sociais, no trabalho de Herbert Blumer em 1949. Tanto nosso interesse de organizar os fatos, quanto da autora por aderir às produções da Escola de Chicago, que inaugurou um novo campo de pesquisa sociológica, centrado exclusivamente nos fenômenos urbanos, que levará à constituição da

chamada Sociologia Urbana como ramo de estudos especializados, constando em sua concepção de “mudança social” e interesse particular de seus produtores pelos temas: “desenvolvimento de comunidade” e processos de participação e educação “para o povo”. Referindo-se a:

A participação dos indivíduos na comunidade em sentido integracionista, ou seja, por meio daquela participação, e utilizando-se de alguns mecanismos educativos, acreditava-se que era possível ordenar os processos sociais. A sociologia deveria buscar formular leis científicas para descobrir como a mudança social ocorria. Deveriam ser utilizados estudos comparativos e investigações sobre as condições particulares ocorridas onde se desenvolviam processos integracionistas, destacando-se aquelas relacionadas com a participação criativa dos indivíduos, elemento da criatividade, vista como inerente aos indivíduos, era um dos pressupostos básicos da Escola. Isto implicava, unir estudos institucionais (decorrentes do método comparativo) e estudos psicossociais, decorrentes das análises sobre as atitudes humanas, comportamentos e reações. (Maria da Gloria Gohn. 2006, p.27).

O movimento social como empreendimentos coletivos, possíveis criadores de nova ordem social, que se formam a partir de uma inquietação inicial de grupos e ou pessoas. Entre os anos que adentraram o século XXI, podemos notar vários movimentos de inquietação na sociedade aos modelos de governos e avanço do neoliberalismo, esses movimentos são denominados de novíssimos movimentos sociais. Defendendo que os movimentos sociais emergidos na época do regime militar no Brasil em 1964, já buscavam se contrapor aos modelos de movimentos fechados e horizontalizados e tinham como característica de luta a busca de identidade, como por exemplo; mulher, étnico raciais, questão de gênero, meio ambiente e exclusão social. Na época esses movimentos foram chamados de “novos movimentos sociais”, por isso Gohn se refere aos movimentos ocorridos recentemente (a partir de 1999) como o movimento dos secundaristas como de “novíssimos movimentos sociais” por terem outras formas de organização e características diferentes como, a “tendência por não envolvimento com partidos políticos diretamente, sendo a organização política e a organização dos atos principalmente pela internet”. (Maria da Glória Gohn 2008, 56)

Esses movimentos ou “novíssimos movimentos” tem insurgência em diversos lugares do mundo em resposta e resistência, quase que simultânea, ao avanço globalizado do capital na forma de diretrizes neoliberais, acabaram gerando uma “onda de mobilizações e protestos”, como os notáveis “Primavera Árabe” no oriente e “*Occupae*” no ocidente. Entre esses “novíssimos movimentos sociais” destacamos os movimentos sociais que acabaram incidindo e refletindo no movimento brasileiro de secundaristas de 2016. A “Revolta dos Pinguins” (nome dado devido aos uniformes dos alunos) no Chile mobilizou mais de um milhão de estudantes em 2006, o movimento acabou sofrendo severas repressões do governo nos atos nas ruas e praças, o que acabou ocasionando uma estratégia de ocupação de escolas e espaços públicos da educação pelos alunos adeptos do movimento. O movimento teve como pauta, gratuidade no exame de seleção para universidade, passe escolar gratuito entre outras reivindicações, entretanto, o movimento foi ganhando força e aumento em sua incidência política e passou a reivindicar também a revogação da Lei Orgânica Constitucional de Ensino no país, “tendo como resultado, conquistas para a educação pública no país e fortalecimentos dos Movimentos Sociais.” (Dagmar Zibas. 2008:199-220).

No Brasil as jornadas de junho de 2013 também fizeram parte dessa nova ordem de organização política em prol de garantias e avanços em direitos. A onda de manifestação, teve como inquietação inicial o aumento da tarifa do transporte público em São Paulo - Brasil, a partir do movimento denominado Passe livre (MPL) e acabou sendo um gatilho que espalhou indignação social por todo o País. Entre os dias 19 e 23 de junho do mesmo ano, cerca de 400

idades, incluindo 22 capitais do Brasil, saíram em manifestações e passeatas, que segundo pesquisa realizada pelo instituto Ibope, levou cerca de 6% da população brasileira às ruas. (Ruy Braga, 2013: 51-61). Às manifestações de junho de 2013, tiveram repercussão nacional e internacional, “a pressão das ruas”, através das manifestações e atos advindos de diversos movimentos sociais, segundo Pablo Ortellado analista político e professor da Universidade de São Paulo (USP), reintroduziram nas pautas políticas brasileiras a possibilidade de mudanças concretas na direção política econômica por meio das manifestações e atos e da ação civil direta em forma de protestos “desobediência civil”, fato esse (destaca o professor), que, no Brasil os movimentos sociais já haviam abandonado ou enfraquecido a idéia de manifestações e atos como mecanismo popular para alcançar mudanças concretas nas políticas e decisões governamentais. Dois anos depois em 2015, o governo do Estado de São Paulo anuncia a “reorganização da educação” que na prática iria fechar 94 escolas da rede Estadual de Educação, segundo eles haveria uma redução na demanda, o que gerou *posts* e abaixo-assinados e uma série de páginas em redes sociais criadas contra a reestruturação. As mobilizações logo começaram e com grande participação de coletivos, que a cada dia ganham mais militantes da causa. A repressão aos manifestantes não foi diferente, assim como a negação de diálogo. Em 21 de Outubro de 2015, um coletivo chamado “Mal Educado” (Criado em 2012, o coletivo juvenil tem como objetivos registrar, divulgar e fortalecer experiências de luta e organização vividas por estudantes em diferentes escolas.) faz a divulgação de uma cartilha, onde chama o movimento secundarista para a experiência de ocupação em escolas e espaços educacionais, com base na experiência vivida por outros países Latinos americanos (como no Chile na Revolta dos pinguins”), fato esse que resultou na primeira escola ocupada no Brasil, no dia 10 de Novembro de 2015 (Escola Estadual Diadema em São Paulo), e a partir daí, passado uma semana o número de escolas ocupadas em São Paulo já passava de 89, quando em 4 de Dezembro o governo suspendeu a reorganização o número de escolas ocupadas pelos alunos estavam 13.

Um ano depois em 2016, o governo Federal no Brasil anuncia uma Medida Provisória (MP nº746/2016), que teve o objetivo a reformulação do ensino Médio em todo o País em conjunto com a Emenda Constitucional (95/2016) que institui um novo ajuste fiscal, “congelando” os gastos públicos por um prazo de 20 anos. Esse conjunto de medidas e outras posturas do governo Federal tendo fundamento no plano de governo intitulado, “ponte para o futuro” – oposição ao projeto neodesenvolvimentista e maior representante do neoliberalismo no país (Amaral, 2016). que visa o corte de ministérios, diminuição de orçamentos para áreas como educação, saúde e outros serviços básicos, as medidas colocaram a sociedade civil e os movimentos sociais em alerta, sobretudo a comunidade da Educação o que mobilizou um amplo debate sobre o tema. No Estado do Paraná, assim como em outros Estados, os secundaristas optaram pelas ocupações das escolas como forma de protesto contra tais ajustes. Em três de Outubro de 2016 o Colégio Estadual Padre Arnaldo Jansen, na região metropolitana de Curitiba (capital do Paraná) em São José dos Pinhais, foi ocupado pelos secundaristas. Que segundo a organização Ocupa Paraná (entidade criada pelos estudantes como canal de diálogo, com o poder público e os outros autores envolvidos no processo), ganhando expressão no país. Em pesquisa de dissertação de mestrado Carolina Simões Pacheco, com trabalho intitulado “Ocupar e resistir: às ocupações das escolas públicas como parte do ciclo atual de mobilização juvenil no Brasil”, cita em suas conclusões:

Podemos afirmar que as ocupações evidenciam, ainda, que os estudantes estão vivendo a pressão das políticas neoliberais que estão sendo implementadas pelo governo interino de Michel Temer. [...] É possível afirmar, assim, que a Reforma do Ensino Médio em curso é um processo de flexibilização das garantias aprovadas em relação à educação nas últimas décadas e fere os objetivos estabelecidos pela Leis de Diretrizes Básicas da educação e pelo Plano Nacional de

Educação, de 2014, de universalizar o Ensino Médio, garantir o financiamento público e o caráter reflexivo desta etapa de ensino. [...] As ocupações das escolas não conseguiram abalar, neste sentido, as estruturas governamentais e escolares a ponto de mudá-las. No entanto, como uma tática política elas dificilmente iriam conseguir fazê-lo, pois eram de saída, limitadas. Elas são parte de um processo e não devem ser analisadas como um todo. Ao contrário, podemos analisá-las como uma vitória, ainda que limitada, que faz parte do ciclo de mobilização juvenil atual, no qual as lutas sociais estão sendo convidadas a se renovarem e serem mais inclusivas, bem como estão construindo o processo de oposição ao golpe político vigente. Os ocupantes com os quais conversamos ao longo da pesquisa sentem isso. Eles afirmam que as ocupações foram importantes pois evidenciam sua capacidade de protagonismo e de mobilização, bem como tornaram uma outra referência de escola possível. Desse modo, a experiência de ocupar é uma vitória, ainda que também parcial, igualmente importante deste processo, pois transformou a vivência de milhares de estudantes. As relações construídas na ocupação romperam com a lógica individualista do cotidiano escolar e possibilitaram convivências em que o reconhecimento da identidade de gênero, da orientação sexual, da cor da pele e da vivência periférica foi positivado. As ocupações foram, assim, o lugar dos desabafos das angústias, do compartilhamento de traumas e violências sofridas e, ao mesmo tempo, o lugar em que se aceitaram, segundo eles mesmos, e se amaram.

Após muita repressão, e violência, ora por parte do Estado que ameaçava invadir as ocupações e tirar os alunos a força, ora por grupos radicais contrários ao movimento que também ameaçavam invadir as escolas, o movimento se encerra com 836 escolas ocupadas (no Estado do Paraná), quando o Governo abre diálogo com os estudantes e retrocede na proposta com promessa de revisão e mudança prometendo abrir para participação e propostas para os projetos ora impostas, o que não aconteceu, porque os mesmos decretos foram praticados meses depois das ocupações serem encerradas, sem qualquer alteração.

Concluimos que os movimentos sociais e as ocupações, não somente foi um movimento pontual, pois lhes permitiram avançar em possibilidades fáticas quanto a atuação como atores sociais e políticos decisivos. Conferindo-lhes uma nova gama de possibilidades de “uso” dos conhecimentos adquiridos, bem como novas experiências em suas trajetórias. Afinal, o processo de “afrouxamento” das conquistas na educação, no trabalho, na assistência social e na previdência que segue em curso. Portanto os novíssimos movimentos figuram como atores decisivos nos processos de garantia de direitos sociais e seguem mobilizados e resistindo, reinventando-se a si mesmo, tencionando governos autoritários que governam sem representação e legitimação popular como vivemos no Brasil atual em que pesa os direcionamentos neoliberais em vigoram e suas agendas econômicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE PINHO BARREIROS, Daniel. Atuação da delegação brasileira na formulação do Acordo Internacional de Bretton Woods (1942-1944). (História (São Paulo), v. 28, n. 2,)

THORSTENSEN, Vera. A OMC-Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. Revista brasileira de política internacional, v. 41, n. 2, p. 29-58, 1998.

LEME, Alessandro André. Neoliberalismo, globalização e reformas do estado: reflexões acerca da temática. Barbarói, n. 32, p. 114-138, 2010.

ROCHA, Andréa Pires; FAQUIN, Evelyn Secco. Gestão da Política Educacional sob a Égide de Determinações Políticas, Ideológicas e Econômicas do Neoliberalismo.

PEREIRA, Neuri Amabile Frigotto; PIMENTEL, Ricardo; KATO, Heitor Takashi. Expatriação e estratégia internacional: o papel da família como fator de equilíbrio na adaptação do expatriado. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. 4, p. 53-71, 2005.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. Escola SA: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1998.

MACEDO, Adriana C. et al. Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 35, n. 6, p. 515-522, 2001.

ROCHE, Alexandre. Tensões da Primavera do mundo árabe- -sunita: entre o wahhabismo conservador e o espírito crítico, entre a política do petróleo e a independência econômica. 2004.

HARVEY, David et al. Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas. Boitempo Editorial, 2015.

BRAGA, Ruy. As jornadas de junho no Brasil: Crônica de um mês inesquecível. *Observatório Social de América Latina*, v. 8, p. 51-61, 2013).

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. Edições Loyola, 1997.

ZIBAS, Dagmar ML. A revolta dos pinguins e o novo pacto educacional chileno. *Revista Brasileira de Educação*, v. 13, n. 38, p. 2008.

BRAGA, Ruy. As jornadas de junho no Brasil: Crônica de um mês inesquecível. *Observatório Social de América Latina*, v. 8, p. 51-61, 2013.

PACHECO, Carolina Simões. Dissertação de Mestrado. Ocupar e resistir: às ocupações das escolas públicas como parte do ciclo atual de mobilização juvenil no Brasil. Universidade Federal do Paraná, p. 218-220, 2018.



**POLÍTICAS SOCIALES, REPERTORIOS  
ORGANIZATIVOS Y TERRITORIO:  
ANÁLISIS DE LOS COMEDORES POPULARES  
EN EL MUNICIPIO DE LANÚS**

PEREYRA COUSIÑO, BRENDA LILIAN

# POLÍTICAS SOCIALES, REPERTORIOS ORGANIZATIVOS Y TERRITORIO: ANÁLISIS DE LOS COMEDORES POPULARES EN EL MUNICIPIO DE LANÚS.

## I. INTRODUCCIÓN

Comer colectivamente o la entrega de comida ha sido una estrategia para enfrentar el hambre en especial en momentos de conflictos y guerra. En América Latina, la “olla popular” ha tenido también un fuerte significado político siendo protagonista en las protestas, tomas de tierra y huelgas. Por lo tanto, desde una perspectiva instrumental constituyó estrategia colectiva de sobrevivencia, desde una perspectiva simbólica constituyó una herramienta de demanda y lucha.

Sin embargo, es a partir de fines de los '70 e inicios de los años '80 que esos formatos organizativos se institucionalizan con un aumento en la formalidad y regularidad. En otras palabras, se transforman en una acción colectiva incentivada y apoyada directamente a través de diversos dispositivos y recursos, incluidas las políticas sociales. Deja de ser una actividad aislada y con funcionamiento a corto plazo para transformarse en un repertorio de organización popular así como también una estrategia de intervención social desde las políticas sociales. Es así que hoy, luego de 30 años de la primera crisis, siguen existiendo comedores populares en la gran mayoría de los municipios argentinos. Sólo en el Municipio de Lanús es posible contabilizar hoy alrededor de 45 comedores<sup>1</sup>

¿Por qué surgen los comedores? ¿Por qué se instalan como repertorios organizativos en especial en los barrios pobres urbanos en Argentina?

La teoría de acción colectiva tiene como eje de indagación las motivaciones que llevan a que las personas se movilicen o actúen colectivamente y las formas cómo lo hacen. La acción colectiva no sólo encuentra metas hacia las cuales luchar sino que también lo hace con un formato que interpreta como el más adecuado para lograr su fines.

Challes Tilly (Tilly, 1977) afianza el concepto de “repertorio contencioso” para hablar de la forma que eligen los movimientos sociales en un determinado tiempo y espacio para dar a conocer sus demandas con el propósito de que las mismas sean escuchadas y atendidas. Tilly se pregunta por qué dada la inmensa posibilidad de acciones para dar a conocer los reclamos, los repertorios colectivos de acción disponibles para la población en un momento determinado son tan limitados. Le llama la atención que ciertas formas de organización y movilización que han sido muy populares en cierto momento histórico y que fueron efectivas en el logro de sus objetivos no son consideradas como alternativas en otro contexto.

El plantea que la dificultad de responder a esta pregunta se debe a que la percepción de que una alternativa es apropiada y disponible está fuertemente marcada por varios factores. <sup>2</sup>1) Los

---

<sup>1</sup> Base de datos propia

<sup>2</sup> 1. The standard of rights and justice prevailing in the population

1. The daily routines of the population

2. The population internal organization

estándares de derechos y justicia prevalecientes en la población 2) Las rutinas cotidianas de la población. 3) La organización interna de la población 4) La experiencia acumulada con acciones colectivas previas 4) Los patrones de represión en el mundo en el cual pertenece la población.

El concepto central de Tilly hace referencia a que la estrategia utilizada en la acción colectiva tiene que ver con la definición de eficiencia, accesibilidad y oportunidad de una alternativa y que la misma es una construcción marcada no sólo por las características de la población y el contexto en un determinado momento sino también por su historia.

Clemens (Clemens, 1993) aplica el concepto a los repertorios a las organizaciones sociales. Desarrolla el concepto de “isomorfismo” haciendo referencia a la idea de que las organizaciones sociales suelen utilizar formas o modelos organizacionales que le son familiares. Y que al hacerlo tienen más chances de acceder a recursos pero más vulnerables a la cooptación.

Di Maggio and Powell, Walter (DI Maggio & Powell, 1983) identifican tres mecanismos a través de la cual ocurre el isomorfismo institucional. El isomorfismo coercitivo que deviene de la influencia política y el problema de legitimidad. El isomorfismo mimético resultante de una respuesta standard a la incertidumbre. Y el isomorfismo normativa asociado a la profesionalización.

Podríamos decir entonces que los repertorios tienden hacia una cierta estabilidad pero que se van moldeando en diversos momentos de la historia- Estos están marcados por nociones compartidas respecto a diversos valores pero también las experiencias organizativas previas que van moldeando y promoviendo la organización como una estrategia para enfrentar los desafíos.

Tal como podemos ver en la definición de Di Maggio y Power (DI Maggio & Powell, 1983), los gobiernos tienen un papel importante en la definición y delineación de los repertorios organizativos legitimando e incentivados ciertos formatos. Pero tal como señala Tilly (Tilly, 1977), también lo son los valores preponderantes así como las ideas de justicia social prevalentes.

En este trabajo buscamos comprender el surgimiento del comedor popular como un repertorio organizativo en Argentina. Empezaremos describiendo el origen de los comedores en América Latina y las interpretaciones que sobre ellos se hicieron, en especial desde el mundo académico. Luego analizaremos el origen de los comedores en Argentina y las diversas políticas sociales que fueron delineándolos en un contexto de territorialización de la política. Luego nos enfocaremos en el período 2007 y 2008 y la mirada ambivalente sobre la relevancia o deseabilidad de estos espacios. Finalizaremos el análisis presentado brevemente el caso de Lanús y las políticas que ahí fueron implementadas así como la reacción que tuvieron las organizaciones sociales frente a ellas.

Los datos analizados en este trabajo provienen de un relevamiento y seguimiento de organizaciones sociales y comedores que se viene realizando por los últimos 15 años como parte de varios proyectos de investigación de la Universidad Nacional de Lanús.

---

3. Its accumulated experience with prior collective action

4. The pattern of repression in the world ito whiche the population belongs.

## II. EL SURGIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES EN AMÉRICA LATINA Y LA INTERPRETACIÓN DE ESTE FENÓMENO

Uno de los primeros lugares en América Latina en que los “comedores populares” empiezan este proceso de institucionalización es Perú. Ya en los años 78 – 79 surgen comedores comunitarios ya sea impulsado por CARITAS u otros organismos así como también autogestionados por las propias mujeres necesitadas. Estas iniciativas son enmarcadas por la academia como respuestas a la crisis de los años `80 y una demostración del impacto que esta tiene en los sectores urbanos pobres (Blondet, 1987). Los antecedentes cercanos eran las movilizaciones populares de fines de los `70 y los asentamientos y ocupaciones de tierra de los 50`s y 60`s en las cuales las mujeres tuvieron un protagonismo importante (Tovar, 1986) . Los comedores son vistos como una de las estrategias de sobrevivencia colectivas implementadas por las mujeres ante la dificultad de alimentar a sus hijos.

Estas iniciativas populares empezaron a recibir apoyo estable desde organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales así como diversos programas de gobierno. A modo de ejemplo, el programa “Vaso de Leche” creado en Lima en los años 1983 que organizó 100.000 mujeres en 7.5000 comunidades y distribuía raciones de leche a un millón de niños en el año 1986. Otro programa “Comedores Populares” apoyaba comedores también con fuerte presencia femenina(Tovar, 1986).

Esta masiva participación femenina en estos programas generó un cierto optimismo en el feminismo peruano quienes vieron en estas experiencias un germen hacia un cambio en la subordinación de la mujer (Jelin & Pereyra, 1990). Los primeros estudios focalizaban en la cantidad de mujeres involucradas, en el aprendizaje de la solidaridad, la experiencia de prácticas democráticas, la exposición pública de problemáticas privadas, el potencial de creciente concientización de la opresión tradicional (Flora, 1988). Sin embargo, estudios posteriores mostraron las limitaciones de estas iniciativas (Barrig, 1986).

Un proceso parecido ocurrió en Chile aunque con implicancias y significados diferentes. Como organizaciones comunitarias populares que surgen durante un régimen dictatorial, son vistas con un cierto optimismo. En el caso chileno, las ollas populares fueron incorporadas a lo que se denominó “organizaciones económicas populares” junto a otros formatos organizativos como “comprando juntos”, “huertos familiares” y “talleres productivos”.

Razeto(Razetto, 1986) propone tres niveles o hipótesis sobre su significado. Una hipótesis economicista que las veía como una estrategia coyuntural y que desaparecería junto con la crisis. Una hipótesis política que valoraba especialmente el aprendizaje democrático y sus posibles derivaciones en movimientos sociales. Y por último una hipótesis culturalista que consideraba que este tipo de organizaciones eran el germen de una economía solidaria que venía a enfrentar valores individualistas y capitalistas.

El trabajo de Valdés y Weinstein (Citado en (Jelin & Pereyra, 1990) ) tuvo como objetivo mostrar que a pesar de vivir dentro de una dictadura, entre un 10 y 15 % de la población urbana estaba organizada. Uno de los trabajos más emblemáticos en este sentido es el de Clarisa Hardy del año 1986 cuyo nombre refleja los sentimientos de ese momento “Hambre + Dignidad = Ollas populares”(Hardy, 1986.)

En la Argentina el fenómeno de comedores empieza a ser visible a partir de la crisis hiperinflacionaria de 1989 – 1991. Las ollas populares son la contracara de los saqueos que se hacen

masivos en ese momento histórico. (Neufeld & Cravino, 2001)(Golbert, 1993), (Jelin & Pereyra, 1990). .

Tal como podemos ver el relato antes mencionado, la olla popular o el comedor es visto como una “acción espontánea” de mujeres o familias pobres frente al hambre. Esta acción es por lo tanto interpretada como una estrategia colectiva de sobrevivencia (Jelin & Pereyra, 1990)(Neufeld & Cravino, 2001). Sin embargo, no resulta una acción totalmente novedosa. Las experiencias en tomas de tierra, en otras formas de resistencia así como en organizaciones de mujeres de diverso tipo, son la antesala que otorgan ciertas destrezas que son utilizadas en este contexto. Por otra parte, la interpretación sobre las motivaciones a la acción colectiva marcan fuertemente las políticas que se desarrollan. En el contexto de regímenes dictatoriales o de recuperación democrática no llama la atención el espíritu optimista con que se las mira. Si bien tendían hacia la sobrevivencia, el hecho de hacerlo colectivamente implicaba un tinte de resistencia.

Sin embargo, una vez que la democracia se consolida, esta mirada positiva de sus inicios se empieza a diluir. El comedor popular fue percibido como una demostración palpable y pública del hambre que existía en los hogares. En diversos discursos se utiliza el aumento de comedores como un indicador de que ha crecido el hambre y el desempleo en especial en los barrios más pobres de las grandes ciudades. El comedor hace pública y visible la incapacidad de las familias de hacer frente a las necesidades básicas de reproducción cotidiana. Si bien la solidaridad parece ser una dimensión positiva, a la sociedad en su conjunto así como a los gobiernos de turno, tener comedores no es algo que genere entusiasmo. El comedor no es visto como una opción sino como una obligación de quienes no pueden enfrentar los desafíos de asegurar el alimento al interior del hogar.

También pudimos ver en el relato anterior, desde el discurso feminista también la relación con los comedores fue ambivalente. Si bien las mujeres salían del ámbito privado hacia el público-comunitario, lo hacían a roles asignados por el patriarcado. Esta tarea no sólo parecería no generar mayor liberación sino que podría ser una amplificación de los roles intradoméstico y aumentar su subordinación. (Rakowski, 2003)(Molyneux, 2001)(Nikki, 1993)

Esta ambivalencia y posiciones encontradas respecto a la deseabilidad de los comedores marca su historia y las decisiones que sobre ellos se hace en las políticas sociales.

### III. LOS COMEDORES POPULARES EN ARGENTINA

Dentro de la figura “comedor popular” se engloba una variedad enorme de organizaciones sociales que tienen diversos objetivos, visiones ideológicas y que le otorgan al alimento diverso significado y centralidad. Una primera distinción sería la de “Comedores como organización” y “Organizaciones con comedor”. Mientras la primera el alimento es lo central, en otras el comedor es un servicio dentro de otros que brinda la organización. Dentro de este segundo tipo nos encontramos una gran variedad de asociaciones civiles, agrupaciones políticas, instituciones religiosas, movimientos sociales, para quienes el alimento puede tener diversos significados. Para muchas de ellas su existencia no depende del funcionamiento del comedor. Sin embargo cuando pensamos a los comedores como organizaciones sociales nos referimos a estas cuya acción gira en torno al alimento, aunque a lo largo del tiempo puedan evolucionar incorporando otras actividades o servicios.

Si bien el surgimiento del comedor popular se puede asociar a la solidaridad comunitaria, el apoyo político a través de diversos programas no sólo le otorgó legitimidad sino que además le facilitó los recursos técnicos y materiales que permitieron su mantenimiento en el tiempo. El

“comedor popular” por lo tanto fue definido desde la política que vio en estos espacios un lugar para implementar programas tendientes a la contención de la pobreza más extrema. Es por esta interrelación que el comedor parecería ser un espacio híbrido entre las políticas sociales, organizaciones sociales y estrategias familiares de sobrevivencia.

Masseti (Masseti, 2007) lo define como “un proceso de institucionalización de prácticas sociales caracterizado por el triple vínculo entre grupos humanos con la iniciativa y la determinación de organizarlo, sectores sociales que aprovechan y alimentan esta determinación y el sustento social a través del recurso monetario canalizado por las agencias gubernamentales en forma de subsidios directos o indirectos” (Masseti, 2007: 228)

Las políticas sociales, en especial las alimentarias, incidieron fuertemente en su existencia y permitieron sostenerlas en el tiempo. En la década del 90 el Programa Materno Infantil y Nutricional (luego PROMIN), El Programa Alimentario Nutricional Infantil (luego PRANI) otorgan recursos, e infraestructura a organizaciones comunitarias a nivel nacional. (Britos & Costa, 2007) (Abeyá Gilardon, 2016) En la Provincia de Buenos Aires, el programa “comedores multifamiliares” también otorgó alimentos a quienes tuvieran la capacidad de autorganizarse.

La crisis social, política y económica de 2001 marca un punto de inflexión tanto en la forma de organización territorial como en las políticas alimentarias. En enero del año 2003 se crea el Plan de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente mediante la Ley 25.724. (Aulicino & Diaz Langou, 2012) A partir de ese momento el programa FOPAR destina la totalidad de sus recursos a fortalecer organizaciones que tienen la problemática alimentaria. (Terullo, 2010) Este último, fue financiado y promovido por el Banco Mundial lo cual muestra una tendencia desde los organismos internacionales a apoyar este tipo de experiencias (Caminotti, M. Casullo, E. Schillagi, C. Tempesta, 2002). El Plan Nacional de Seguridad alimentaria tendió hacia la unificación de las múltiples acciones desarrolladas en la promoción alimentaria. Uno de las formas como se podrían otorgar las prestaciones fue en Asistencia a Comedores Sociales, Infantiles y Comunitarios. Además de la entrega de alimentos se ofrece asistencia técnica y financiera a organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios alimentarios.

Los diversos planes de empleo tuvieron también un fuerte impacto en los comedores. Estos planes incluían diversas formas de contraprestación que podían realizarse en organizaciones sociales comunitarias. A través del Plan Jefes y Jefas, luego el Plan Trabajar (Golbert, 2004) las/os integrantes del comedor podían recibir un ingreso. Esto favoreció a muchos vieran en estos espacios un lugar de trabajo o apoyo a los ingresos familiares (Masseti, 2011).

Santanciero (Santanciero, 2013) señala la hay una tendencia hacia la comprensión de los comedores en tanto expresión de una parte de las relaciones entre el Estado, sus políticas y la sociedad en la articulación de respuestas a las necesidades alimentarias de sectores pobres, (Ansolabehere, 2003) (Clemente, 2010), (Maceira & Stechina, 2010). El busca interpelar esta mirada desde arriba y desde abajo.

“Por un lado, desde arriba, sumando las formas en la que fue proyectada e interpelada la intermediación de organizaciones de la sociedad civil por parte del Estado, la definición y las trayectorias de la política social y la política social alimentaria en relación con la satisfacción de necesidades básicas. Por otro lado, la mirada desde abajo permitirá comprender los comedores como fenómenos políticos alimentarios de la territorialidad barrial, la sociabilidad y la politicidad en los espacios barriales y su vigencia en tiempos de la posconvertibilidad”. Los trabajos de (Auyero,

2001),(Merklen, 2010),(Svampa, 2011), (Grimson, Curto, & Segura, 2009)(Giraldez, 2011)(Vázquez & Vommaro, 2009) dan cuenta de una nueva forma de una nueva interrelación entre el territorio y los gobiernos a través de las organizaciones sociales y las políticas sociales.

#### IV. EL COMEDOR POPULAR, ¿DEBERÍA EXISTIR? UNA MIRADA AMBIVALENTE

Luego de superada la crisis del 2001 empieza a tomar más fuerza la necesidad de desarrollar políticas que se diferencien de aquellas implementadas durante la década de los 90 y así las asociadas a la emergencia.

Algunos autores señalan que este cambio se da por dos fenómenos (Santarsiero, 2013). Por una parte una disminución de las necesidades alimentarias marcadas por las mejoras en las condiciones de vida de los vulnerables. Por otra parte los condicionantes políticos e institucionales de las intervenciones sociales alimentarias del Estado de manera directa e indirecta. Se tiende más hacia la promoción del trabajo y “salir del comedor” promoviendo la “comensalidad doméstica”. Se implementan programas de transferencias condicionadas de ingreso como la Asignación Universal por Hijo intentando así fortalecer la economía familiar.

En el caso del Municipio de Lanús, en el año 2007 asume un nuevo intendente poniendo a fin a 24 años de gobierno de Manuel Quindimil un histórico líder peronista. Este nuevo gobierno, aliado al Frente para la Victoria, ve los comedores como una forma de hacer política propia del anterior intendente. La secretaria de política social del municipio en ese momento explica su interpretación del fenómeno.

“Así como el estado municipal en el área de acción social lo único que había logrado hacer era ser proveedor de alimentos, las organizaciones de alguna manera – media dialéctica. la única forma de pensar la construcción política en el territorio era a partir de los alimentos también. Tanto las organizaciones como los referentes políticos, los militantes. (...) Para la militancia general esa construcción de la política era a partir del comedor, repartir el bolsón de mercadería y ese tipo de cosas. ¿Que nos encontramos nosotros? Primero que cada uno de los mal llamados punteros políticos tenía un comedor o un centro comunitario que repartía comida.” (Secretaria de Política Social del Municipio)

Las críticas a estos espacios son variadas. Falta de transparencia en la gestión de los recursos, utilización de la pobreza para construcciones políticas individuales, la falta de calidad de los alimentos entregados, las perversas consecuencias a la vida familiar, entre otras. La duda sobre la genuinidad del comedor como un espacio de intermediación comunitaria habilita un proceso de evaluación y relevamiento de los comedores existentes.

Crece la percepción que es una etapa superada de la Argentina y que es importante proseguir hacia otra fase de nuevas políticas.

El municipio define tres líneas de acciones prioritarias. Por una parte la transformación de los “comederos” en Unidades Barriales de Participación (UBP) que tienen como objetivo la promoción comunitaria de áreas vulnerables así como también el fortalecimiento de redes comunitarias<sup>3</sup>. Por otra parte, la seguridad alimentaria se focaliza en el área de Asistencia Crítica y constituye la entrega de módulos transitorios y mensuales ligados a la necesidad de las familias. Por

---

<sup>3</sup> Se crean seis, de las cuales cuatro funcionan muy bien hasta la fecha.

último, se continúa con algún apoyo a ciertos comedores que consideran necesarios (fuente entrevista a Secretaria de Política Social del Municipio).

Una de las primeras acciones fue la suspensión de la entrega de fondos a los comedores hasta su evaluación. Un relevamiento a comedores realizado por un equipo de la universidad en ese momento mostró el impacto directo de esta medida. De los 9 comedores existentes en un barrio previo estas medidas, la mitad habían cerrado sus puertas. Se mantuvo el financiamiento sólo a un comedor asociado a un movimiento social. Los otros tres merecen un comentario. Uno dejó de existir y el Municipio luego armó en el mismo espacio una UBP con una dirigente diferente. Otro, dejó de funcionar pero estaba en la búsqueda de nuevos fondos. El tercero dejó de funcionar un par de meses pero luego logró volver a reabrir con fondos recaudados por otras vías.

A partir de la presión, el municipio revisó su política y tuvo que volver a financiar algunos comedores así como decidió abrir algunos nuevos.

Al entrevistar a una líder a la cual habían cortado los fondos mencionó que, si bien cerraron sus puertas por algunos días, debieron reabrir frente a la insistencia del barrio. Señaló “el comedor es como una droga. Una vez que empiezas no puedes dejarlo”, “no lo podía dejar morir”.

La vivencia del comedor como un organismo vivo que no se puede matar y la angustia con la cual se vive el cierre del comedor nos hace pensar sobre los múltiples sentidos que tienen estos espacios más allá de lo alimenticio para sus líderes y quienes participan en ellos.

“No pude armar una pareja con un hijo Dios no me lo dio, pero yo digo me dio 37 pibes... si no te digo que vienen y me dicen esta mujer “si mi papa me cuenta que le daba de comer” (...)

En muchos casos el comedor no es sólo una organización sino es un espacio que le otorgó sentido a su vida.

“Es difícil, ser mamá, ser mujer y ser dirigente es difícil, porque a veces tengo muchos problemas, en mi hogar porque cuando salgo no llego a hora, ellos se arreglan solos para ir a la escuela, no está mamá para servirles la comida, mi marido llega del trabajo no estoy, muchas veces me dice, "o tu familia o esto". ¡Esto! porque yo tengo primero que después de todo lo que le vine contando yo pasé con el último bebe muy fea muy dura porque perdí el último bebe”.

“ Pero, y qué se yo, y nos mantiene esto, a mí... O sea, yo tengo la posibilidad de irme a vivir al sur, ¿no? Y... No sé, y está, me tironea, y estoy que no sé... Esto es parte ya de una construcción, de una vida, no sé, hay tantas cosas vividas (...) Y entonces pensamos que todavía, que hay mucho para hacer, que tenemos que seguir, y que... No sé, yo... Cuesta, cuesta, porque esto es una historia, y esto lo construimos nosotros pero muy a pulmón, muy a pulmón, y a veces nosotras mismas no le damos el valor” (Alicia)

Analizar la existencia de comedores como simples respuestas a las políticas sociales o al hambre no permite entender la lucha por sostenerlos en el tiempo por parte de sus dirigentes. A través del comedor muchas mujeres encontraron un espacio de construcción de reconocimiento y respeto así como de construcción política.

## V. REFLEXIÓN FINAL

A lo largo de este trabajo pudimos ver de qué manera las ollas populares se van institucionalizando y transformando en comedores populares instalados en el territorio. Pudimos ver



también de qué manera se fue interpretando este fenómeno y su utilidad como una herramienta de la política social.

Podemos decir hoy que el comedor popular se instaló en el territorio como un repertorio organizativo legitimado y útil en el territorio. Esta utilidad puede ser interpretada desde diversas miradas. Resulta un formato legitimado por los agentes externos lo cual facilita su rol de articulador y puente a fuentes de recursos para el barrio. A su vez, como un espacio de representación de las necesidades territoriales y de construcción de poder político. En otras palabras, una estrategia que resulta útil tanto para los vecinos del barrio, como para los líderes políticos y la gestión de gobierno.

Si bien puede ser vista como una estrategia colectiva de sobrevivencia también puede transformarse en una forma de lucha y visibilización del hambre y las injusticias sociales. Es formato organizativo que, si bien tiene el alimento en el centro de la escena, en muchos casos lo trasciende transformándose en un puente entre la población marginada y los espacios de poder. Un espacio que contiene esos núcleos de pobreza que han quedado marginados del y por el capitalismo y cuya inclusión al mercado de trabajo parece cada día más lejano. Se transformó en una forma de visibilizar las necesidades de los más marginados del sistema así como una estrategia de construcción de reconocimiento y ciudadanía política.

Si bien la política social ha moldeado su existencia, no es el único elemento que la define. La relativa autonomía como una organización autogestiva, habilita la construcción de otras redes que le dan sustentabilidad en el tiempo. A su vez, para muchos de sus integrantes la construcción del comedor lo transformó en un organismo con vida propia al cual no se lo puede dejar morir. Un actor central en la vida comunitaria de los barrios populares así como también un espacio que le permitió a muchos de sus participantes darle trascendencia a sus vidas. Una forma de conseguir reconocimiento y un canal para la construcción de ciudadanía política. Si bien en un mundo ideal, todos sueñan con el día en que el comedor deje de ser necesario, hoy cumple un rol social importante en el barrio y se ha instalado como un repertorio organizativo legitimado.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abeyá Gilardon, E. O. (2016). Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva*, 12(4), 589.

Ansolabehere, K. (2003). Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(3), 629–662.

Aulicino, C., & Díaz Langou, G. (2012). La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. Documento de Trabajo CIPPEC, (88).

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo* (1. ed). Buenos Aires: Manantial.

Barrig, M. (1986). Democracia emergente y movimiento de mujeres. In *Movimientos sociales sociales y democracia: La fundación de un nuevo orden*.

Blondet, C. (1987). "Muchas vidas construyendo una identidad: Las mujeres pobladoras de un barrio limeño." In E. Jelin (Ed.), *Ciudadanía e identidad; Las mujeres en los movimientos sociales en América Latina*. Ginebra: UNISRD.

Britos, S., & Costa, R. (2007). Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas. El caso argentino 2001-2007., 1–32.

Caminotti, Mariana, Casullo, Esperanza, Schillagi, Carolina, Tempesta, R.,. (2002). El capital social en el marco de las nuevas estrategias del Banco Mundial para la reducción de la pobreza.

Clemens, E. S. (1993). Organizational Repertoires and Institutional Change: Women's Groups and the Transformation of U.S. Politics, 1890-1920. *American Journal of Sociology*, 98(4), 755.

Clemente, A. (Ed.). (2010). Necesidades sociales y programas alimentarios: las redes de la pobreza. Buenos Aires: Espacio Editorial.

DI Maggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.

Flora, T. (1988). Mujeres latinoamericanas: diez ensayos y una historia colectiva. Lima: Centro de Mujer Peruana.

Giraldez, A. (2011). El territorio y las organizaciones sociales. Diálogos con las mutaciones de sus contextos El territorio y las organizaciones sociales Diálogos con las mutaciones de sus contextos. *Trabajo Social, Lecturas Teóricas y Perspectivas.*, 1(No. 2).

Golbert, L. (1993). La asistencia Alimentaria. Un nuevo problema para los argentinos. In S. Lumi, E. Tenti Fanani, & L. Golbert (Eds.), *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores/ CIEPP.

Golbert, L. (2004). ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Políticas sociales. Santiago de Chile: CEPAL.

Grimson, A., Curto, M., & Segura, R. (2009). La vida política en los barrios populares de Buenos Aires, 423–430.

Hardy, C. (1986). *Hambre + Dignidad - Ollas Comunes*. Santiago Chile: Editorial PET.

Santanciero, Hernan, S. L. (2013). Comedores comunitarias en la ciudad de la plata: organizacion e intervencion alimentaria estatal en el espacio barrial. *Rev. Pilquen. secc. cienc. soc.* [online] vol.16, n.1,

Ierullo, M. (2010). Organizaciones comunitarias y atención de las necesidades básicas . *Margen*, 59(2001), 1–9.

Jelin, E., & Pereyra, B. (1990). *Caring and coping: households, communities and public services in the making of women's daily lives* (Documentos CEDES No. 35). Buenos Aires, Argentina.

Maceira, D., & Stechina, M. (2010) *Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina*.

Massetti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones. *Entramados y Perspectivas*, 1(1), 9–36.

Merklen, D. S. S. (2010). *Pobres ciudadanos las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Editorial Gorla.

Molyneux, M. (2001). *Women's movements in international perspective : Latin America and beyond*. Palgrave.

Neufeld, M. R., & Cravino, M. C. (2001). Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y presente de una experiencia formativa. *Revista de Antropología*, 44(2), 147–172.

Nikki, C. (1993). *WOMen politica participaion in colonias populares in Guadalajara*. In S. Radcliffe & S. Westwood (Eds.), *Viva. Women and popular protest in Latin America*. New York: Routledge.

Rakowski, C. A. (2003). Women as political actors: the move from maternalism to citizenship rights and power. *Latin American Research Review*, 38(2), 180–194.

Razetto, L. (1986). *Economía popular de solidaridad: Identidad y proyecto en una visión integradora*. Santiago Chile: Area Pastoral Social de la conferencia episcopal de Chile.

Santarsiero, L. (2013). Los comedores comunitarios como fenómeno social, político y alimentario en la Argentina de los últimos treinta años: una ; guía práctica para su comprensión *Cuestiones de Sociología*, 9, 319–323.

Svampa, M. (2011). *DESDE ABAJO La transformación de las identidades sociales*. (U. G. de Sarmiento, Ed.). Editorial Biblios.

Tilly, C. (1977). *From Mobilization to Revolution*. *Contemporary Sociology*, 9, 133.

Tovar, T. (1986). Barrios, ciudad, democracia y Política. In *Movimientos Sociales y crisis: el caso peruano*. Lima.

Vázquez, M., & Vommaro, P. (2009). Sentidos y prácticas de la política entre la juventud organizada de los barrios populares en la Argentina reciente\*. *Cuaderno CENDES*, 26(70), 47 ' 68.

**LA EVOLUCIÓN DE LA ENSEÑANZA TÉCNICA  
ENTRE EL PERONISMO Y EL ONGANIATO.  
PROPUESTAS Y REALIDADES (1946-1966)**

ARBELO, HERNANDO JAVIER

# LOS PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA EN LA ARGENTINA DEL DESARROLLO: UNA MIRADA INSTITUCIONAL (1944-1973)

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo, que integra una investigación doctoral en curso<sup>1</sup>, analiza el comportamiento de la enseñanza técnica dentro del Sistema de Instrucción Público Centralizado Estatal (SIPCE)<sup>2</sup> en las décadas de predominio tanto del paradigma desarrollista como de la planificación estatal de la economía nacional que se llevó a cabo entonces bajo su influjo.

A lo largo de tres décadas esta modalidad de enseñanza y sus problemas -cuyo análisis en términos históricos resulta más complejo que cualquier otra forma de estudios institucionalizados con excepción, quizá, de la educación especial<sup>3</sup>- ocupó un espacio destacado tanto en el debate público como en las preocupaciones, diagnósticos y políticas educativas implementadas por gobiernos de muy diverso signo político y legitimidad.

Este fenómeno excedía el ámbito de la educación a cargo del Estado nacional, si bien por entonces ésta resultara hegemónica dentro del sistema educativo. En las frecuentes reuniones de ministros de educación provinciales celebradas en esta época así como en las cada vez más periódicas recomendaciones producidas por algunos de los principales organismos supranacionales creados en la segunda Posguerra, Unesco y CEPAL entre los más destacados, podemos observar cómo sus dimensiones se replican, ajustadas, a la realidad local y regional.

La educación técnica se incorporaba así a los interrogantes y discusiones en torno al derrotero que debía seguir el desarrollo económico nacional en un contexto internacional que, pese a las tensiones propias de la Guerra Fría, parecía consolidarse y expandirse remarcando las virtudes de la intervención del Estado a través de diversas agencias e instrumentos de planificación y redefiniendo los marcos de la teoría del capital humano que, en parte, sustentó las concepciones desde las cuales se enfocó este tipo de estudios en nuestro período de análisis e implicó, de por sí una disputa de sentidos con otras visiones más tradicionales y menos pragmáticas, más humanistas y espiritualistas, desde las que se había abordado la cuestión.

En este marco, los problemas de la educación técnica expresan la dimensión educativa de una problemática central que cruzaba al proceso de industrialización que se venía produciendo,

---

<sup>1</sup> “La formación técnica en la planificación del desarrollo nacional, los casos de la CNAOP-UON y el CONET-UTN (1944-1973)”. Tesis doctoral en curso en UBA-FFyL bajo la dirección y co-dirección de Aníbal Jauregui y Guillermina Tiramonti. La investigación de esta problemática se inscribe en el Proyecto UBACyT *La planificación en la Argentina del desarrollo: debates, propuestas y realidades (1955-1976)*, bajo la dirección de Jauregui y Juan Lucas Gómez.

<sup>2</sup> En adelante por sus siglas. Compartimos en este trabajo esa definición general elaborada a principios de los 70 por el historiador Juan Carlos Tedesco y retomada desde mediados de los ochenta por los diferentes equipos de estudio que conformaron el campo de la Historia de la Educación. Aunque cada uno de ellos realizó sus propias reconceptualizaciones, en términos generales comparten la misma concepción del sistema educativo nacional argentino como existió a lo largo de más de un siglo entre la sanción de la Ley 1420 de Educación Común en 1884 y la Ley Federal de Educación en 1993. Las mismas pueden sintetizarse en: a) hegemonía del Estado (en este caso, nacional); b) subsidiariedad de los sectores privados; c) verticalidad y burocratización; d) carácter oligárquico liberal no participativo; e) autoritario y de alta discriminación. Al respecto véase Puiggrós, A. (1990). *Sujeto, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Pp. 17 y ss.

<sup>3</sup> Dada la relativa complejidad institucional de la educación técnica y los múltiples actores que intervienen en ella, así como las expectativas que este tipo de estudios despierta en término de resultados, cuestiones sobre las que volveremos en detalle en las siguientes páginas. Probablemente estas características, sumadas al esfuerzo propio del diálogo transdisciplinar que debe llevarse adelante, hayan representado un obstáculo que explica el número relativamente reducido de investigaciones sobre esta modalidad en comparación con la educación primaria o los estudios secundarios de tipo humanístico, algo que también se registra en la enseñanza especial.

con su propia dinámica, desde la Primera Guerra Mundial: el de la provisión de mano de obra calificada, en particular jóvenes operarios y técnicos para los talleres y fábricas, que en su formación estuviera preparada, y disciplinada, para los ritmos de trabajo propios del taylorismo y el posterior fordismo, así como para adaptarse rápidamente a los cambios en las formas de producción y trabajo que implicara la implantación de nuevas tecnologías, sobre todo a partir de la llegada de inversiones extranjeras y la radicación de nuevas ramas desde principios de los años 50 así como la expansión de otras existentes en el mercado interno (Jauregui, 2012).

Aunque el problema no resulte novedoso, sí lo son tanto la forma de encararlo como las respuestas que se buscó darle desde el Estado a través de la política educativa, enmarcada en la estrategia de planificación centralizada a la que ya nos refiriéramos. También resulta novedosa la dinámica institucional que la educación técnica adquiere desde mediados de los años 40: el camino desde su nacimiento como modalidad - que ocupó nuestro interés en una investigación de posgrado previa y sustenta parte de esta presentación<sup>4</sup> - con importantes niveles de autonomía-autarquía institucional que superaban incluso a los demás estudios del nivel secundario, a través del no menos complejo proceso de descentralización educativa que comienza a registrarse, tímidamente aún, desde principios de los años 60.

Lo que resulta persistente son algunos de los rasgos estructurales de estos estudios que habían sido consignados como negativos para el desarrollo industrial por los distintos actores sociales históricamente vinculados a ellos -como su subordinación cuantitativa respecto a los estudios humanísticos que orientaban a las profesiones no manuales y sus problemas para proveer mano de obra en una cantidad y calidad que acompañara las transformaciones y necesidades del sector industrial en vez de representar un obstáculo-, rasgos que el análisis global comparado entre las distintas políticas educativas implementadas por el régimen peronista primero y los sucesivos gobiernos militares y radicales luego y la evolución en términos estadísticos de la educación técnica entre 1944 y 1973 que presentaremos en las siguientes páginas tienden a consolidarse, pese a un primer momento donde existió la posibilidad de revertirlos y la recurrente preocupación que se le dedica al problema en el plano discursivo.

Este vínculo problemático histórico entre la educación técnica y el desarrollo industrial animó los principales estudios que se produjeron con cierta regularidad desde el final de nuestro período de análisis, enmarcados en la construcción del campo y los problemas de la Historia de la Educación y el lugar que en ella ocupaban los estudios técnicos, sea desde perspectivas más o menos globales (Acri et al, 2011 y 2013; Hilert et al, 1985; Martínez Paz, 1973; Matton, 1969; Mollis, 1991; Tedesco, 1970 y 1977; Weimberg, 1967) o miradas recortadas a una dimensión institucional o un estudio de caso (Dussel y Pineau, 1995; Elisalde, 2010; Gagliano y Puigross, 2004; Pineau, 1991 y 1999; Pronko, 2010; Sánchez Román, 2007; Spregelburd, 1995; Wiñar, 1970)

Excede los marcos de nuestra presentación el llevar adelante un análisis exhaustivo de estas obras, que por otra parte conforman el estado del arte de la investigación<sup>5</sup>, aunque haremos críticamente mención a ellas y su enfoque del problema a medida que avancemos en el análisis de las fuentes que actualmente integran nuestro corpus documental y cuyo procesamiento aquí expondremos de forma acotada, así como en las conclusiones finales.

---

<sup>4</sup> Arbelo, H. (2017). *La educación técnica en debate. Demandas empresarias, propuestas políticas y participación sindical en la reforma de la modalidad (1932-1945)*. Buenos Aires, Flasco. Mimeo.

<sup>5</sup> Un estado de la cuestión actualizado sobre los estudios y problemas en torno a la educación técnica puede consultarse en Arbelo, H. (2017). "Problemas y propuestas metodológicas para el estudio del debate y la construcción de la Educación Técnica como modalidad: un estado de la cuestión". Ponencia presentada en las *V Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos*. Universidad Nacional de Córdoba, 27 de noviembre de 2017.

Todas ellas tienen, sin embargo, un común denominador: la falta de atención en la dimensión del financiamiento del sistema educativo argentino en general y de la modalidad de enseñanza técnica en particular. Esta dimensión no es menor, especialmente si se tiene en cuenta la complejidad impositiva que el mismo revistió en esos estudios y la dimensión de los montos requeridos en infraestructura escolar propios de sus establecimientos de enseñanza, aspectos que desarrollaremos en este trabajo.

Esta falta de atención es comprensible por otra parte, teniendo en cuenta que el campo de la economía de la educación y los problemas y discusiones en torno al financiamiento educativo, desde donde buscamos contribuir al estudio de este problema, es de posterior formación (Centrángolo y Jiménez, 2004; González y Martner, 2012; Morduchowicz, 2004; Rivas et al, 2004; Rivas, Rossignoli y Filc, 2012). También nos referiremos en las siguientes páginas a estos trabajos, especialmente en sus aportes teórico-conceptuales.

## II. CUESTIONES METODOLÓGICAS

Analizar un proceso histórico desde una perspectiva a la vez cuali y cuantitativa es un ejercicio complejo, que en el caso del estudio de un fenómeno educativo reviste sus particularidades y problemas.

Un análisis en términos cuantitativos resulta problemático dado el carácter fragmentario de la información estadística que se posee en relación a la dimensión que abordaremos en el presente trabajo<sup>6</sup>. La información oficial producida por el ministerio de Educación nacional es relativamente completa para nuestro período de estudio, pero no para toda la modalidad de enseñanza técnico-profesional desde su nacimiento como tal a fines del siglo XIX<sup>7</sup>, lo que dificulta comparaciones de tendencias en el largo plazo. Los estudios comparados entre distintos períodos, incluyendo año por año, son posibles de realizar sólo a partir de los años cuarenta.

La misma situación se presenta en las otras modalidades con las que coexistieron los estudios técnicos sobre las que aquí trabajaremos: los bachilleratos humanísticos y las enseñanzas normal y comercial. Sumadas todas, integraban y daban identidad a los estudios secundarios.

Este cuadro se complejiza por la naturaleza específica de la enseñanza técnica en los inicios de nuestro período de estudio, ya que a diferencia del bachillerato y los estudios normales y secundarios ésta se impartía en establecimientos de diferentes tipos y bajo la órbita de organismos que dependían de ministerios diferentes. Si bien nos referiremos tangencialmente a esa situación, y las diversas reformas implementadas durante los gobiernos de Perón conducentes

---

<sup>6</sup> Por razones de extensión sólo podremos desarrollar aquí la cuestión de la matrícula. Nuestra investigación analiza también el personal, los establecimientos, salarios y presupuesto, especialmente en lo que concierne al financiamiento educativo. El comportamiento de la matrícula, los establecimientos y el personal para el período peronista pueden seguirse con mayor profundidad en Arbelo, H. (2018). “La enseñanza técnico-profesional durante el primer peronismo: propuestas, acciones y problemas”. Ponencia a presentar en el *VI Congreso de Estudios sobre el Peronismo*. Buenos Aires, UMET-Red de Estudios sobre el Peronismo. La cuestión de los salarios en “La dimensión económica de las políticas educativas en la era desarrollista: el caso de los salarios docentes (1946-1966)”. Ponencia a presentar en las *XXVI Jornadas de Historia Económica*. Santa Rosa, Universidad Nacional de la Pampa-AHEE.

<sup>7</sup> Nos referimos a la educación técnica ofrecida por el Estado nacional, que como tal comienza más precisamente en 1897 con la creación de un anexo de estudios técnicos en la Escuela Superior de Comercio. Dos años después, por iniciativa de Otto Krause, se convierte en una escuela técnica independiente, que actualmente lleva el nombre de su fundador.

La enseñanza de artes y oficios en el territorio argentino es, por supuesto, muy anterior ya que sus inicios se remontan al período colonial tardío. Al respecto véase Acri, M.; Gutiérrez, E.; Cacosso, I. y Fioretti, M. (2011). “La educación técnica en la Argentina: debates, tensiones y rupturas (1776-1930)”. En Acri, M., Piaggi, F. Morales, C. y Fioretti, F. (comps.) *La educación y el trabajo en la Argentina. Debates, tensiones y rupturas en torno a la educación técnica (1776-1983)*. Buenos Aires, ediciones del Museo Archivo Tecno Educativo *Lorenzo Raggio*. Pp. 37-66.

a unificar los estudios en un único tipo de establecimiento<sup>8</sup>, a los efectos de esta presentación cuando nos referimos a la matrícula, los establecimientos y el personal y su evolución hablamos de la modalidad en su conjunto sin hacer distinciones.

Otro elemento que añade complejidad a este cuadro es la cuestión de la oferta de enseñanza técnico-profesional durante el período, que las fuentes halladas hasta el momento discriminan entre pública –ofertada por los establecimientos nacionales que entonces existían, los provinciales que van surgiendo durante el período así como los municipales- y privada.

Si bien es posible a los efectos de simplificar la presentación no hacer esta discriminación, consideramos que la misma es pertinente dado que refleja algunos cambios en la estructura del Estado, particularmente los procesos de centralización administrativa que se registran durante el Peronismo y la cuestión de la descentralización y provincialización que se comienzan a discutir a finales de los años cincuenta<sup>9</sup>. Pero, además, porque el comportamiento del sector privado puede estar reflejando el comportamiento del sector empresarial respecto a la enseñanza técnica, ya que el mismo, al igual que los sindicatos, tuvieron participación en la gestión institucional de la modalidad a lo largo de todo el período.

Las fuentes de tipo cualitativo revisten otras problemáticas en nuestro caso. Eminentemente políticas además de oficiales, las producidas y publicadas por la cartera de Educación bajo sus distintos nombres en estas tres décadas<sup>10</sup> y los organismos supranacionales como Unesco declaran intenciones, proponen metas, recapitulan y reflexionan sobre los problemas de la modalidad- todas las dimensiones que conforman, en suma, una política educativa- pero deben ser analizadas con recaudos que conviene explicitar.

De lo que se trata es de estudiar estas políticas en el marco de un contexto educativo más amplio al que se refieren las fuentes y medir el lugar que los problemas propios de nuestra modalidad representaban en ellas. No pretendemos aquí ni hacer un juicio histórico de dichas políticas ni discutir la validez de los enfoques esencialmente cualitativos que las han analizado y las fuentes que los sustentaron epistemológicamente, pero sí reconocer las tensiones y contradicciones que hallamos cuando los contrastamos con aquellas visiones construidas desde una perspectiva cuantitativa, a la que por otra parte adherimos pese a los problemas que representan las fuentes sobre las que ésta se recuesta y a los que ya nos hemos referido.

Y poner énfasis, adelantándonos en algo aquí a nuestras conclusiones, en la importancia de incorporar al análisis histórico de nuestro problema la dimensión del financiamiento educativo, por la posibilidad que abre a pensar otras respuestas a esa persistencia de los problemas básicos de la educación técnica que también se observa entre líneas en las fuentes cualitativas.

Queda, por último, referirnos a la cuestión de la periodización del problema que hemos elegido para esta presentación. En la Historia de la Educación los cortes históricos han estado

---

<sup>8</sup> Un estudio interesante sobre la unificación curricular de la enseñanza técnica de 1948 es el de Mauro, S. (2013). “Educación para el trabajo en las escuelas de artes y oficios de la Ciudad de Buenos Aires. Institucionalización y unificación de la educación técnica durante el Primer Peronismo (1944-1952)”. En Acri, M. y Mancuso, D. (comps.) *La educación y el trabajo en la Argentina. Debates, tensiones y rupturas*. Buenos Aires, ediciones del Museo Archivo Tecno Educativo Lorenzo Raggio. Pp. 97-122.

<sup>9</sup> Con las mismas fuentes estadísticas, aunque con un enfoque diferente, una perspectiva más global y otro recorte de tiempo, puede verse un análisis sobre el comportamiento del sector privado y la cuestión de la descentralización educativa en De Luca, R. (2008). *Brutos y baratos. Descentralización y privatización en la educación Argentina (1955-2001)*. Buenos Aires, Ediciones RyR - Serie Investigaciones CEICS N° 4.

<sup>10</sup> Para el estudio específico de la problemática de las fuentes (cualitativas) de carácter educativo en nuestro período de estudio remitimos a Cucuzza, H. (1996). “Peronismo y educación (1943-1955): El problema historiográfico de las fuentes”. En *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Año 5, N° 8, pp. 41-49.



relacionados generalmente con la historia política argentina -particularmente los vaivenes del sistema democrático-, lo cual tiene lógica dado la prevalencia del elemento político como factor de cambio educativo en las investigaciones que han establecido la cronología canónica, caso de los trabajos pioneros de Tedesco y Martínez Paz que mencionáramos en el apartado anterior y los posteriores de los equipos dirigidos por Hilert y Puigross.

Sin embargo en lo que atañe a la educación técnica en estas tres décadas, su particular proceso de institucionalización implica manejar otras fechas que anteceden o proceden a los sucesos políticos -dinámica propia, por otro lado, de cualquier desarrollo institucional-, como ya quedara consensuado en obras de enfoque diverso como son el estudio más específico de Tedesco así como los de Matton, Pineau, Weimberg y Wiñar.

A ellos nos incorporamos en este trabajo. Los títulos que hemos establecido para caracterizar cada subperíodo dentro de las tres décadas busca sintetizar el comportamiento de las variables seleccionadas y las tendencias observadas.

### III. ETAPAS Y POLÍTICAS, REALIDADES Y PROBLEMAS (1944-1973)

#### III.1 *Institucionalización y expansión de la modalidad (1944-1955)*

Aunque fue la conclusión de un proceso de debate y reforma que se inició a principios de la década de 1930, el proceso de institucionalización de la educación técnica como modalidad autónoma y autárquica dentro del SIPCE está intrínsecamente ligada a la política educativa instrumentada por el Peronismo en su primera época de gobierno. Al respecto, se podría trazar una línea divisoria en 1952, con la creación del Ministerio de Educación nacional, con lo que a la vez se concluyó el proceso de autonomización de esta cartera que había comenzado luego de la Revolución de junio de 1943 con su separación de la de Justicia -a la que había pertenecido históricamente- y su conversión en una secretaría con rango ministerial hasta aquel año<sup>11</sup>.

La institucionalización debe leerse en sintonía con esos vaivenes ministeriales de la educación registrados en el primer gobierno de Perón, que incluyeron la intervención del Consejo Nacional de Educación (CNE); y resultó igual de compleja y problemática. En 1944 se crearon simultáneamente la Dirección General de Educación Técnica (DGET) dentro de la secretaría de Educación -que agrupaba a los establecimientos, creados en distintos momentos entre 1899 y 1940, que hasta entonces habían configurado la rama de estudios técnicos<sup>12</sup>- y la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) dentro de la secretaría de Trabajo y Previsión.

---

<sup>11</sup> Se trató de un proceso muy similar al experimentado simultáneamente por el Departamento Nacional del Trabajo (DNT), desde donde Perón inició su carrera política. La conversión definitiva en ministerios sólo pudo concretarse tras la reforma constitucional de 1949, que elevó la cantidad de carteras que podía crear el Ejecutivo (N. del R.).

<sup>12</sup> Se trataba de las Escuelas Industriales de la Nación -que preparaban técnicos y operarios calificados en orientaciones diversas- aparecidas a partir de 1899; las Escuelas de Artes y Oficios y las Profesionales de Mujeres, promovidas desde el primer gobierno de Yrigoyen (1916-1922) con orientaciones en oficios diversos que se ajustaban, al menos en teoría, a las realidades regionales y, creadas entre 1935 y 1940, las Escuelas Técnicas de Oficios. Las primeras, que no sobrepasaban las 80 al comienzo de nuestro período de estudio, estaban ubicadas generalmente en los grandes centros urbanos mientras que las segundas, mucho más numerosas, se distribuían por localidades menores y zonas rurales. Las Escuelas Técnicas de Oficios responden a la coyuntura industrial que se registra en los años 30 y a la carencia de establecimientos de artes y oficios en la Capital, donde todas ellas fueron creadas. Su estructura institucional y curricular, sin embargo, las asemeja más a los Industriales y puede considerarse un antecedente del que parte el proceso de construcción de la Escuela Nacional de Enseñanza Técnica (ENET) que caracteriza buena parte de nuestro período de estudio. Para un análisis de la evolución de la enseñanza técnica en la década previa véase Arbelo, H. (2016). "El aula-taller en discusión. La situación de la enseñanza técnica argentina durante el debate en torno al aprendizaje industrial y de menores (1935-1945)". Ponencia presentada en las XIX Jornadas Argentinas de Historia de la Educación. Cipolletti, Universidad Nacional del Comahue.

Esta última se creó con el objetivo de reglamentar el aprendizaje de los menores tal como lo establecía la reforma de la Ley 11.317, una demanda compartida tanto por empresarios como por buena parte del arco político y sindical de la época que conformaba -aunque no del todo ya que la UIA constituía una importante excepción- la base política del nuevo gobierno, y que había articulado un fuerte debate mediático y parlamentario que incluyó acciones de lobby empresarial en el Congreso y el Ejecutivo en los años previos además de la presión ejercida en la opinión pública a través de los diarios de circulación más importantes de la época como *La Nación*, *La Prensa* y *La Razón* y varios proyectos de reforma truncados antes de que el gobierno surgido de la Revolución de junio de 1943 encarara una solución al problema<sup>13</sup>.

Con la creación de la CNAOP el empresariado nucleado en la UIA logró restablecer la jornada de trabajo de 8 horas para los menores de 18 años, el principal objetivo de sus gestiones. Este grupo, sin embargo, lejos estuvo de considerar satisfechas sus demandas. La creación de la Comisión implicaba una mayor fiscalización por parte del Estado de los talleres y fábricas a través de la implementación de cursos de aprendizaje y la creación de establecimientos de media jornada y jornada completa, las denominadas Escuelas-Fábrica así como la obligación de someterse al contralor estatal por parte de los establecimientos que habían sido creados por varias firmas industriales en los años previos, proceso que no estuvo carente de conflictos ya que muchos de esos establecimientos, al no cumplir con las normas requeridas, debieron cerrarse.

La creación de la CNAOP, además, implicaba la gestión conjunta y colegiada de los asuntos concernientes al aprendizaje y la formación profesional por representantes de los empresarios y los sindicatos en igual número junto con funcionarios de las áreas de Trabajo y Educación. Pero fue especialmente el financiamiento de la Comisión el que generó nuevas tensiones. El mismo recaía principalmente en los empresarios, que debían contribuir a su funcionamiento pagando una tasa de aprendizaje, de la cual sólo quedaban eximidas aquellas empresas que tuvieran establecimientos educativos a su cargo o aceptaran instalarlos según los modelos que proponía la CNAOP. La UIA buscó apelar la medida, pero el gobierno ratificó el gravamen en 1945 convirtiéndolo en un impuesto, medida que fue mantenida por Perón al asumir un año después. La creación de la CNAOP también puede verse como un prolegómeno a los enfrentamientos entre el régimen Peronista y la UIA que se saldaron con la intervención gubernamental de esta entidad a partir de 1948<sup>14</sup>.

Hasta la incorporación de la CNAOP al ministerio de Educación en 1952 la educación técnica vivió una situación inédita en la historia del SIPCE: estar bajo la órbita de dos organismos simultáneamente, uno colegiado, el otro burocrático. Mientras se producía la implementación de los cursos y escuelas de la CNAOP, la DGET avanzaba en la unificación de todos sus establecimientos, lo que se alcanzó en 1948 con la creación de las Escuelas Industriales de la Nación. Este proceso no implicó una reforma novedosa de los planes de estudio, pues los anteriores continuaban vigentes agrupados en un único establecimiento que, amén de la síntesis

---

<sup>13</sup> Para analizar con mayor profundidad este Debate que precedió y dio forma a los rasgos básicos que habría de adquirir posteriormente el proceso de institucionalización remitimos a Arbelo, H. (2010). "El reclamo de la UIA por la jornada laboral de 8 horas para menores. Debates en torno a la formación obrera". En Elisalde, R.; Ampudia, M.; Nardulli, J.P. y Calvagno, J. (comps.). *Trabajadores y educación. De las estrategias sindicales a la acción de los movimientos sociales*. Buenos Aires, Buenos Libros. Pp. 43-60. (2015). "La formación obrera en debate: el rol de la Unión Industrial Argentina en la discusión y reforma de la Ley 11.317". Ponencia presentada en las *V Jornadas de la Historia de la Industria y los Servicios*. Buenos Aires, UBA-FCE-AESIAL. (2016). "El aula-taller en discusión. El papel y el uso de la prensa en el debate sobre la enseñanza técnica (1935-1945)". Ponencia presentada en las *Jornadas Nacionales sobre Prensa y Educación*. La Plata, UNLP-FHyCS. (2017). "La construcción del aprendizaje como un problema público. El caso del debate en torno a la enseñanza técnica (1935-1945)". Ponencia presentada en las *Jornadas Nacionales de Política Educativa, Sindicalismo y Trabajo Docente*. Concepción del Uruguay, Universidad Autónoma de Entre Ríos.

<sup>14</sup> El Impuesto al Aprendizaje sería ratificado por los posteriores gobiernos, legales o de facto y no sufriría modificaciones en su estructura hasta 1980.

pretendida en su nombre, albergaba las formas tradicionales de enseñanza técnica cuyos aspectos negativos habían sido reseñados y consensuados por los actores que habían participado en el debate previo.

En menos de un lustro la educación técnica había experimentado una transformación importante y los rasgos que la habían caracterizado en el medio siglo anterior se metamorfosearon frente a una coyuntura institucional duplicada que tendía a heterogeneizar más que homogeneizar al sujeto pedagógico, al operario y al técnico industrial que iba configurando el ideario educativo peronista. Sólo a partir de 1952 se iría en el camino inverso, aunque no del todo: un año después comenzaba a funcionar la Universidad Obrera Nacional (UON) que también dependía de la CNAOP y representaba el corolario universitario de los estudios ofrecidos por ese organismo. El problema se duplicaba, ahora, en el nivel de estudios superiores.

¿Por qué se eligió este camino? Creemos que no se trata de caracterizarlo como una serie de desaciertos o errores de política educativa, sin por ello dejar de considerar su intencionalidad. Siguiendo las conclusiones recientes en torno a la planificación del desarrollo nacional elaboradas por Jauregui (2015) y Lluch (2016) consideramos que debe analizarse esta primera etapa con esas mismas premisas: un proceso de expansión de la modalidad que se produce de forma abrupta y rápida, sobre bases institucionales previas prácticamente inexistentes en relación a las dimensiones requeridas en la nueva coyuntura, lo que habilita a un manejo de la política educativa justamente mucho más político que institucional, aunque no se reproduzca aún el contexto de inestabilidad que dará a estas prácticas un carácter generalizable al conjunto de organismos que conformaron la planificación con posterioridad a 1955.

A partir de 1952, en un contexto constitucional y electoral muy diferente, aparece en cambio una propuesta de política hacia la educación técnica mucho más concreta que tiene un lugar específico en el Segundo Plan Quinquenal implementado a partir de 1953 y que suele considerarse en la historiografía como el momento donde se plasman los elementos que conformaban la Doctrina Peronista (Martínez Paz, 1973: 323):

- Ofrecer conocimientos humanistas y de utilidad práctica.
- Descubrir la vocación de los alumnos.
- Distribuir racionalmente el alumnado para lograr un mayor número de técnicos
- Estructurar la especialización de la enseñanza según las necesidades del desarrollo industrial<sup>15</sup>.
- En esta enumeración sintética de los objetivos de la política educativa para el segundo gobierno de Perón se perfilaba tanto la tensión entre saberes-enseñanza humanista y técnica que había cruzado los debates en la década previa como las metas que se proponía alcanzar en términos absolutos y relativos al desarrollo industrial, cuyos problemas de integración la crisis económica de 1949-1952 había puesto de relieve.

En 1944-1955<sup>16</sup> la matrícula de enseñanza técnica fue la que más creció en comparación con el resto de las modalidades. Sin embargo al final del período Peronista continúa teniendo menos alumnos que el Bachillerato y los estudios normales y algo más que los comerciales. Aunque pareciera que el gobierno privilegió a los estudios técnicos, éstos no pudieron romper su

---

<sup>15</sup> Las itálicas son nuestras.

<sup>16</sup> Véase Anexo, cuadros 1 a 4.

tradicional subordinación a los estudios no manuales que históricamente mantuvo el sistema educativo nacional.

### *III.2 De la intervención a la normalización: el estancamiento (1955-1960)*

La matrícula de enseñanza técnico-profesional experimentó en dos años una caída en términos absolutos por primera vez en su historia, que fue más aguda incluso en el segundo año de gestión del gobierno de facto. Se perdió casi todo el crecimiento acumulado en los cinco años previos, volviéndose a la situación de 1952. En la enseñanza comercial se dio una situación igualmente brusca en 1957. No se dispone aún de datos desagregados para los estudios de bachillerato y normales.

De la comparación del comportamiento de la matrícula durante los años del gobierno de Frondizi sobresale la clara recuperación de la enseñanza técnico-profesional en cuatro años efectivos de mandato. Tras una recuperación suave el primer año, la cantidad de alumnos en establecimientos crece exponencialmente y recupera todo lo perdido en los años de la Libertadora, con un crecimiento particularmente importante en el año 1960. Dicho crecimiento supera comparativamente al experimentado por los estudios de bachillerato y normal, pero a la vez son superados por la enseñanza comercial, que en este período además vuelve a superar en crecimiento acumulado a nuestra modalidad, como ya había sucedido durante los años del gobierno de facto. En términos absolutos, relativos, por otra parte, la subordinación de los estudios técnicos a las modalidades no manuales se ha incrementado, ya que la enseñanza técnico-profesional ha pasado del tercer al cuarto lugar en cantidad de alumnos<sup>17</sup>.

### *III.3 Recuperación y consolidación de la modalidad en el marco del desarrollismo (1960-1966)*

Durante los dos años de gobierno de Guido se mantiene en líneas generales el cuadro anterior. La enseñanza técnico-profesional registra un crecimiento en matrícula, pero más suave de los que fueron los cuatro años anteriores. Los estudios comerciales consolidan su crecimiento acumulado respecto a 1945, que es nuestro año base.

Los estudios comerciales, y durante el gobierno de Illía los normales también, se consolidan como las modalidades con más alumnos y crecimiento acumulado. La enseñanza técnica continúa en el cuarto lugar aunque mantiene el segundo en crecimiento acumulado desde 1945, nuestro año base. Su comportamiento, sin embargo, es menos brillante que en los dos años del gobierno anterior. En uno de ellos, de hecho, sufre una caída en términos absolutos durante 1965, en un fenómeno que no se registraba desde una década atrás y representa el segundo momento en la historia de nuestra modalidad donde se registra una pérdida neta de alumnos<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Véase Anexo, cuadros 5 a 8.

<sup>18</sup> Véase Anexo, cuadros 9 a 12.

III.4 *Propuestas e intentos de reforma en el contexto de la planificación económica (1966-1973)*

IV. CONCLUSIONES / CONSIDERACIONES FINALES

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VI. FUENTES

VII. ANEXO: CUADROS ESTADÍSTICOS

*Institucionalización y expansión de la modalidad (1944-1955)*

CUADRO N° 1: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN TÉCNICA POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1945-1955)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1945	19277	1517	888	3479	25161	-----	100
1950	61860	1378	814	3352	67404	42243	267,89
1951(**)					67935	531	270
1952					72585	4650	288,48
1953					74929	2344	292,50
1954					76654	1725	304,65
1955	79257	2756	1115	3267	86395	9741	343,36

CUADRO N° 2: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL BACHILLERATO POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1945-1955)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1945	41418	s/d	s/d	20733	62151	----	100
1950	51689	s/d	s/d	24226	75915	13174	122,14
1955	81682	s/d	s/d	33769	115451	39536	185,75

CUADRO N° 3: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA COMERCIAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1945-1955)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1945	20284	74	---	7522	27880	-----	100
1947	23940	169	---	8594	32703	4823	117,29
1948	27172	382	---	10275	37829	5126	135,68
1949	32259	337	---	11698	44294	6465	158,87
1950	38435	1742	---	11971	52148	7854	187,04
1951	43587	2585	---	14118	60290	8142	216,24
1952	47595	2670	---	14435	64700	4410	232,06
1953	53494	3828	---	14851	72173	7473	258,87
1954	56065	3500	66	16407	76038	3865	272,73
1955	65377	3795	15	14070	83277	7239	298,69

CUADRO N° 4: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE LA ENSEÑANZA NORMAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1945-1955)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1945	29574	2121	---	18636	50331	---	100
1950	36776	2799	---	22902	62477	12146	124,13
1955	63564	3916	---	29826	97306	34289	193,33

*De la intervención a la normalización: el estancamiento (1956-1960)*

CUADRO N° 5: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA TÉCNICA POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN 1956-1960

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1956					83138	-3257	330,42
1957					73991	-9147	294,07
1958					75144	1153	298,65
1959					80331	5187	319,26
1960	82045	3260	983	5512	91800	11469	364,85

CUADRO N° 6: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA COMERCIAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN 1956-60

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1956	70431	3495	---	16634	90560	7283	324,82
1957	64256	5191	61	16643	86151	-4409	309

CUADRO N° 7: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA TÉCNICO-PROFESIONAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1958-1961)

1961	89563	3938	1070	5724	100295	8495	398,61
------	-------	------	------	------	--------	------	--------

CUADRO N° 8: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL BACHILLERATO POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1960-1961)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var. (*)	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1960	95620	752	s/d	54346	149966	34505	241,29
1961	93146	3385	s/d	55661	152192	2226	244,87

(No se dispone de datos desagregados para 1958 y 1959)

(\*) Respecto a 1955

CUADRO N° 9: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE LA ENSEÑANZA COMERCIAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1958-1961)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1958	67178	5137	75	19487	91877	5726	329,54
1959	71110	6227	68	21395	98800	6923	354,37
1960	74449	5566	69	26233	106317	7517	381,33
1961	80429	9578	---	30958	120965	14648	433,87

CUADRO N° 10: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA NORMAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1960 Y 1961)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var. (*)	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1960	72048	7041	---	59072	138161	40855	274,5
1961	72085	7711	---	66460	146256	8095	290,58

(\*) Respecto a 1955

CUADRO N° 11: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA TÉCNICO-PROFESIONAL (1962-1963)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1962	91563	5094	1144	6137	103938	3643	413,09
1963	92698	5804	1329	5798	105629	1691	419,81

CUADRO N° 12: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL BACHILLERATO POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1962-1963)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1962	92067	3852	s/d	59068	154987	2795	249,37
1963	93745	4732	s/d	64221	162698	7711	261,77

CUADRO N° 13: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA COMERCIAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1962-1963)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1962	83689	12147	---	36897	132733	11768	476,08
1963	89484	13637	---	45028	148149	15416	531,38

CUADRO N° 14: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA NORMAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1962-1963)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1962	71247	8961	---	71651	151859	5603	301,72
1963	71892	10720	---	76868	159480	7621	316,86

CUADRO N° 15: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA TÉCNICO-PROFESIONAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1964-1966)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1964	98265	6353	1254	7956	113828	8199	452,39
1965	95168	8380	1415	8488	113451	-377	450,90
1966	97690	9261	1488	9785	118224	4773	464,33

CUADRO N° 16: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL BACHILLERATO POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1964-1966)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1964	94098	4712	s/d	72014	170524	7826	274,37
1965	96434	6902	67	75152	178555	8031	287,29
1966	98601	8350	s/d	79317	186268	7713	299,70

CUADRO N° 17: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA COMERCIAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1964-1966)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1964	94316	15233	---	50682	160231	12082	574,71
1965	99492	19360	---	59887	178739	18508	641,10
1966	103924	21889	---	67156	192969	14230	692,14

CUADRO N° 18: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA NORMAL POR DEPENDENCIA Y JURISDICCIÓN (1964-1966)

Años	Pública (oficial)			Incorporada (privada)	Total	Var.	Var. %
	Nacional	Provincial	Municipal				
1964	73593	12573	---	86466	172632	13152	342,99
1965	75175	14065	---	95694	184934	12302	367,43
1966(*)	92424		---	102517	194941	10007	387,31





# **FAMILIAS PLURAIS E OUTROS AFETOS**

ROIZEN ALBEK OLIVEN, LEONORA

# FAMILIAS PLURAIS E OUTROS AFETOS

## I. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa dá prosseguimento àquela iniciada em doutoramento em Direito, apresentada em janeiro de 2017. Os diferentes movimentos e as modificações ocorridas desde então justificam ampliar o debate da pluralidade social para descrever e analisar os processos de mudanças nas relações jurídicas de direitos das famílias no Brasil. Embora reconhecidas hoje como formadas por laços de afeto, verificam-se resistências em garantir todas as possibilidades familiares que exigem o reconhecimento das mais diversas formações como entidade familiar e, conseqüentemente, com igualdade jurídica.

Abre-se o paradoxo entre o fático e o jurídico quando evidenciado que o país real pode ser tão diferente daquele regulado pelo Estado. O organismo social faz exigências em nome das garantias pessoais e jurídicas, confrontando os sistemas até então vigentes. As formas fáticas de composição dos grupos precisam ser conhecidas para tornar possível a reorganização do sistema jurídico.

A metodologia utilizada será descritiva dos comportamentos e agentes sociais aliadas à análise legislativa do período. Pretende-se revelar as transformações na família brasileira através de sua historicidade, comparando a dinâmica social e a resposta jurídica. Ela pode ser representada ora pelos avanços, ora pelo retrocesso social ou ainda por atitudes conservadoras ou de vanguarda do Legislativo. Esse método tornará possível distinguir as nuances e necessidades específicas no contexto familiar e será desenvolvido através de pesquisa documental e bibliográfica.

Perceber as (re)configurações familiares na história do direito brasileiro permite melhor conhecer como o país transitou na passagem da família colonial para a nuclear e, posteriormente, para a polinuclear. Para além de investigar as variações, busca-se conhecer a penetração e a disposição do direito em adotar mudanças e respostas na sua atuação.

O oferecimento de um panorama do pensamento social e histórico do direito das famílias brasileiro à luz de contribuições e de diálogos interdisciplinares, considerando a grandeza das famílias como fenômeno sócio-jurídico articulado com o processo histórico.

## II. A FAMÍLIA MATRIMONIAL

A legalização da família brasileira advém do casamento religioso, sacralizado no modelo do Concílio de Trento, como única forma capaz de legitimar a família. Ele atribuía direitos e deveres típicos das famílias, como ao nome, as relações patrimoniais e em especial os de filiação, implicando em proteção, educação, sustento e direito de herança. Também legitimava a sexualidade das pessoas, organizando em grupos aqueles que viviam sob os ritos religiosos ou em pecado (LEVI-STRAUSS 1956: 308-333).

Os requisitos de impedimentos por parentesco, por religião e até mesmo de classe social, dificultavam a celebração. No Brasil do Séc. XVII havia poucas mulheres portuguesas, conhecidas por mulheres brancas (WEHLING, A. e WEHLING M.J. 2012: 299-306), oportunizando arranjos informais entre os portugueses, índias e negras, (AZIZ N. Ab'Saber, 2003: 94), com alianças decorrentes do parentesco, ainda que houvesse indeterminação legal.

O lar conjugal se formava através do elemento objetivo casamento, dele decorrendo as esperadas conseqüências: a casa e a família. A construção de uma unidade

nuclear em seu entorno delimitou os papéis desempenhada pelos homens, a quem era permitida a rua e as decisões familiares, e das mulheres, responsáveis pelas atividades domésticas, criando e educando os filhos (COSTA, J. 1979: 80), então submetidos ao interesse familiar do pai. No Brasil, havia uma hierarquia filial na qual a sucessão hereditária era destinada ao filho primogênito, herdando em propriedade; o segundo filho estudaria as leis, tornando-se bacharel para que pudesse obter cargo ou emprego público; o filho caçula integraria a Igreja, tornando-se politicamente influente (FREYRE, G 1933).

Essa família colonial, advinda da miscigenação das gentes, é uma família rica, conservadora em valores religiosos e morais garantidores de seu patrimônio. Escravagista, cristalizava as classes sociais em elite-refugio. Não representava a população do país. Os direitos dos homens eram debatidos pelo mundo e no Brasil as pessoas permaneciam no cativeiro como se coisas fossem.

Em 1861 foi autorizado o casamento leigo para os acatólicos. A norma seria revogada em 1865 por pressão da Igreja, detentora do monopólio. Perdê-lo implicava em enfraquecimento político e econômico. A reação virá em 1890, com o decreto que reforçaria a ideia de laicidade da República e seculariza o casamento.

Na metade do Séc. XIX e por todo o trajeto Império-República se verificara necessária uma normativa representativa das expectativas do povo brasileiro. Esse ideal nem sempre refletia o país real, adotando medidas e impondo regras reveladoras da classe dominante, conservadora nas convicções patronais.

O modelo da codificação, adotado como a primeira normativa civil brasileira, advém do pensamento racionalista iluminista e propunha um fim à ordem anterior. Considerava que ela era apoiada em dogmas religiosos e deveria ser substituída por uma ordem civil, transferindo o privilégio para o legislador (GROSSI, 2004: 87-120). Essa demonstração de força do Estado impunha que o sistema fosse a única fonte normativa, migrando do sistema pluralista para o monista. A forma como se constrói a codificação, que pretende prever todas as hipóteses e complexidades, pode torná-lo um “monumento jurídico” (HESPANHA 2012: 350). Ainda assim, deveria haver algum espaço para o imponderável, para o orgânico.

O Código Beviláqua, de 1916, é o espelho da elite intelectual, patrimonialista e patriarcal. As garantias ao direito de propriedade se amplificam no ambiente doméstico. A propriedade é valor necessário às famílias, revelada através do casamento civil indissolúvel pela manifestação da vontade; pelos deveres de fidelidade e de domicílio no mesmo lar conjugal, garantindo a legitimidade dos filhos; das relações sexuais entre casais cobertas pelo dever ao débito conjugal, assegurando a satisfação sexual e a sucessão legítima.

O tratamento dispensado à mulher casada, que com o matrimônio se sujeitava à *capitis diminutio*, era humilhante. Sem o poder decisório integral sobre a própria vida, estava subordinada à autoridade marital para a prática de determinados atos, como para o trabalho externo, aumentando a dependência financeira. Junte-se ainda a repressão aos estudos e aspirações pessoais, restringindo por vezes o acesso intelectual. As diferenças nas atribuições de direitos e deveres entre o casal cada vez mais impelia a mulher para um lugar de submissão, que não foi naturalizado pelas mulheres, mas pelos homens. Se o pai é tirano e a mulher submissa, o direito reforçava esse comportamento.

Essa era a família brasileira que inicia o Séc. XX: monogâmica, exigente da diversidade de gêneros e do sexo conjugal, indissolúvel pela vontade, imposta pela razão e reconhecida tão somente pelo casamento válido (BEVILAQUA, 1896: 159).

### III. AS MULHERES EXIGEM RESPEITO.

Há reação das mulheres, que não aceitam a naturalização da inferioridade. A fragilidade não era autêntica, mas atribuída para manter o estado das coisas. A conquista do próprio corpo interfere na sexualidade e na maternidade. A pílula anticoncepcional e a possibilidade da sexualidade sem a gravidez, agora dissociadas, estimulam mudanças em atitudes.

A passagem de um estado de passividade, da saída do anonimato para um lugar de escolha, de fala e de escuta, subverte a hierarquia familiar até então consolidada. Ciente do próprio corpo, ideias e ideais, das possibilidades em atuar como e aonde quiser, a mulher vai impor outro olhar.

A segunda metade do Séc. XX, influenciada por essas perspectivas, tem duas importantes normas que alteram a ordem jurídica vigente: o Estatuto da Mulher Casada, de 1962, e a lei do Divórcio.

A Lei de 1962 vai garantir às mulheres casadas a integralidade da capacidade civil, deixando de ser necessária a outorga marital para os atos da vida civil em geral. O então pátrio poder, agora a ser exercido de forma colaborativa pela mulher, que tinha a relação direta e imediata de criar e educar os filhos. Os filhos de outros casamentos também permanecerão sob a sua guarda, ainda que contraia novo casamento, modificando a ordem anterior dos filhos sob curatela de terceiros.

A presunção de preferência da mãe em caso de desquite do casal que fora inicialmente construída pela teoria da proteção da criança e do adolescente (PEREIRA, T. 1999) adotada pelo Código Civil de 1916, parece contrariar a *tie breaker* americana. Ela mudará o paradigma anterior ao indicar que o interesse é da criança e não dos pais, logo, aquele que efetivamente tem a melhor condição de permanecer com o filho o terá em sua companhia. O foco está nos filhos, que recebem novo status protetivo.

Se a partir desse momento o trabalho da mulher prescinde da autorização do marido, de outro lado haverá a responsabilidade conjunta pelo sustento da família com os seus bens, que serão reservados se havidos com fruto exclusivo do trabalho, não respondendo por dívidas dos maridos.

Se até então o casamento era indissolúvel e a fidelidade e recato exigidos, por vezes os casamentos se eternizavam sem que os casais tivessem afeto ou interesse em permanecerem casados. Era proibido contrair novo casamento se o cônjuge não fosse a óbito. Era possível o desquite para colocar fim aos deveres decorrentes do casamento, mas o casal permanecia impedido de se casar com outras pessoas. Os laços eram indissolúveis, sacralizados pela religião quando o instituto era tipicamente de direito civil.

### IV. A REVOLUÇÃO PELO DIVÓRCIO

O legislativo era formado por homens. O deputado baiano Nelson Carneiro foi um aliado e defensor do divórcio para permitir os rearranjos familiares. Com foco especial nas mulheres que viviam em uniões informais e que ficavam à margem dos direitos das famílias por um casamento anterior seu ou de seu companheiro, propunha a dissolução do vínculo que permitiria nova união. Oneradas pelas escolhas, não recebiam a proteção jurídica típica do direito de família e ainda suportavam apelidos pejorativos por viverem em concubinato. Regularizar essas uniões era importante para a legitimidade social e jurídica.

O país resiste a essa possibilidade. Conservador e garantidor de valores religiosos, não há qualquer empatia com essas famílias fáticas a quem são negados direitos. O parlamentar propõe soluções humanas para os problemas humanos (CARNEIRO, 1977:

229), com recursos civis às questões mundanas. A religião não deveria interferir nos direitos civis das gentes.

A luta pelo divórcio se baseia na possibilidade de regularização das novas famílias, institucionalizando-as, de outro lado, rejeitam sob o argumento que ele desagregaria as famílias e levaria ao caos social.

A dificuldade em lidar com a dissolução do vínculo e conseqüente fim do regime de bens atingia a propriedade privada era mais forte do que qualquer razoabilidade. Não conseguiam perceber que o divórcio não causaria danos às famílias, mas as fortaleceria. O Brasil era antidivorcista, preferindo o casamento perpétuo (PEREIRA, 1975: 178).

Permitir as uniões entre pessoas que desejam permanecer juntas e que conviviam como entidades familiares também era um objetivo, mas os projetos de lei propostos eram arquivados pelas Mesas, demonstrando que a resistência dos parlamentares transcendia a realidade social. Rejeitava-se o reconhecimento das uniões civis.

A separação de corpos com decisão judicial é medida hábil a afastar o casal e colocar fim aos deveres do casamento. As separações fáticas aos poucos são reconhecidas pelos Tribunais como meios satisfatórios aos mesmos efeitos da jurídica, pois o resultado prático era o mesmo e seria excessivo exigir que um casal em conflitos permanecesse convivendo na mesma casa. Busca-se reduzir o litígio familiar.

Em 1977 o divórcio tornou-se uma realidade. A emenda constitucional nº 9 alterou a Constituição para permitir pela primeira vez no país a dissolução do casamento por acordo de vontades ou impossibilidade de vida conjugal em comum. Havia requisitos temporais, causas e deveres a cumprir. A culpa, caracterizada pelo descumprimento das obrigações conjugais, e discutida ainda no desquite para atribuir ou excluir direitos: ao nome, a alimentos, a guarda, é reatualizada no divórcio. Tem força significativa, pois ainda se considerava como uma falência familiar o fim do casamento.

A atitude libertária em autorizar o divórcio não parece ter reduzido a força e importância do casamento como forma a instituir as famílias. Tanto o é que apenas em 1988, com a então nova Constituição da República há o reconhecimento da união estável como entidade familiar.

## V. NOVAS FAMÍLIAS, NOVAS LEIS, VELHOS DIREITOS.

Os direitos típicos das famílias, como a sucessão hereditária e regime de bens entre conviventes, foram organizados em normas dos anos de 1994 e 1996. Mesmo reconhecidas constitucionalmente, os preceitos garantidores de direitos para os companheiros ficaram dependentes da complementação e integralização do sistema.

À época, o Brasil estava em processo de reformulação da legislação civil e a nova codificação, publicada em 2002 e ora vigente, deu tratamento iníquo e diferenciado às modalidades familiares. Foi instituída uma superfamília, advinda do casamento civil, e uma de segunda classe, informal.

Há direitos de famílias para cônjuges e companheiros. São desiguais, como nos direitos sucessórios e na presunção de filiação, nos quais a proteção às famílias matrimonializadas se sobrepunham<sup>1</sup>. As novas famílias podem decidir se pretendem ou não

---

<sup>1</sup> RE 878.694, julgado em maio de 2017, considera “que não há espaço legítimo para que o legislador infraconstitucional estabeleça regimes sucessórios distintos entre cônjuges e companheiros [...]. Logo, tanto a sucessão de cônjuges como a sucessão de companheiros devem seguir, a partir da decisão desta Corte, o regime atualmente traçado no art. 1.829 do CC/2002”.

constituir vínculo pelo casamento, gerando discussões sobre regras interpretativas, se extensivas ou restritivas de direitos em regimes de bens e na sucessão legítima.

As desigualdades jurídicas entre as modalidades e constituições familiares constituição vão desencadear dois fenômenos de enfrentamento estatal. O da judicialização da família, reverberando no Judiciário os conflitos para atribuir ou rejeitar a igualdade jurídica entre as diversas entidades familiares, reconhecendo ou não inexistir hierarquia entre as famílias, são movimentos lentos. O outro é o do ativismo judicial, exigindo do legislador compreender e interpretar as normas, dar soluções e até mesmo transformar as decisões, no caso de jurisprudências, em fontes do direito (IAMUNDO, 2017:227).

Criam-se oportunidades para outras famílias, como as monoparentais, existentes entre os filhos e apenas um de seus pais. Outras configurações não estão expressamente descritas no texto legal, entendido como exemplificativo, como as anaparentais, sem a presença do par parental, agora reconhecidas como entidades familiares para atribuição de direitos e deveres.

Há resignificação das famílias com a sua recomposição. As *ensambladas*, em formação mosaica, giram o modelo mononuclear, que lentamente é substituído pelo binuclear, com a coexistência de dois grupos identitários, o do par parental, e oportunizam acolher outras formações. O alargamento do conceito de família traz a reflexão sobre questões como a pluriparentalidade e a multiparentalidade, sobre a filiação socioafetiva e sobre as famílias homoafetivas, até então totalmente alijadas de direitos civis.

## VI. A SEGREGAÇÃO PELA SEXUALIDADE

A indiferença com as famílias homossexuais parece ser uma desculpa para o não reconhecimento da existência dos amores plurais. Elas refogem aos ideais de pureza e de reprodução biológica natural da família sacralizada. Para impedir a visibilidade e inclusão dessas famílias e assegurar o sistema heteronormativo, o homossexual foi considerado inimigo da sociedade (PRETES e VIANNA, p. 374). Considerado um doente social, deveria ser tratado para também não contaminar os demais.

O injusto repúdio dificultava a revelação de afetos e a recusa em atribuição de direitos familiares àquelas que assumiam a sua identidade familiar. Eram rejeitados e impedidos de terem assegurados os direitos previdenciários, de regimes de bens e sucessórios. Quando muito, tornou-se possível conhecer como sociedade de fato, com direitos semelhantes à de uma pessoa jurídica em situação irregular.

Os filhos de suas uniões eram registrados de forma unilateral, formando um exército de famílias monoparentais de direito quando formadas por um par parental. Viam questionado o exercício de funções materna-paterna, novamente naturalizando os papéis de gênero como se houvesse verdades absolutas.

Obter o reconhecimento dessas uniões como famílias demandou lutas. O direito à liberdade de escolha, de respeito às orientações e dignidade tem novo ritmo a partir do conflito de 1969 entre homossexuais e a polícia de Nova York no entorno do bar *Stonewall Inn*. Houve um arranque na luta pelos direitos civis dos homossexuais também no Brasil, dando relevante contorno a direitos das minorias considerando o período de ditadura militar repressiva.

A conquista pela liberdade e pela igualdade jurídica é lenta. Em 2011, o Supremo Tribunal Federal, STF, em decisões vinculantes<sup>2</sup>, reconhece a força e direito das famílias

---

<sup>2</sup> ADPF N. 132/RJ e ADI N. 4.277/DF.

homoafetivas, garantindo a união estável nas relações homossexuais. O fim das discriminações, ao menos no plano hermenêutico, revela uma sociedade em constante tensão entre o social e o jurídico. Se de um lado há fatos históricos e sociais e regras interpretativas conducentes à declaração de igualdade jurídica na união estável entre pessoas de mesmo sexo e de sexos diferentes, não há norma a tratar do tema.

O mesmo acontece com o casamento entre pessoas do mesmo sexo<sup>3</sup>. As orientações advêm dos tribunais sem que houvesse qualquer alteração legislativa.

O Brasil tem como incompletude jurídica a ausência de norma que trate das relações familiares dos casais homossexuais. Ela é insatisfatória por não apresentar resultados, implicando em “uma falta, uma insuficiência que não devia ocorrer, dentro de um limite” (FERRAZ, 2017, p. 171) integrante de um sistema. Considerar essa lacuna de previsão como desculpável por avaliar que o momento histórico não antevia a possibilidade parece cristalizar o preconceito.

A lacuna antecede a Constituição Federal de 1988, que a manteve inicialmente por não reconhecer os casais em sua plenitude. As mutações sociais acabam por transmudá-la para o conceito de posteriores em decorrência dos fatos sociais. O reconhecimento da união estável para os casais de mesmo sexo foi feita também por analogia, já que não há no ordenamento regras jurídicas específicas para organizar as relações familiares de pessoas do mesmo sexo, utilizando a técnica da integração, suprimindo as lacunas do sistema para que elas não impeçam as garantias e direitos familiares aos casais.

## VII. O HORROR AO POLIAMOR.

A família ocidental é estruturada na monogamia. Poucas são as discussões sobre outras formas de felicidades diferentes daquelas que corriqueiramente são expostas socialmente. Pode causar desconforto. Mas a habitualidade não necessariamente é imutável. Ela pode variar de acordo com o tempo em que analisada, com o grau de intensidade com o qual as pessoas observam as outras e com o sentido que se dá aos acontecimentos vividos. Como as pessoas são influenciadas por sentimentos imprevistos e concomitantes a outros pode causar divisões pela eventualidade e pelas diferenças. Não parece haver uma gama de escolhas. Foi instituído que os relacionamentos amorosos e sociais devem ser monogâmicos, naturalizando a unicidade relacional.

Em estudos sobre a constituição das famílias são identificadas formações primitivas americanas com confusão de pares, sendo possível considerar haver mais de uma formação além daquelas institucionalizadas. (ENGELS, 1964). O que instituía a monogamia seria o modelo de família patriarcal, burguesa, garantidora de nome de propriedade. Ela se torna um dispositivo de tutela familiar. Se ela garante os valores da família, implica mulheres e filhos nesse processo de subordinação. O monopólio sobre o corpo da mulher obriga ao dever de fidelidade, impedindo relações sexuais aleatórias. O controle da sexualidade garante a paternidade. O filho daquela mulher seria de seu marido e ele poderia transmitir a sua herança familiar àqueles filhos. A monetização da família tem diferentes conseqüências (ZELIZER, 2011:33) e parece que dependem também das variáveis como tempo e espaço, além dos laços sociais e das representações familiares. Em 2012, foi lavrada uma escritura pública declarando a união entre três pessoas de forma conjunta<sup>4</sup>. Eles se reconhecem como trisal e integrantes de um grupo familiar peculiar, formado por três pessoas que se relacionam em comum acordo. A partir daí, outras pessoas buscaram registrar os seus

---

<sup>3</sup> Resolução nº 175 do CNJ, de 2013.

<sup>4</sup> Tupã, São Paulo.



afetos. Em alguns estados obtiveram sucesso<sup>5</sup>, em outros não foi possível. O Conselho Nacional de Justiça orientou os ofícios de notas a não lavrarem os documentos enquanto se discute a legalidade de seu conteúdo.

O principal ponto de divergência está, de um lado, na compreensão de que todas as famílias devem ter proteção jurídica, como já decidido pelo STF. Dessa forma, não seria possível negar efeitos jurídicos às famílias poliafetivas, nas quais as pessoas decidem de forma conjunta formar um único núcleo familiar. Tendo por base os princípios jurídicos de afetividade, “que fundamenta o direito de família na estabilidade das relações socioafetivas e na comunhão de vidas” (Lôbo, 2017:70), de liberdade de escolha e de dignidade da pessoa humana, não haveria razões para se negar efeitos jurídicos a esses relacionamentos, reconhecendo-os como famílias. A monogamia é princípio do direito matrimonial e impede casamentos concomitantes tão somente.

De outro lado, argumenta-se que se trata de princípio de direito de família, ainda que infraconstitucional. O Superior Tribunal de Justiça mantém o entendimento de que o Código Civil consolida o princípio da monogamia e não atribuiu valor jurídico em caso de bigamia ou de concomitância de casamento com união estável<sup>6</sup>. Só uma das relações terá a proteção jurídica, também em nome da lealdade familiar, rejeitando as paralelas, caracterizadas como concubinato.

O trisal não afronta a lealdade. É uma escolha de um grupo de pessoas em formar um único núcleo familiar. As indagações sobre regras e princípios, bem como o limite da intervenção do Estado nas relações privadas, parecem permear o debate.

## VIII. OS NOVOS ESTATUTOS FILIAIS.

As (re)configurações familiares também expandem o conceito de parentalidade e de parentesco. Admitem-se outras possibilidades relacionais, considerando exatamente as relações de afeto familiares como supravvalor jurídico. A ideia de socioafetividade, compreendida como a advinda de vínculos convivenciais, afetivos e que impliquem em responsabilidade para com os filhos, sendo capaz de gerar efeitos jurídicos nessa relação. A transição da família patriarcal para a família contemporânea é capaz de fortalecer a ideia da socioafetividade.

A expansão para o conceito de multiparentalidade socioafetiva se fundamenta na percepção de que a família tem a sua fundação para além do biológico, em especial na Cultura. A atenta análise da pesquisa de Freud e da construção da teoria psicanalítica sobre a constituição do sujeito pode iluminar a compreensão deste fenômeno no Direito. Ao romper com o conceito natural e biológico da paternidade, vinculando o Pai à Lei em Totem e Tabu (FREUD, 1912). A constatação de que a função paterna atua na interdição ao desejo inerente a mães e filhos, compreende-se que o Pai simbólico é capaz de impedir a simbiose materno-filial. Com isso, inscreve-se a criança no mundo do simbólico (OLIVEN, 2010) e abre-se caminho para novos conceitos e para uma importante premissa posteriormente formulada por Lacan: o Pai não é o genitor (LACAN, 1987).

Reconhecendo o Direito a importância e a força do afeto nas relações familiares, a interlocução com a psicanálise admite como argumento compreender que as mudanças no modelo tradicional de família influenciam as novas parentalidades e que elas vão interferir nas próximas configurações familiares.

---

<sup>5</sup> Rio de Janeiro, 2015, três mulheres registraram a sua relação familiar.

<sup>6</sup> AREsp 1251110, publicado em 03/05/2018.

A decisão proferida pelo STF no tema 622 com repercussão geral<sup>7</sup>, ao decidir pela prevalência da paternidade socioafetiva em detrimento da biológica e reconheceu a possibilidade de vínculos concomitantes, ambos com efeitos jurídicos. Acolhendo a filiação socioafetiva registral ou fática com a mesma importância ou até mesmo superior à biológica, admitiu a multiparentalidade.

Consolidando a ideia de que a dignidade da pessoa humana é o norte do ordenamento jurídico brasileiro, a dupla paternidade-maternidade é capaz de atender ao mesmo tempo os interesses dos filhos, e satisfazer a teoria da proteção integral da criança e do adolescente, e dos pais. A parentalidade se manifesta das mais diversas formas e reduzir ao vínculo biológico ou civil seria corromper toda a construção sobre a importância da afetividade nas relações familiares.

O nome e o estado filial são importantes direitos da personalidade, garantidores de identidade psíquica e civil. O Estado, ao prever e criar possibilidades de realização e satisfação de tão importante identificador social e jurídico trata esse valor como ímpar. Ele integra o conceito de dignidade da pessoa humana, indicando a ascendência familiar qualquer que seja a sua origem.

O provimento nº 52 de 2016 da Corregedoria Nacional de Justiça, CNJ, dispôs sobre o registro civil de filhos nascidos por reprodução assistida, ali suprimindo o vácuo normativo e atribuindo novos valores éticos a garantir a sua efetividade jurídica naquelas hipóteses. Com a decisão sobre o tema 622, o CNJ publicou o provimento nº 63 oportunizando o reconhecimento voluntário da parentalidade socioafetiva sem que se faça necessária a atividade judicial.

A filiação socioafetiva encontra espaço no direito brasileiro e reconhece que o compromisso entre pais e filhos se estabeleça de forma integral na relação parental-filial. Atribuir todos os efeitos da filiação através do registro civil considerando o binômio afeto-responsabilidade parece ser o reconhecimento de efetividade da igualdade jurídica entre as pessoas, em geral, e entre os filhos, em especial.

A inscrição jurídica dos filhos no Brasil contemporâneo avança ao comunicar e viabilizar o contato entre o legal e o real.

## IX. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas sobre as famílias são abertas. Elas se apoiam na importância da historicidade do direito em dialética com a normatividade. A sua permanência e atuação dinâmicas são transpassadas pelos impactos sociais que podem mantê-las ou transformá-las.

A temática tem como fios condutores as diferentes famílias. Ainda que os intérpretes do sistema reconheçam as igualdades entre as famílias, o matrimônio e a hierarquia social têm papel preponderante. O casamento permanece atávico às famílias.

A luta das mulheres por sua realização pessoal e por igualdade jurídica, as conquistas do e pelo voto, pelo fim da discriminação de gênero, o exercício da sexualidade por livre escolha impuseram uma nova ordem jurídica. A força para a desnaturalização de papéis atribuídos é constante, revelando a sua relevância e necessidade de persistência.

Substituir o casamento da razão pelo do afeto transcende os ideais românticos. Colocar fim ao matrimônio pela manifestação de vontade foi libertador, reduzindo as imposições relacionais e reforçando as livres escolhas.

---

<sup>7</sup> RE 898.060, publicado em 24/08/2017.

O êxito nos direitos das famílias homoafetivas é imprescindível para o respeito e realização das dignidades pessoais. Não são novas conjugalidades, já que sempre existiram, mas de reconhecimento demorado e que ainda enfrentam resistências.

O confronto da universalização do patriarcado e da monogamia, fontes garantidoras da propriedade, é o combate daqueles que não creem nesses princípios como um fato natural, mas cultural, e pugnam por direito ao poliamor. As dúvidas que provocam, arraigadas em Narciso, abrem outros debates comportamentais.

A multiparentalidade, fenômeno que efetiva o afeto como valor jurídico e fortalece a reflexão sobre os significados de função materna e paterna tem na posse de estado de filho o mais hábil argumento para o compromisso pluriparental.

Os direitos às novas configurações familiares transformaram as relações sociais e jurídicas. Por vezes, permitem supor a mitigação, ou até mesmo um afastamento, do sistema jurídico da *civil law* para a da *common law*. A atuação contemporânea dos Tribunais brasileiros avançou no direito das famílias com os precedentes e a aplicação dos princípios constitucionais, como a criar um sistema misto. Eles auxiliaram no alargamento conceitual das famílias, pois o direito não pode ser alheio à realidade de seu povo.

## X. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZIZ N. Ab'Saber...[et al.]. (2003): *História Geral da Civilização Brasileira. Época colonial. Tomo I, v.1: do descobrimento à expansão territorial*. Direção Sérgio Buarque de Holanda. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BEVILAQUA, Clovis. (1896): *Direito de Família*. Recife: Ramiro M. Costa Editores.

CARNEIRO, Nelson. (1977) *A luta pelo divórcio*. Rio de Janeiro: Livraria São José.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro: Editorial Vitória Ltda, 1964. Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/marx/1884/origem/index.htm> Acesso em 20 mai. 2018

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito - Técnica, Decisão, Dominação*, 10ª edição. São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522494446/cfi/181!/4/4@0.00:25.8> Acesso em 25 mai. 2018.

FIGUEIREDO, L. (2009): *In: DEL PRIORE, M e BESSANEZI, C. História das mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto.

FRANCO, R. (2014): *A piedade dos outros: o abandono de recém-nascidos em uma vila colonial, século XVIII*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FREUD, Sigmund. (1913 [1912-13]). *Totem e tabu*. *In: Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud (ESB)*. Rio de Janeiro: Editora Imago, v. 13.

FREYRE, Gilberto. (2003): *Casa Grande & Senzala*. São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda. 48 e.

GROSSI, Paolo. (2004): *Mitologias jurídicas da modernidade*. Trad. de Arno Dal Ri Junior. Florianópolis: Fundação Boiteux.

HESPANHA, Antonio Manuel. (2012): *Cultura Jurídica Européia - Síntese de Um Milénio*. Coimbra: Edições Almedina, S. A.

HUNT, Lynn. (2009): *A invenção dos direitos humanos: uma história*. São Paulo: Companhia das Letras.

IAMUNDO, Eduardo. (2017): *Hermêutica e Hermenêutica Jurídica*. São Paulo: Saraiva.

LACAN, Jacques. (1987): *A família*. Lisboa: Assírio & Alvim Sociedade Editorial e Distribuidora Ltda.

LÉVI-STRAUSS, Claude. (1956): *A família*. In Homem, cultura e sociedade. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

LÔBO, Paulo. (2018): *Direito Civil. Famílias*. São Paulo: Saraiva.

MAUAD, A.M. (2008): *Imagem e auto-imagem do Segundo Reinado*. Coordenador-geral da coleção Fernando A. Novais. Organizador do volume Luis Felipe de Alencastro. História da Vida Privada no Brasil. V.II. Império: a Corte e a Modernidade Nacional. São Paulo: Companhia das Letras.

OLIVEN, Leonora R. A. *Alienação parental: a família em litígio*. Dissertação de mestrado. Universidade Veiga de Almeida. Disponível em [https://www.uva.br/mestrado/dissertacoes\\_psicanalise/alienacao-parental-a-familia-em-litigio.pdf](https://www.uva.br/mestrado/dissertacoes_psicanalise/alienacao-parental-a-familia-em-litigio.pdf)

\_\_\_\_\_. Tese Famílias plurais: leitura histórico-jurídica das reconfigurações familiares no Brasil, apresentada em 04/01/2017 como requisito para a obtenção do título de Doutora na Universidade Veiga de Almeida, Brasil.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. (1975): *Instituições de Direito Civil*. Volume V. Direito de família. 2ª edição Rio de Janeiro: Forense.

PEREIRA, Tânia da Silva.(1999): *O Melhor Interesse da Criança: um Debate Interdisciplinar*, Rio de Janeiro: Renovar.

PRETES, Érika Aparecida & VIANNA, Túlio. (2008): *História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo*. In: LOBATO, Wolney; SABINO, Cláudia & ABREU, João Francisco (orgs.). Iniciação Científica: destaques 2007 Vol. I. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas. p. 313-392.

VAINFAS, Ronaldo. (dir) (2000): *Dicionário do Brasil Colonial*.Rio de Janeiro: Objetiva..

WEHLING, Arno e Maria José C.M. (1994): *Formação do Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

WOLKMER, Antônio Carlos [org.]. (2006): *Fundamentos de História do Direito*. Belo Horizonte: DelRey. 2006.

ZELIZER, Viviane. (2011): *A negociação da intimidade*. Petrópolis, RJ: Vozes.

#### NORMAS BRASILEIRAS

Lei nº 1.144 de 11 de setembro de 1861, complementada pelo regulamento nº 3.069 de 17 de abril de 1863.

Decreto Lei nº 181 de 24 de janeiro de 1890.

Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916. Código Civil.

Lei no 4.121, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada.

Emenda Constitucional nº 9, de 28 de junho de 1977. Dá nova redação ao § 1º do artigo 175 da Constituição Federal.

Lei nº 6.515 de 26 de dezembro de 1977. Lei do Divórcio.

Constituição (1988) Constituição Federal da República Federativa do Brasil. De 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

Lei nº 8.971, de 29 de dezembro de 1994. Regula o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão.

Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996. Regula o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.

Lei nº 10.406, de 11 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

Resolução nº 175 de 14/05/2013, Conselho Nacional de Justiça, CNJ.

Provimento Nº 52 de 14/03/2016, Conselho Nacional de Justiça, CNJ.

Provimento Nº 63 de 14/11/2017, Conselho Nacional de Justiça, CNJ.

#### SITES CONSULTADOS

<http://blog.notariado.org.br/notarial>

<http://www.cartorio15.com.br>

<http://www.casaruibarbosa.gov.br>

<http://www.camara.gov.br>

<http://www.cjf.jus.br>

<http://www.cnj.jus.br>

<http://ibge.gov.br>

<https://www.planalto.gov.br>

<https://ww2.stj.jus.br>

<http://www12.senado.leg.br>

<http://www.stf.jus.br/>

**AFINIDADES DISCURSIVAS:  
A IMAGINAÇÃO E AS IDEIAS  
NO ENSAÍSMO BRASILEIRO**

PIRES, BÁRBARA

# AFINIDADES DISCURSIVAS: A IMAGINAÇÃO E AS IDEIAS NO ENSAÍSMO BRASILEIRO

## I. A *FORMAÇÃO* COMO CATEGORIA E FORÇA EXPLICATIVA DA NAÇÃO

O problema da formação histórica do Brasil deu origem a uma série de obras e estudos que buscavam analisar o quadro social nacional sob várias perspectivas e tipos de abordagens (histórica, econômica, sociológica, estética etc.). Produzindo um vasto acervo de ideias, o chamado paradigma da *formação*, foi o eixo norteador de boa parte da produção do intelectual brasileiro na passagem do século XIX para o século XX que buscavam dar sentido a uma situação nacional periférica: “a nossa vida mental sempre girou em torno do esforço, a um tempo de ilustração e expressão, voltado para a desobstrução das vias de passagem da Colônia para a Nação.” (Arantes, 1996: 93). Construindo os argumentos através de grandes esquemas interpretativos, e tendo o ensaio de orientação sociológica e histórica como meio de expressão para descrever e investigar a sociedade brasileira, assinalavam questões referentes aos rumos da modernização brasileira, de seu atraso frente à outras nações modernas (sobretudo europeias) e da diferença que singularizava a cultura nacional<sup>1</sup>. As grandes sínteses propostas por esses ensaios percorriam linhas evolutivas mais ou menos contínuas, com o propósito de dar sentido ao “desenvolvimento desigual que nos atribuiu um lugar de segunda classe na ordem moderna” (Arantes, 1997: 16). Diante dessa perspectiva o horizonte da ideia de *formação* concorreu “na direção do ideal europeu de civilização relativamente integrada” (Arantes e Arantes, 1997: 12) como definida na formulação de Paulo Emílio Salles Gomes (1996: 90): “não somos europeus nem americanos do norte, mas destituídos de cultura original, nada nos é estrangeiro, pois tudo o é. A penosa construção de nós mesmos se desenvolve na dialética rarefeita entre o não ser e o ser outro”.

Tornando-se, nos dizeres de Paulo Arantes (1997: 11), uma “verdadeira obsessão nacional”, o tema da *formação* ganhou seus primeiros contornos em autores do século XIX, como Joaquim Nabuco (1849-1910) e Silvio Romero (1851-1914), que ressaltavam o ideal formativo a partir de uma vida cultural coletivamente concatenada. Romero, por exemplo, já notava a ausência de uma linha formativa que orientasse a produção intelectual brasileira afirmando, em 1878, que “na história do desenvolvimento espiritual do Brasil” havia uma lacuna e uma ausência de sequências que delineassem “tradições intelectuais” próprias, para o escritor, “a leitura de um escritor estrangeiro, a predileção por um livro de fora vem decidir da natureza das opiniões de um autor entre nós” (Romero, 1969: 32). Tratando desse mesmo aspecto Joaquim Nabuco, em sua autobiografia, distinguiu a formação cultural do brasileiro (e de sua própria formação) sob uma dupla dimensão situando-a na posição entre o universal e o particular; nacional e estrangeiro: “o sentimento em nós é brasileiro, a imaginação europeia” (Nabuco, 1998: 58-59). No início do século XX, destaca-se o trabalho de Euclides da Cunha (1866-1909) em *Os sertões* (1902)

---

<sup>1</sup> Segundo Antonio Candido (2011: 137) a literatura, orientada pelo estudo histórico e sociológico foi, nesse período, mais do que a filosofia e a ciências humanas, o “fenômeno central da vida do espírito”. Antes da divisão acadêmica do trabalho intelectual, da institucionalização e profissionalização da disciplina científica, o ensaio histórico sobre a formação do Brasil constituiu-se como “a forma narrativa específica” e central para refletir e interpelar a realidade social. Há, portanto, um extenso debate sobre a separação entre a “fase ensaísta” e a “fase científica” (cf. Brandão, 2007). A “fase científica” teria como seu marco inicial a criação, em 1933 e 1934, respectivamente, da Escola Livre de Sociologia e Política (ELSP) e da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (FFCL/USP), nos anos 1950 e 1960, conformando o caráter científico e especializado da área de Ciências Sociais. Nessa dinâmica, para entender a divisão classificatória que adota como critério o surgimento de uma área especializada a partir da criação de suas instituições ver: Miceli 2001.

estabeleceu sua narrativa sobre a realidade social, marcada pelo conflito que ocorria em Canudos (BA), assinalando os contrastes entre a formação cultural mais integrada com o ideal ocidental de civilização dos habitantes do litoral e os modos de vida dos sertanejos, “rudes patricios”.

Reunidos na expressão “ensaísmo de interpretação do Brasil”, entre as décadas de 1920 e 1940, foram publicados estudos centrais sobre a formação da sociedade brasileira e fabulações sobre a “identidade nacional. Em 1920 é publicado *Populações Meridionais do Brasil*, de Francisco José de Oliveira Vianna (1883-1951), na mesma década, no ano de 1928, aparecem *Retrato do Brasil*, de Paulo Prado (1869-1943) e *Macunaíma*, de Mário de Andrade (1893-1945). Em 1933 Gilberto Freyre (1900-1987) publicou *Casa-Grande & Senzala* e Caio Prado Jr.(1907-1990), *Evolução Política do Brasil*. Três anos mais tarde, em 1936, foram lançados *Sobrados e Mucambos*, também de Gilberto Freyre, e *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda (1902 -1982). Em 1942, Caio Prado Jr. lançou *Formação do Brasil Contemporâneo* e, em 1949, Oliveira Vianna, *Instituições políticas brasileiras*<sup>2</sup>.

Em 1967 Antonio Candido escreveu *O significado de Raízes do Brasil* que apareceu como prefácio à edição definitiva do livro de Sérgio Buarque de Holanda publicado em 1969. No texto o autor faz um balanço das obras que causaram um impacto e atuaram decisivamente sobre a atmosfera intelectual dos jovens de sua geração (1933-1942)<sup>3</sup>. Consagrou a tríade do ensaio social dos anos 30 formada por Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr. Suas respectivas obras tornam-se um registro da experiência intelectual do período, exercendo grande influência sobre as gerações seguintes, no veio interpretativo de “refletir e se interessar pelo Brasil sobretudo em termos de passado”(Candido, 2016: 355)<sup>4</sup>. A tradição intelectual firmada por Candido estabeleceu uma “certa unidade ao panorama de nossa cultura”, constituindo-se, “graças ao seu caráter sincrético”, entre a ciência e a arte, como o “traço mais característico de nossa cultura” as obras de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque e Caio Prado Jr, persistiram no horizonte intelectual brasileiro (Candido 2011: 138).

Nos segmentos de maior prestígio institucional e simbólico da sociedade, onde estavam localizados alguns desses intérpretes, ocorreram alguns eventos políticos que impactaram a imaginação sobre a *formação* do Brasil, quais sejam, a transição do rural ao urbano, a crise do pacto oligárquico da Primeira República e seu fim (1889-1930), a Revolução de 30, a “era Vargas” (1930-1945), a ditadura do Estado Novo (1937-1945), o fim da hegemonia política da burguesia do café, a industrialização do país, a proletarização, a imigração, o estabelecimento do ensino universitário (em São Paulo, com a fundação da Universidade em 1934), etc. A recuperação do enquadramento contextual em que as ideias desses ensaístas foram gestadas, não sendo um fim em si mesmo, torna-se uma chave de leitura que auxilia na compreensão da articulação do debate sobre a *formação*. Tendo em vista o quadro geral de transformação social, o problema formativo torna-se central para a atividade intelectual brasileira. Nesse sentido, “falar de *formação* significa pensar como se dá o processo de análise social no cenário histórico brasileiro” (Bastos e Botelho,

---

<sup>2</sup> Acredita-se que a reunião desses intelectuais e obras relação a essa questão, pode ser aproximada ao que Said (1983) abordou analisando os conceitos de filiação (vertical, de parentesco) e afiliação (horizontal). A reinserção da filiação na afiliação estabelece-se quando as escolhas livres são condicionadas por velhas formas de autoridade, a fundação de cânones consensuais, por exemplo, que já foram escolhas afiliativas e livres e se tornaram, com o tempo, filiativas.

<sup>3</sup> Anos antes, na *Formação da Literatura brasileira* ([1969] 2014: 12) Antonio Candido abordou a dificuldade da formação de uma tradição intelectual entre nós e a importância da mesma para a criação de um sistema de referências: “Ninguém, além de nós, poderá dar vida a essas tentativas muitas vezes débeis, outras vezes fortes, sempre tocantes, em que homens do passado, no fundo de uma terra inculca, em meio a uma aclimação penosa da cultura europeia, procuravam estilizar para nós, seus descendentes, os sentimentos que experimentavam, as observações que faziam, - dos quais se formariam os nossos.

<sup>4</sup> “[...] o nosso testemunho se torna registro da experiência de muitos, de todos que, pertencendo ao que se denominam uma geração, julgam-se a princípio diferentes uns dos outros, vão aos poucos, ficando tão iguais, que acabam desaparecendo como indivíduos para se dissolverem nas características de uma época” (Candido, 2016: 355).



2010: 478). A articulação entre texto e contexto procura entender como as ideias se convertem em forças sociais: “sem compreender tanto as ideias como o lugar social desses intelectuais é impossível aprender o movimento geral da sociedade brasileira” (Bastos, 2002: 183). A partir disso, acredita-se que “as interpretações do Brasil operam tanto em termos cognitivos, como normativos, enquanto forças sociais que direta ou indiretamente contribuíram para delimitar posições na sociedade” (Botelho, 2010: 61).

Nos anos de 1950 surgiram obras tributárias dos desdobramentos analíticos dessa tradição intelectual, entre elas, *Formação da Literatura Brasileira* (1959), de Antonio Candido (1918-2017), que estava sendo elaborada desde os anos 40; *Formação Econômica do Brasil* (1958), de Celso Furtado (1920-2004); e *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro* (1958), de Raymundo Faoro (1925- 2003). Paulo Arantes e Otília Arantes (1997: 21) identificam em *Formação da literatura* uma “virada fundadora” na perspectiva do paradigma da formação. A obra de Candido tratava das etapas da *formação* de um sistema literário no Brasil e tornou-se, na avaliação desses escritores, “a apropriação original pelo raciocínio literário da ideia de *formação*”, porque superava o par antitético original entre o “arcaico e o moderno” e buscava construir a história do país “como estações de um processo de *formação* em curso, já parcialmente realizado, cujo sentido permitiria, por sua vez, delinear tendências de desenvolvimento e mesmo de continuidade” (Nobre, 2012). A configuração desse sistema literário ocorreria durante os “momentos decisivos” da literatura árcade e romântica. Na visão de Candido, essas correntes literárias exerceram uma função na consciência de seus escritores do papel coletivo por eles exercidos na constituição da literatura nacional afirmando:

a existência de um conjunto de produtores literários, mais ou menos conscientes de seu papel; um conjunto de receptores, formando os diferentes tipos de público, sem os quais a obra não vive; um mecanismo transmissor (de modo geral, uma linguagem, traduzida em estilos), que liga uns aos outros. (Candido, 2014: 25)

Integrando as obras a um dado momento histórico, o autor estabelece um sistema “articulado no interior do qual umas influem na elaboração das outras, formando uma *tradição*” (Prado, 2003: 426). A *Formação* de Candido vigora na “convergência entre o primado da nação e uma certa análise social”, em ambos, parece dominar a ideia de coesão do sistema (Lima, 1991: 162). A *Formação* intentava, nos dizeres de seu autor, apresentar “uma história dos brasileiros no seu desejo de ter literatura”, pois Candido acreditava que a literatura brasileira, apesar de “secundária e pobre”, era a única que poderia exprimir nossa identidade cultural. Contudo, seu movimento crítico buscava assegurar a universalidade da produção literária brasileira pela comunhão entre a cultura feita nos trópicos e a cultura do Ocidente. Ainda segundo a concepção do crítico literário, a evolução da vida espiritual e mental do brasileiro estaria regida pela “dialética do localismo e do cosmopolitismo” (Candido, 2011: 117), nesse processo, haveria uma tensão entre a substância e a forma, ou seja, entre o dado local, que se apresenta como substância da expressão, e os moldes herdados da tradição europeia, como forma de expressão. Esse movimento dialético, por sua vez, “sustenta a possibilidade de síntese que será o cerne de toda a teoria da formação” e que seria a expressão da *diferença* “equilíbrio entre substância e forma na expressão do novo país” (Baptista, 2005: 58). Sob esse panorama teórico-conceitual, a *Formação* de Candido firma-se ao lado de outros intérpretes do Brasil dando continuidade à “ideia de *formação* transcorrida em família” (Arantes, 1997: 12).

Representando uma determinada ordem de valores e de visões de mundo, as ideias gestadas por esses intelectuais foram marcadas pelo debate político e cultural do período e, em alguns casos, constituem tentativas de oferecem subsídios necessários para a elaboração de projetos de intervenção modernizadora evidenciando a relação existente entre “a tradição formativa e a trajetória do nosso processo modernizador” (Arruda, 2016: 6). A ideia de *formação*

ganhou força social constituindo-se como um conceito elástico na sua “rentabilidade discursiva” capaz de multiplicar uma série de “visões históricas e de versões identitárias do brasileiro e da nação brasileira a que ele deu curso” (Santiago, 2014). Um literatura “empenhada”, como definiu Antonio Candido (2014), em disputar e imaginar um campo literário, social político e de identidade cultural. Lembrando também de que o lugar de onde esse intelectual fala não é neutro, se, como considera Gildo Marçal Brandão (2007), a inovação intelectual não se realiza em um vazio cognitivo, pois há entre esses intelectuais um corpo de problemas e um estoque teórico metodológico-comum na conformação das linhagens do pensamento social brasileiro<sup>5</sup>:

A relação entre processo e projetos não é apenas histórica, mas estrutural, boa parte do conflito político em países de capitalismo retardatário, democracia frágil e globalização subalternas como o nosso, continua a girar em torno de interpretações, *do modo como os sujeitos contam*, especialmente em conjunções críticas, pensam o País e, em função disso e dos interesses que abraçam, lutam para imprimir-lhe direção. (Brandão, 2007: 142, grifo nosso)

Analisar as grandes sínteses apresentadas nos ensaios de interpretação do Brasil, que ajudaram a construir o paradigma da *formação*, esboça uma tentativa de investigar o “modo como os sujeitos contam narrativas sobre a nação e disputam seus projetos. Essas narrativas foram discursivamente arquitetadas visando um projeto modernizador, construído por uma elite intelectual nacional na forja da herança colonial. A construção discursiva hegemônica (Said, 2007) dessas narrativas sobre a *formação* nacional e sobre o povo brasileiro, previa a maneira mais eficiente de integrá-lo à modernidade e seus entraves, entre eles, o problema da diferença cultural e da mestiçagem: “Na nossa cultura há ambiguidade fundamental: a de sermos um povo *latino*, de herança cultural europeia, mas etnicamente mestiço, situado no trópico influenciado por culturas primitivas e ameríndias” (Candido, 2011: 127). O problema da diferença “latino-americana” tornou-se, por exemplo, um fator persistente da marca do colonialismo na forma do Estado-Nação e foi reproduzida nas ideologias da mestiçagem que estruturaram parte da produção intelectual de países do terceiro mundo<sup>6</sup>.

Entendendo a nação como “uma comunidade política imaginada”, para usar os termos de Benedict Anderson (2008: 32), no Brasil, a projeção política da *formação* teve como efeito “a ambivalência da nação como estratégia narrativa”. No ato de escrever a nação, esses intelectuais, com o aparato do “poder simbólico”, ajudaram a produzir categorias étnicas, culturais, de gênero, etc., que tomavam como medida “a limiaridade da modernidade” (Bhabha, 1998: 200), ou seja, o termo comparativo pressuposto ao paradigma esteve sempre remetido a “comunidade ocidental”. A atual dinâmica de revisitações da tradição da *formação* questiona a relação que ela estabeleceu com o processo de modernização no Brasil. Os questionamentos têm se direcionado à uma revisão crítica do ideal de modernidade imposta por essa tradição e de sua continuidade na historiografia posterior. Todavia, a *formação* como um cânone interpretativo da nação, estabeleceu-se como um paradigma que, ancorado em processos sociais reais, “compreendeu o subalterno como uma folha em branco a ser preenchida pelo projeto da modernidade, tamanha a alegada inexpressividade de sua cultura original”. (Melo, 2014). Procura-se explorar, a partir desse ponto, a maneira pela qual essa construção discursiva tratou da ideia de “povo” e de “nação” como “sujeitos imanentes e objetos de uma série de narrativas sociais e literárias” (Bhabha, 1998: 199). Para tal, foram escolhidos quatro desses ensaístas e interpretes que imaginaram a nação.

---

<sup>5</sup> Sobre a discussão entre “linhagens”, famílias ou “matrizes intelectuais” ver: Brandão, 2007 e Botelho, 2007.

<sup>6</sup> No Brasil, por exemplo, desde 1870 o cientificismo naturalista criticava a condição mestiça do país através de políticas de branqueamento.

## II. OS SÉCULOS XIX E XX: INTERPRETANDO NOSSA *FORMAÇÃO*

Articulando a análise entre a forma literária e o processo social, Roberto Schwarz (2012), explorou as implicações do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo e a ambivalência ideológica que era evidenciada no descompasso entre o ideário liberal burguês e a sociedade escravista brasileira. A aplicação desses conceitos em realidades periféricas era um fator que complicava a aclimação das ideias liberais. O contexto apresentado por Schwarz compreende o período da produção e da atuação política de Joaquim Nabuco. Político da elite intelectual letrada, em 1883, o autor lançou seu manifesto antiescravista, *O abolicionismo*. No livro sustenta quatro teses principais baseadas em concepções teóricas da filosofia política inglesa e norte-americana, nelas denuncia a ilegalidade e ilegitimidade da escravidão, a incompatibilidade da escravidão com a modernidade, a metrópole como transmissora da estrutura de decadência nacional e a escravidão como “sistema social”. Em seu argumento a escravidão seria um sistema inconciliável com a civilização moderna e um entrave à *formação* nacional. Constatava que a escravidão era parte negativa da herança colonial e, ao mesmo tempo, principal empresa econômica da colônia que agia de forma determinante em todas as instituições, territórios, costumes e práticas da nação. Apesar da reivindicação abolicionista, a obra de Nabuco visava, sobretudo, efetivar a “conciliação nacional”, por isso, seu argumento apresentou diversas ambivalências, por exemplo, lamentando as consequências étnicas e sociais da escravidão, constatou o suposto efeito de “africanização” do povo brasileiro. No argumento do autor, a “raça negra”, reduzida ao cativo, teria multiplicado entre a população do país “os vícios do sangue africano” (Nabuco, 2003: 128):

Muitas das influências da escravidão podem ser atribuídas à raça negra, ao seu desenvolvimento mental atrasado, aos seus instintos bárbaros ainda, às suas superstições grosseiras. A fusão do catolicismo, tal como o apresentava ao nosso povo o fanatismo dos missionários, com a feitiçaria africana, influência ativa e extensa nas camadas inferiores, intelectualmente falando, da nossa população, e que pela ama-de-leite, pelos contatos da escravidão doméstica, chegou até aos mais notáveis dos nossos homens; a ação de doenças africanas sobre a constituição física de parte do nosso povo; a corrupção da língua, das maneiras sociais, da educação e outros tantos efeitos resultantes do cruzamento com uma raça num período mais atrasado de desenvolvimento (Nabuco, 2003: 132)<sup>7</sup>

Há, portanto, contradições entre a prática parlamentar de Nabuco e a narrativa que vai tecendo em relação ao povo brasileira, ao problema da miscigenação e, sobretudo, da presença do negro na formação da sociedade este, por sua vez, signatário do “primitivismo” e do “atraso”. A atitude eurocêntrica encontrada em Nabuco se expressa de forma mais acentuada em sua autobiografia intitulada *Minha formação* (1900). O texto memorialístico do autor recuperava o contexto histórico da passagem do Império (1822-1889) para a República (1889-1930), avaliando as consequências do regime tardio de abolição da escravatura (1888) relacionando-as às transformações sociais ocorridas no restante do mundo. Portanto, a obra recobre e explica as “políticas de globalização e identidade que configuraram o primeiro século de autonomia nacional”, trazendo importantes elementos para o estabelecimento do paradigma da *formação* que foi posteriormente revisto pelos intelectuais modernistas de 1920 e 1930 (Santiago, 2004: 11). Nabuco revista a sua atuação como político abolicionista lembrando a permanência da escravidão como característica nacional:

Assim eu 182 combati a escravidão com todas as minhas forças, repeli-a com toda a minha consciência, como a deformação utilitária da criatura, e na hora em que a vi acabar, pensei poder

---

<sup>7</sup> Em seguida, afirma que caso não houvesse a escravidão, o cruzamento entre brancos e negros, em escala evolutiva, teria proporcionado uma gradual elevação da última (Nabuco, 2003: 133).

pedir também minha alforria, dizer o meu *nuncdimittis*, por ter ouvido a mais bela nova que em meus dias Deus pudesse mandar ao mundo; e, no entanto, hoje que ela está extinta, experimento uma singular nostalgia, que muito espantaria um Garrison ou um John Brown: *a saudade do escravo*. (Nabuco, 1998: 182-183 grifo nosso)

A passagem revela um sentimento saudosista quando rememora as relações estabelecidas entre senhor e escravo no pré-Abolição. O fragmento evidencia uma contradição entre o sentimento íntimo do escritor e a sua figura pública e política. Como descrito por Sérgio Buarque (2016: 128), a figura contraditória de Nabuco, esboçada em algumas passagens de *Minha formação*, enquadrava-se na nostalgia de alguns intelectuais em relação ao Brasil rural e patriarcal. Para Nabuco as questões de profundidade para a formação do “sujeito brasileiro” só seriam encontradas em “civilizações da humanidade” que estavam “do outro lado do Atlântico”. Contrastando duas peças de teatro, a nacional e a europeia, Nabuco tenta explicar as dificuldades e entraves da integração do sujeito brasileiro ao drama mundial: “Sou antes um espectador do meu século do que do meu país; a peça é para mim a civilização, se está representando em todos os teatros da humanidade, ligados hoje pelo telégrafo. (Nabuco, 1998: 53). Os dois espetáculos, simultâneos, ocorriam entre dois tempos “vazios e homogêneos”, na expressão de Benedict Anderson (2008: 55), em duas partes do mundo, uma central e outra periférica. O duplo movimento de Nabuco parece consistir, a partir do reconhecimento da “ausência de um solo pátrio legítimo”, em uma maneira de justificar “os voos da sua imaginação eurocêntrica” para o seu “esconderijo cosmopolita”(Santiago, 2004: 19).

Já na passagem do século XIX para o XX encontra-se Euclides da Cunha autor que formalizou uma das matrizes do pensamento social brasileiro, a existência de uma dualidade constitutiva na *formação* nacional, a oposição entre o sertão e o litoral (Lima, 2013). No panorama de Antonio Candido (2011: 121) o regionalismo e o interesse pela cultura e pelo homem do interior do Brasil foi constituído, desde o início do romance brasileiro, como “uma das principais vias de auto definição da consciência local” e criou “um sentimento subalterno e fácil de condescendência em relação ao próprio país”<sup>8</sup>. Ainda segundo Candido, Euclides teria contribuído para esse movimento buscando símbolos da identidade nacional recorrendo ao imaginário sertanejo para compor suas narrativas.

Tendo atuado como correspondente do jornal *O Estado de S. Paulo*, presenciou o massacre dos sertanejos na região de Canudos onde permaneceu até o desfecho do conflito no ano de 1897. A partir dessa experiência publicou *Os sertões* (1902) realizando um diagnóstico da polarização espacial e temporal de duas ordens sociais contrárias a do sertão (atrasado) e a do litoral (moderno). Em sua obra, orientada pela influência do pensamento científico positivista europeu, meio, raça e circunstância, tornam-se categorias ordenadoras da interpretação dos fatos históricos por ele narrados. As condições geográficas são associadas aos fatores históricos da *formação* nacional que condicionaram o isolamento do sertanejo e são determinantes para a cisão entre o litoral e o sertão. Opondo um ao outro, o sertanejo seria um elemento “retrógrado” da *formação*, diferentemente do mestiço do litoral que seria um “degenerado”. Por um viés de diferenciação racial, o argumento de Euclides coloca o mestiço do litoral, cruzamento do branco europeu com o negro africano, como uma das raças “inferiores” que constituíram a *formação* do Brasil. Em oposição, a formação retrógrada do sertanejo, devido a condição geográfica do sertão, o manteve livre das influências negativas da raça presentes no desenvolvimento das cidades

---

<sup>8</sup> Em alguns casos, segundo o autor, os autores “encaravam com olhos europeus as nossas realidades mais típicas”. Sua atualização literária, formalizada pelo gênero do “conto sertanejo”, passou a tratar “o homem rural do ângulo pitoresco, sentimental e jocoso, favorecendo a seu respeito ideias-feitas perigosas tanto do ponto de vista social quanto, sobretudo, do estético” (Candido, 2011: 121).

litorâneas. Euclides definiu o “homem símbolo nacional”, assentado na figura do sertanejo, com detentor, físico e simbólico, das seguintes características:

desgracioso, desengonçado, torto. Hércules-Quasímodo, reflete no aspecto a fealdade típica dos fracos. O andar sem firmeza, sem aprumo, quase gigante e sinuoso, aparenta a translação de membros desarticulados. É o homem permanentemente fatigado [...] Entretanto, toda esta aparência de cansaço ilude. Basta o aparecimento de qualquer incidente exigindo-lhe o desencadear das energias adormecidas. O homem transfigura-se [...] reponta, inesperadamente, o aspecto dominador de um titã acobreado e potente, num desdobramento surpreendente de força e agilidade extraordinárias. (Cunha, 2002: 105-6)

No argumento do autor, um projeto modernizador que enaltecesse as possibilidades do sertanejo desenvolveria: “um Brasil corajoso de suas originalidades caboclas”, esses sujeitos, “quando integrados ao espírito modernizador e ao Estado, estaria formado para se colocar a serviço do desenvolvimento nacional” (Freyre, 1995: 24).

O “essencialismo de Euclides da Cunha” recusava “as miragens forjada de um litoral seduzido pela Europa” (Lima, 1997: 41). Nesse sentido, Euclides da Cunha consolida essa forma de falar sobre o Brasil que, segundo João Marcelo Maia (2010: 72), estaria estruturada nesse maneira de realizar “traduções conceituais desse *space-inbetween* específico”, qual seja, o lugar de discurso a partir do qual o autor “reconhece a inscrição periférica do país no Ocidente”. Segundo Euclides,

Iludidos por uma civilização de empréstimo; respingando em faina de copistas, tudo o que melhor existe nos códigos internos de outras nações, tornamos, revolucionariamente, fugindo ao transigir mais ligeiro com as exigências da nossa própria nacionalidade, mais fundo o contraste entre o nosso modo de viver e o daqueles rudes patrícios mais estrangeiros nesta terra do que os imigrantes da Europa (Cunha, 2012: 248)

A denúncia da “civilização de empréstimo” orientou a busca pela essência do povo brasileiro servindo de orientação à construção do projeto nacional. Entretanto, a ideia de sertanejo, a indolência e imprestabilidade do povo do sertão do Brasil, como a explicação de nosso processo social de *formação*, se constrói a partir de um argumento frágil e estruturalmente incompatível com a aplicação das teorias de evolucionismo empregadas pelo autor. Nesse sentido, como questiona Costa Lima (1997), como seria possível conciliar a construção de um núcleo comum, “a essencialidade nacional”, calcada em uma categoria étnica, para empreender uma explicação da realidade social cientificamente orientada? Ao mesmo tempo que enaltece o sertanejo, evidencia sua condição de “selvagem” que ainda não foi incorporado à civilização e nem possuiu meios próprios para fazê-la, ou seja, expressa a dominação de um povo que não possui legitimidade e que também não está (e talvez não seja desejável que esteja) posicionado na disputa hegemônica das relações de poder da *formação*. A integração do sertanejo à modernidade foi uma reverberação muito concreta de demandas políticas do Brasil nos seguintes.

Seguindo a tradição firmada por Candido (2016: 356), *Casa Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre, seria uma “ponte entre o naturalismo dos velhos intérpretes da nossa sociedade, como Silvio Romero, Euclides da Cunha e mesmo Oliveira Viana, e os pontos de vista mais especificamente sociológicos que se imporiam a partir de 1940”. Se Euclides da Cunha volta-se para o futuro, Gilberto Freyre, ao contrário, retomava o passado histórico brasileiro onde, segundo sua leitura, as diferentes etnias se cruzam fraternalmente misturando-se para construir uma cultura nacional original. Sua análise concentrava-se na dinâmica da *formação* do Brasil explorando aspectos de sua unidade colonizadora, organizada em torno da família patriarcal brasileira. Entretanto, diferentemente de outros autores como Raimundo Nina Rodrigues e (1862-1906) e do próprio Silvio Romero, Freyre considerava o critério de diferenciação entre raça e cultura discriminados entre os efeitos de relações puramente genéticas e os de influências

sociais. Nas palavras do autor, “era como se dependesse de mim e dos de minha geração; da nossa maneira de resolver questões seculares”, entre os problemas brasileiros, “nenhuma que me inquietasse tanto como o da miscigenação” (Freyre, 2006: 31). O sistema patriarcal rural e escravocrata, foi sinônimo, para Freyre, de uma “expressão nova”. Estabeleceu-se na contemporização de duas tendências constituídas por uma por uma imposição de formas europeias (já modificadas pela experiência africana e asiática do colonizador português) com as novas condições do meio tropical. A casa-grande, completada pela senzala, representou uma grande força de coesão dos agentes na *formação* e na organização da sociedade brasileira representando todo o sistema, econômico, social e político, do país (Freyre, 2006: 35-6).

Assim como Nabuco, Freyre (2006: 397) diferencia o negro quando visto da perspectiva de sua condição de escravo. Entretanto, diferencia-se dele quando afirma que a cultura negra desempenhou uma “função civilizadora” afirmando a atuação desses sujeitos como “mediadores plásticos entre europeus e indígenas”, transmitindo, em alguns casos, “elemento valiosos de cultura ou técnica africana” (Freyre, 2006: 391). Porém, seu argumento positivo em relação ao papel exercido pelo negro é negativo quando se refere à outras etnias e culturas, como é o caso da influência negra maometana (“negros menos cultos”), dos índios (“elemento movediço”) e caboclos (“degradados”).

Por fim, interessa afirmar que Freyre, levando em conta os antagonismos de cultura presentes na *formação*, dá uma ênfase positiva à diferenciação desses agentes pelo papel que exerceram na organização social nos trópicos. Segundo Élide Rugai Bastos (2006: 159) “Para Gilberto, mais que uma região geográfica, o Nordeste é um *segredo*: segredo de convivência, conciliação, equilíbrio entre antagonismos, plasticidade, sabedoria política”. Por isso, mesmo considerada uma obra consagrada no pensamento social brasileiro, *Casa-grande & senzala* foi por muito tempo criticada por representar a sociedade brasileira harmonizando as tensões e conflitos existentes nas relações sociais e raciais presentes na estrutura patriarcal. Destaca-se também “o aspecto performativo de seu livro”, isto é, “a tentativa esboçada por *Casa grande & senzala* de sugerir um pacto entre os letrados brasileiros para superar o trauma da escravidão – as culpas e os preconceitos herdados por essa instituição” e assim interpelar os processos e projetos que envolvem a constituição da nação (Melo, 2009: 291).

Três anos depois de *Casa Grande & Senzala* foi lançado *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, na obra o autor analisa o legado ibérico visando elaborar uma interpretação histórica do país. Para tal empreendimento, assim como Freyre, voltou-se para o passado, considerando os processos contínuos de mudanças sociais que, desde 1808, com a transferência da corte para o Brasil e com a abolição em 1888, vinham ganhando força. Uma das chaves interpretativas centrais da obra está no balanço que realiza sobre o processo social de transição do rural ao urbano, acompanhando os efeitos políticos e as mudanças estruturais dele decorrentes.

Sérgio identifica que as heranças portuguesas instalaram nos trópicos uma “civilização de raízes rurais” estruturada sob a forma do grande latifúndio e da família patriarcal e sugere uma possível via na continuidade entre modernidade e tradição (Holanda, 2016: 119)<sup>9</sup>. Na interpretação de Ângela de Castro Gomes (1990), argumentos de intelectuais como Oliveira Vianna e Sérgio Buarque de Holanda, mesmo que estabelecidos em termos opostos, são construídos “a partir de um diagnóstico sobre o Brasil que trabalha com um mesmo conjunto de

---

<sup>9</sup> Mais adiante o autor afirma que mesmo com o declínio do velho domínio rural, as novas elites preservaram, na medida do possível, “o teor essencialmente aristocrático de nossa sociedade tradicional”. Também, as letras e a ideias, continuavam a preservar esses pressupostos que, indiferentes as condições reais de existência, ajudaram a organizar nossa administração política contando com a inexperiência do povo e revelavam ainda “uma missão nitidamente conservadora e senhorial” (Holanda, 2016: 288).

elementos básicos e que desemboca numa apreciação sobre o ‘homem brasileiro’ surpreendentemente convergente”. Nele a relação entre o rural e o urbano seria marcante para compreender a fisionomia do país. O Brasil rural e patriarcal, em seu lento processo de modernização, apresentava conflitos que pareciam “denunciar a imaturidade do Brasil escravocrata para transformações que lhe alterassem profundamente a fisionomia” (Holanda, 2016: 128).

O autor lança mão de elementos da teoria sociológica weberiana, aproveitando-se do critério tipológico, para estabelecer pares de éticas opostas (trabalho e aventura; rural e urbano; burocracia e caudilhismo). Essas formas simbólicas de tipologias tornaram-se consagradas e representativas para compreender o Brasil e os “brasileiros”. Entre elas, a cordialidade foi a marca fundamental da cultura brasileira. O conceito do “homem cordial” foi, para Sérgio Buarque, a contribuição mais original do brasileiro ao mundo, ele expressava a permanência de sentimentos e valores morais de nossa tradição de origem rural e escravocrata. Devido a isso, avesso à esfera pública, o “homem cordial”, constituiu-se como um entrave a entrada brasileira na modernidade, e sintetizava os efeitos sociais e políticos do latifúndio assinalando o peso da propriedade rural e do peso da escravidão no conjunto da vida social.

Identificando a invasão do privado na esfera do público, da família no Estado, a “cordialidade”, assim como acentuada por Sérgio, constituiu-se como um “traço definido do caráter brasileiro”, resultado da “síntese da herança colonial portuguesa, responsável pela gestação de uma sociedade onde dominam as relações sociais pessoalizadas, afetivas, particularistas e clientelistas” (Holanda, 2016: 254), a cordialidade, expressão do particularismo na vida pública, seria um elemento de desvantagem face a outras experiências de países ocidentais<sup>10</sup>. Nesse sentido, a plasticidade da colonização portuguesa estaria, “na raiz da ambivalência de nossa cultura nacional, branca e europeia por origem e força, mas igualmente índia e negra por formação e tradição” e representaria, na leitura de Sérgio, um dos nossos maiores impasses (cf. Gomes, 1990).

### III. A IMAGINAÇÃO FORMATIVA E OS DILEMAS EM SER MODERNO: A PENOSA CONSTRUÇÃO DE NÓS MESMOS

Partindo de uma seleção de obras, autores e ideias, buscou-se investigar e apresentar quais foram os discursos que compuseram algumas das narrativas consagradas sobre a *formação* nacional e os projetos por elas assumidos<sup>11</sup>. Esses ensaístas e intérpretes, resguardadas as especificidades teóricas e conceituais, mobilizaram argumentos em torno do problema da *formação* disputando narrativamente quais seriam as fontes de criação de “identidades” para a sociedade e para o povo (cf. Said, 2011: 12). Sugere-se, portanto, que a tradição intelectual nacional abordou o dilema da modernização do país e da construção do Estado-nação a partir de alguns elementos comuns que foram pressupostos na caracterização social do povo, ou seja, a questão da *formação* da sociedade brasileira aliada ao problema da identidade coletiva da nação. Em algumas passagens dos ensaios apresentados, o imaginário social desses intérpretes, refletiu uma concepção eurocêntrica do mundo e pareceu estar sendo construído a partir da recusa do Brasil real (entre aquilo que é e o

---

<sup>10</sup> *Raízes* apresentou um Brasil ainda preso à economia escravocrata mas trajado pela forma moderna de democracia burguesa, uma forma de vida copiada, nos dizeres do autor, de nações socialmente mais avançadas mas que mantinha, como principal característica, um personalismo que ligava os membros dessa sociedade “por sentimentos e deveres, nunca por interesses ou ideias” (Holanda, 2018: 129-30).

<sup>11</sup> “Por projeto nacional entendo “um conjunto de estratégias coletiva empregadas, voltadas para as necessidades percebidas de uma nação, que incluem nacionalismos, mas podem incluir outras” (Balakrishnan 2000: 253).

que deveria ser). Na interpretação desses autores, a figura do povo emerge, justamente, dessa ambivalência narrativa.

Estabelecendo um corpo representativo de ideias, consolidaram uma tradição intelectual que passou a organizar e classificar a experiência brasileira. A visada prioritária de alguns desses intérpretes esteve calcada em pressupostos de “engrandecimento do estado-nação pela perda da memória individual do marginalizado e em favor da artificialidade da memória coletiva” (Santiago, 2004: 58). Nesse sentido, essas narrativas sociais e literárias, embasadas pelo tempo da modernidade ocidental, produziram categorias de diferenciação, como a de raça, por exemplo, concentrando-as em “uma totalidade de experiências coletivas unitárias” (Bhabha, 1998: 216). Imaginados primordialmente pela elite intelectual, os discursos fabulados por esses escritores, apresentando algumas afinidades, basearam e construíram seus argumentos, com noções estereotipadas de grupos e reduzindo e afirmando necessidades culturais comuns sobre grupos heterogêneos com aspirações e interesses sociais diversos. A permanência desses discursos como expressão da tradição de interpretação do país, fez com que essas narrativas exercessem um controle hegemônico sobre a cultura e as formas de narrar e interpelar o país. Desqualificando uma série de sujeitos, a questão da miscigenação, por exemplo, foi um tema constante dessas interpretações do Brasil causando “um grande mal-estar e preocupação para as elites brasileiras, que por anos criaram estratégias para “embranquecer” a população, por meio do estímulo à imigração europeia (Skidmore, 1993, p.64-8).

Apesar do contemporâneo esgotamento da tradição da *formação* (Nobre, 2012) a persistência desse imaginário é notória ainda em tempos de multiculturalismo (Melo, 2014). Como sugerido pela agenda de pesquisa aberta por João Marcelo Maia (2010: 65), um caminho possível para o exercício de releitura dessa tradição intelectual, diferente do viés eurocêntrico, têm como possibilidade a sua articulação com os debates pós-coloniais, visando reabrir o pensamento social brasileiro de outro ponto de vista. Atualmente os grupos passam a se afirmar em torno da diferença social e identitária exigindo reconhecimento legal e redistribuição de suas especificidades culturais (Benhabib, 2006). Demandam, portanto, um novo imaginário político que considere a experiência desses sujeitos: mulheres, negros, índios e imigrantes, etc.

#### IV. REFERÊNCIAS

Anderson, Benedict (2008): Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras.

Arantes, Paulo (1996): Ressentimento da dialética. São Paulo, Paz e Terra.

Arantes, Paulo/Arantes, Otilia, (1997): Sentido da Formação: Três estudos sobre Antonio Candido, Gilda de Mello e Souza e Lúcio Costa. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Araújo, Ricardo Augusto Benzaquen de (2004): “Através do espelho: subjetividade em Minha formação, de Joaquim Nabuco”. Em: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 56, pág.5-13.

Arruda, Maria Arminda (2016): “O conceito de formação em tempos críticos: esboço de reflexão”. Em: 40º Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu. Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs, 2016.

Balakrishnan, Gopal (org). (2000): Um mapa da questão nacional.. Rio de Janeiro: Contraponto.



Baptista, Abdel Barros (2005): “O cânone como formação: a teoria da literatura brasileira de Antonio Candido”. Em: O livro agreste: ensaio do curso de literatura brasileira. Campinas, SP: Ed. da Unicamp, pág.41-83.

Bastos, Elide R (2002): “Pensamento social da escola sociológica paulista”. Em: Miceli, Sergio (org.). O que ler na ciência social brasileira: 1970-2002. São Paulo/Brasília: Sumaré/ANPOCS, pág. 183-230.

\_\_\_\_\_. (2006): As criaturas de Prometeu: Gilberto Freyre e a formação da sociedade brasileira. São Paulo: Global.

Bastos, Élide Rugai; Botelho, André (2010): “Horizontes das Ciências Sociais: Pensamento Social Brasileiro”. Em: Matins, C. B. e Martins, Heloisa T. de Souza (orgs.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Sociologia. São Paulo: Anpocs, pág. 475-496.

Benhabib, Seyla (2006): Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad em la era global. Buenos Aires: Katz.

Bhabha, Homi K (1998): O local da cultura. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Botelho, André (2007): “Sequências de uma sociologia política brasileira”. Em: Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: vol. 50, no. 1, pág. 49-82.

\_\_\_\_\_. (2010): “Passado e futuro das interpretações do país”. Tempo Social, São Paulo, v. 22, n. 1, pág. 47-66.

Brandão, Gildo Marçal. (2007): “Ideias e intelectuais: modos de usar”. Em: Linhagens do pensamento político brasileiro. São Paulo: Hucitec. pág.137-159.

Candido, Antonio (2014): Formação da literatura brasileira: momentos decisivos 1750-1880. 15. ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul.

\_\_\_\_\_. (2011): Literatura e sociedade. Rio de Janeiro, RJ: Ouro sobre Azul.

\_\_\_\_\_. (2016): “O significado de Raízes do Brasil”. En: Holanda, S.B (2016): Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras.

Cunha, Euclides (2002): Os sertões: campanha de Canudos. São Paulo: Ateliê, 2002.

Freyre, Gilberto (1995): “Euclides da Cunha, revelador da realidade brasileira”. Em: Euclides. Obra completa. Rio de Janeiro: Nova Aguiar S.A.

\_\_\_\_\_. (2006): Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. São Paulo: Global.

Galvão, Walnice Nogueira (1984): “Introdução”. Em: Euclides da Cunha (Col. Grandes Cientista Sociais).São Paulo: Ática.

Gomes, Angela Maria de Castro (1990): “A dialética da tradição”. Em: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v.5, n.12, pág. 15-27.

Gomes, Paulo Emílio S (1996) Cinema: trajetória no subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Holanda, Sérgio Buarque de (2016): Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras.

Lima, Luiz Costa (1991): “Concepção de história literária na Formação”. Em: Pensando nos trópicos (dispersa demanda II). Rio de Janeiro: Rocco, pág. 149-167.

\_\_\_\_\_. (1997): *Ignota – a construção de Os sertões*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.

Lima, Nísia Trindade (2013): *Um Sertão Chamado Brasil*. São Paulo: Hucitec.

Maia, João Marcelo E.(2010): “O pensamento brasileiro e a imaginação pós-colonial”. Em: *Revista Estudos Políticos*, nº0, v.1. pág. 64-78.

Melo, Alfredo Cesar (2009): “Saudosismo e crítica social em Casa grande & senzala: a articulação de uma política da memória e de uma utopia”. Em: *Estudos Avançados*. 23 (67), pág. 279-296.

Miceli, Sérgio (2001): *História das ciências sociais no Brasil*. São Paulo: Sumaré/ Fapesp.

\_\_\_\_\_. (2014): “Os desafios da descolonização no Brasil”. *Opinião*. Folha de São Paulo, 5 de julho. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/07/1481452-alfredo-cesar-melo-os-desafios-da-descolonizacao-no-brasil.shtml?loggedpaywall> (Acesso: abr. 2018)

Nabuco, Joaquim (1998): *Minha Formação*. Introdução de Gilberto Freyre. Brasília: Edições do Senado Federal.

\_\_\_\_\_. *O abolicionismo* (2003): Brasília: Senado Federal, Conselho editorial.

Nobre, Marcos (2012): “Depois da ‘formação’”. *Cultura e política da nova modernização*”. Em: *Piauí*, São Paulo, novembro, n. 74, p. 1-8.

Prado, Antonio Arnoni (2003): “Dimensão crítica da formação”. En: Serna, J. R (2003): *História e literatura: homenagem a Antonio Candido*. Campinas, SP: Ed. da Unicamp, Fundação memorial da América Latina: SP: Imprensa Oficial do Estado.

Said, Edward W (2007): *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. (2011): *Cultura e imperialismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. (1983): *The World, The Text and the Critic*, Harvard University Press.

Santiago, Silviano (2004): *O cosmopolitismo do pobre: crítica literária e crítica cultural*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

\_\_\_\_\_. (2014): “Anatomia da formação. A literatura brasileira à luz do pós-colonialismo”. Em: *Ilustríssima*. Folha de São Paulo, 7 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2014/09/1511606-a-literatura-brasileira-a-luz-do-pos-colonialismo.shtml> (Acesso: maio, 2018).

Schwarz, Roberto (2012): *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades; Ed. 34.

Skidmore, T. Black (1993): *Into white: race and nationality in Brazilian thought*. Durham: Duke University Press.

**O CASO GOMES LUND:  
UM DEBATE SOBRE DIREITOS E MEMÓRIA  
HISTÓRICA NO TRIBUNAL BRASILEIRO  
E NA CORTE INTERAMERICANA  
DE DIREITOS HUMANOS**

DE FREITAS RASGA, MARIANA  
PAIVA VALIM, MORGANA

# O CASO GOMES LUND: UM DEBATE SOBRE DIREITOS E MEMÓRIA HISTÓRICA NO TRIBUNAL BRASILEIRO E NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

## I. INTRODUÇÃO

O presente artigo procura abordar a relação entre memória e justiça de transição como uma forma de combater a impunidade em relação às atrocidades e abusos cometidos por agentes do Estado durante o período da ditadura militar no Brasil, no episódio denominado como “Guerrilha do Araguaia”, que foi discutido anos mais tarde no caso Gomes Lund vs. Brasil submetido a julgamento perante à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A falta de punição dos agentes do Estado, em virtude da existência da Lei de Anistia, resultou em um conflito até hoje inconcluso, principalmente porque o Supremo Tribunal Federal em 2010 confirmou a validade da Lei de Anistia.

Diante disso, cada vez mais surge a necessidade premente de reconhecer os erros cometidos no passado e, com isso, institucionalizar e regulamentar ações dentro de cada Estado capazes de assegurar o respeito e a recordação das várias culturas e histórias existentes. Dentro dessa perspectiva sobressai à chamada justiça de transição, caracterizada como um conjunto de medidas judiciais e não-judiciais implementadas para reparar os abusos cometidos contra os Direitos Humanos. Trata-se, assim, de uma emergência em querer construir uma lógica referente ao direito à memória ligada à identidade.

Neste aspecto, importante salientar que o presente trabalho tem por objetivo trazer ao debate a temática não só da memória histórica, ainda que tardia e indelével. Mas, também dos flagrantes abusos do Estado constatados através da teorização da justiça de transição. Assim como, os obstáculos encontrados na resistência normativa, confirmada pelo judiciário brasileiro, para a responsabilização dos responsáveis pelos crimes imprescritíveis e inaniáveis praticados durante a Guerrilha do Araguaia, que resultou no caso Gomes Lund, analisado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Todo esse estudo foi baseado numa metodologia bibliográfica apoiada em estudos de casos por meio de leituras de decisões doméstica, alienígena e do Tribunal Internacional, para a construção e detalhamento dos mecanismos que descortinam os abusos do passado, que deixaram um legado cruel da ditadura militar, mas que viabilizam a partir de uma nova perspectiva respostas para gerações futuras.

## II. ENTRE O PASSADO E A VERDADE: MEMÓRIAS

Para além de compreender o passado, há necessidade de distinguir entre um direito da memória e um direito à memória. Com efeito, enquanto o primeiro busca através de uma construção política, calcada num ambiente democrático, alcançada por um conjunto de normas e políticas públicas, averiguar violações aos direitos humanos ocorridos no passado; o segundo, procura responder através de um processo judicial a reparação dos danos sofridos, com caráter eminentemente subjetivo, ou seja, visto a partir da perspectiva da vítima, como o direito de se ver reparada em todos os sentidos possíveis.

Embora distintas, essas noções compõem um processo natural de justiça transicional. Quer dizer, o direito de reparação da vítima somente pode ser reconhecido na medida em que se reivindica o estabelecimento e a verificação dos acontecimentos passados. Por isso, é natural que

a reparação seja, em última instância, decorrência do processo científico de investigação histórica dos fatos ocorridos num período em determinado Estado.

É importante assinalar que somente num ambiente verdadeiramente democrático, no qual se valorizam os direitos inerentes à pessoa humana, é possível recompor a memória do lado mais tívio, que representa a vítima da opressão perpetrada por agentes do Estado, a fim de evitar a impunidade e estabelecer a paz social desejada. A justificativa mais plausível para a admissão dessa linha de pensamento fundamenta-se na ideia de que o direito à memória decorre do moralmente justo e, por isso, alicerçado no pós-positivismo jurídico. (Eric Millard 2014: 145-156)

É por isso que o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas em relatório do Secretário-Geral anunciou em 2014 que

*The notion of “transitional justice” discussed in the present report comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. These may include both judicial and non-judicial mechanisms, with differing levels of international involvement (or none at all) and individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof.*

Aqui importa saber se a operação da memória válida parte dos protagonistas da ação ou da coletividade, ou seja, a memória é essencialmente pessoal ou coletiva? A primeira enquanto pretensamente originária, se torna problemática, pois beira a um solipsismo especulativo, despojada de credibilidade científica que busca apenas descrever através de um olhar interior. A segunda, na esteira de Maurice Halbwachs, consiste em atribuir a memória à sociedade ou ao grupo social por intermédio de um olhar exterior.

Contudo apesar de aparentemente opostas, a memória individual e a memória coletiva se colocam num universo de discursos alheios um ao outro, criando movimentos díspares de entendimentos para uma reflexão do que é verdade daquilo que se estrutura como justiça.

É importante destacar que a tarefa do historiador e a do juiz deve ser comparada tendo em vista a busca de ambos pela verdade e justiça. Nesse aspecto, cabe lembrar as indagações feitas pelo filósofo francês Paul Ricoeur, ou seja, como e até que ponto o historiador e o juiz cumprem a regra da imparcialidade inscrita em suas deontologias profissionais respectivas? E ajudados por que forças sociais e políticas, tanto quanto pessoais ou corporativas? (Paul Ricoeur 2007: 331). Nas palavras do autor:

O confronto entre os dois ofícios, de juiz e historiador, correria o risco de se perder no tédio de um debate acadêmico se não se fizessem ouvir as vozes dos que tiveram de julgar, a títulos diversos, crimes cometidos em vários lugares do mundo por regimes totalitários ou autoritários, em meados do século XX. Essas vozes pertencem ao período de transição em que ocorreu a reconstrução ou a construção de regimes democráticos constitucionais. São as vozes cruzadas de juízes e de historiadores cujos julgamentos são parte integrante dessa instauração (Paul Ricoeur 2007: 337).

Não há dúvidas de que diante de episódios de violência extrema praticados pelo Estado e injustiças patentes, suscita-se no campo dos dois ofícios um verdadeiro desconforto em virtude da pressão da opinião pública e do surgimento de uma nova postura de se ver o passado. E é nesse passo, do ir-e-vir, do qual se extrai a experimentação e a preocupação da reprodução dos fatos, submetida sempre a exames cruzado e crítico da credibilidade das testemunhas, que ambos estarão vinculados às provas, um através de tudo que consta no processo e o outro a partir da análise dos arquivos e documentos preservados.

A partir disso surgem as ideias de esquecimento e perdão, cada qual vinculada a um propósito. Enquanto o primeiro encontra-se comprometido com a memória, o segundo está ligado à culpabilidade e à reconciliação com o passado. Aliás, o esquecimento é sentido muitas

vezes como dano à memória. Nesse sentido, a memória, num primeiro momento, pode ser definida como uma luta contra o esquecimento.

David Rieff parece nos mostrar um ponto de vista assustador quando, ao mencionar a questão sobre o esquecimento do holocausto, assim se pronuncia

Para decirlo sin rodeos, en el año 2035, y probablemente mucho antes, no quedará vivo un solo alemán o no alemán que haya colaborado en la perpetración de los crímenes nazis, pues la persona de mayor edad en el mundo que hubiera vivido en aquella época habría tenido diez años a finales de la Segunda Guerra Mundial. Em 2045, si aún vive alguna de las víctimas de esas atrocidade, tendrá más de cien años. Cuando llegue ese día, el papel de la memoria histórica con respecto a la Shoá tendrá una repercusión muy distinta comparada con la que les parece tan crucial a Vidal-Naquet y otros historiadores y filósofos afines. Alguien como Emil Fackenheim o Yosef Yerushalmi casi idudablemente habría puesto en duda lo anterior, por lo menos en lo relativo al pueblo judío y, en el supuesto de que, en palabras de Yerushalmi, los judíos pudieran em efecto preservar “una comunidad de valores que [les] permitiera transformar la historia en memoria”. (David Rieff 2017: 99)

Para essa corrente de pensamento a memória e o esquecimento se entrecruzam, sendo esse último concebido como uma cura ou reabilitação, na medida que permite àquele que esquece a sua libertação dos acontecimentos passados. (Friedrich Nietzsche 1983: 58)

Ao assim proceder, isto é, na crença de que “ninguém consegue ser feliz sem o esquecimento”, através de uma crítica ao historicismo, o esquecimento passa a ser visto como algo positivo, uma verdadeira cura da hipertisemia<sup>1</sup>.

Entretanto, devemos nos afastar dessa memória teratológica, presente tanto na metáfora da insônia de Gabriel Garcia Marquez, em *Cien Años de Soledad*, como na ambição da recordação pormenorizada ou na incapacidade de esquecer e de pensar vivenciada pelo protagonista, um precursor dos *superbombres*, “un Zarathustra cimarrón y vernáculo” no conto *Funes, el memorioso*, de Jorge Luis Borges.

Não se trata, por óbvio da tentativa de cristalizar o passado ou transformar o presente em um Estado-museu. Mas destacar o que de fato é relevante e imperioso para a construção do futuro. Seria uma equação harmonizante e equilibrada, o meio termo, ou melhor, um mergulho de Mnemósine (memória) no Rio Lete (esquecimento), ambos referenciados na mitologia grega.

Além disso, abre-se a possibilidade de enxergar o passado a partir de novas perspectivas, de maneira aberta e fluida, que permitiria a reconstrução através do pensamento crítico, donde o passar do tempo revela um fosso intransponível entre a verdade e o esquecimento. Por isso, ousamos afirmar que a expressão “recuperação da memória histórica”, por vezes pode estar incrustrada num lapso de silêncio retomado diante de novos descobrimentos, em sentido diverso daquele atribuído por Santos Juliá.

Por isso, o esquecimento necessário somente pode estar relacionado com o excesso de memória, o acessório, o supérfluo, o irrelevante, secundário ou insignificante, que nada constrói e que desloca a atenção para o passado não possibilitando vivenciar a experiência do presente. Nesse sentido, é salutífero a eliminação de informações ultrapassadas para que se possa tonificar e provocar uma memória sadia e funcional.

Ao contrário, o que se considera relevante para dada sociedade pertence aquilo que Anna Reading denomina “memória pública”. Assim muitos dos direitos presentes na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, como por exemplo, à nacionalidade, à liberdade de consciência, à educação, requerem acesso à chamada memória coletiva, o que implica no acesso

---

<sup>1</sup> A hipertisemia ou a síndrome da supermemória é a rara condição da qual o indivíduo possui elevada memória, isto é, a incapacidade de esquecer as lembranças autobiográficas.

de cidadãos à memória pública. Fatos como as atrocidades ocorridas durante a segunda Guerra Mundial, o Apartheid, na África do Sul, e outros conflitos armados, não devem ser esquecidos, pois existe uma necessidade de suporte e proteção sobre essas memórias coletivas em relação à identidade humana universal, implicando em uma memória cultural global. (Anna Reading 2011: 1-16)

Existe, também, a questão da diversidade de passados nacionais como sendo significativa para todos os seres humanos, e não apenas para alguns grupos, o que resultaria, portanto, em uma identidade humana.

Por isso, o debate acerca do direito à memória, tem tomado proporções internacionais, estabelecendo relações com a questão da identidade, cultura, cidadania e justiça. Como exemplo, além do caso da ditadura militar ocorrida no Brasil entre 1964 e 1985, procura-se trazer à lume os acontecimentos no Chile entre 1973 e 1990, durante o governo de Pinochet; na Argentina, entre os anos de 1976 a 1983; no Peru, durante o governo do general Velasco Alvarado, entre os anos de 1968 a 1975 e na ditadura cívico-militar do Uruguai, entre os anos de 1973 até 1985. Como assevera Flávia Piovesan

Ao longo dos regimes ditatoriais que assolaram os Estados da região, os mais básicos direitos e liberdades foram violados, sob as marcas das execuções sumárias, dos desaparecimentos forçados, das torturas sistemáticas, das prisões ilegais e arbitrarias; da perseguição político-ideológica; e da abolição das liberdades de expressão, reunião e associação. (Flávia Piovesan 2013: 82)

Na tentativa de buscar uma resposta válida e eficaz para o ajuste da iniquidade e do necessário resgate pleno da memória, surge no ambiente de proteção dos direitos humanos um novo arquétipo processual criado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, o qual passaremos analisar em seguida.

### III. PRESSUPOSTOS, ARQUÉTIPOS E DESDOBRAMENTOS: O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante CorteIDH, órgão judicial autônomo que tem a incumbência de aplicar e interpretar a Convenção Americana de Direitos Humanos e outros tratados, procura resgatar e reestabelecer a memória ao reconhecer que as leis de anistia editadas sob a égide das ditaduras na América Latina são inconventionais. Para isso, a CorteIDH desenvolveu o denominado Controle de Convencionalidade como *“un mecanismo jurídico por el cual los jueces invalidan normas de rango inferior a la convención, que no hayan sido dictadas de conformidad a ella teniendo en cuenta no sólo la Convención misma, sino la interpretación que de ella efectúa la Corte Interamericana”*. (Marcelo Schepis 2009: 7)

Pelo que se vê, o controle de convencionalidade constitui um novo arquétipo de verificação de compatibilidade das leis, que inclui a Constituição do Estado Nacional, cujos paradigmas passam a ser a Convenção Americana de Direitos Humanos e a interpretação dada pela CorteIDH, muito semelhante ao do controle de constitucionalidade na qual:

*Or ce contrôle de conventionnalité a, en pratique, la même portée et les mêmes effets qu'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception. Sur le plan juridique, le contrôle de conventionnalité est exactement de même nature qu'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception. Le raisonnement tenu par un juge français pour écarter l'application d'une loi contraire aux stipulations d'un traité, même antérieur, est exactement le même que le raisonnement tenu par le Chief Justice Marshall en 1803 dans l'arrêt Marbury contre Madison.* (Olivier Lamothe 2009:)

Percebe-se que ao adotar o controle de convencionalidade como técnica de decisão, ao mesmo tempo que considera as leis de anistias inconventionais, a CorteIDH promove o direito à

memória e justiça, em detrimento ao esquecimento e possibilita, em última instância, a reparação às vítimas e seus familiares pelas violações dos direitos humanos sofridas à época de período de instabilidade em seus respectivos Estados.

Nesse aspecto, o controle de convencionalidade resulta da criação jurisprudencial da Corte Interamericana, numa espécie de ativismo judicial, que basicamente fundamenta-se em dois argumentos: o princípio da boa-fé no cumprimento das obrigações internacionais e a regra do artigo 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, na qual o Estado não deve alegar o direito interno para se eximir de obrigações convencionadas. (Oliven/Rasga 2017: 260-279)

É importante salientar que vários Estados da América do Sul já declararam sua vinculação à interpretação da CorteIDH, como a Argentina, através do pronunciamento da *Corte Suprema de Justicia de la Nación*, no julgamento do caso *Mazzzeo, Julio Lili y otros*, em 2007 e mais recentemente em 2012, na decisão do caso *Rodríguez Pereyra c. Ejército Argentino s/ daños y perjuicios*, no qual a Corte Suprema expressou a importância que exige a correspondente e adequada coordenação entre o sistema de controle de constitucionalidade com o de controle de convencionalidade, pois não restam dúvidas de que os órgãos judiciais dos Estados, que tenham ratificado a Convenção Americana, estão obrigados a exercer, de ofício, o controle de convencionalidade, invalidando, por consequência, as leis internas que se opuserem à dita Convenção.

No mesmo sentido se pronunciou o Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia, através da sentença constitucional expedida no caso *Pedro Perey González Monasterio y otros Vs. Sala Civil Primera de la Corte Superior de Justicia de Santa Cruz, SC 0110/2010, de 10 de mayo*, na medida em que se reconheceu que as ferramentas normativas e as decisões emanadas pela Corte se enraízam de tal maneira na ordem interna dos Estados-partes do sistema Interamericano, que seus postulados não só formam parte desse preceito, mas também constituem em informadores do ordenamento interno o qual subordina e sujeita o seu conteúdo, harmonizando assim a ordem nacional com a ordem supranacional dos direitos humanos.

Mais recentemente, em 25 de fevereiro de 2014, através da *Sentencia Constitucional Plurinacional 0487/2014* o mesmo tribunal definiu expressamente que as autoridades públicas do Estado Plurinacional da Bolívia estão obrigadas a realizar o controle de convencionalidade interno.

No que diz respeito ao Peru, “En el ordenamiento peruano el control de convencionalidad tiene una directa vinculación con el control de constitucionalidad por diversos motivos, lo que incluso lleva a afirmar que existe una relación de identidad entre ambas figuras.” (Manuel Calle 2014: 81-107)

É que há muitos anos tanto a jurisprudência do Tribunal Constitucional como a Corte Suprema em matéria penal aplicam o controle de convencionalidade, pois consideram que os tratados de direitos humanos e o entendimento da CorteIDH formam o bloco de constitucionalidade, parâmetro a partir do qual os tribunais examinam a compatibilidade ou não das normas internas. Por isso, no Peru se mantém uma linha jurisprudencial firme no sentido de que todos os órgãos públicos do Estado devem observar o direito internacional dos direitos humanos.

Em relação ao Uruguai, o Ministro da *Suprema Corte de Justicia*, Ricardo César Pérez Manrique, sintetiza que

La Suprema Corte de Justicia ha aplicado normativa internacional de la Convención Americana en numerosas oportunidades y ha citado en sus argumentos sentencias de la CIDH: por ejemplo, en las sentencias 505/2013, 144/201 y 162/2015, relativas a responsabilidad del Estado por muerte de reclusos en las cárceles por violación del deber de garantía especial de las personas privadas de libertad. De la misma forma, respecto de convenciones como CEDAW y otras, 620/2012, 55/2014 y 687/2014. (Ricardo Manrique 2016: 409-420)



Como exemplo da utilização do controle de convencionalidade pelo judiciário uruguaio podem ser mencionadas as sentenças números 127, 935 e 1061, todas proferidas no ano de 2015, que consideraram imprescritíveis os crimes de lesa-humanidade cometidos durante a ditadura, na mesma linha jurisprudencial adotada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

#### IV. (DES)COMPASSOS PROCEDIMENTAIS: A ANÁLISE DA LEI DE ANISTIA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No Brasil, ao contrário dos demais Estados da América do Sul, não se percebe uma disposição ou devotamento por parte do Poder Judiciário em geral e, especialmente, pelo próprio Supremo Tribunal Federal, de adotar o modelo de controle de convencionalidade assinalado pela Corte Interamericana.

Assim, por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade da Lei de Anistia, Lei nº 6.683 de agosto de 1979, afirmou que não cabe ao Judiciário, em um Estado Democrático de Direito, a tarefa de revisar a Lei de Anistia, mas tão somente ao Poder Legislativo. Nem mesmo diante de patentes iniquidades poderia o Judiciário se sobrepor à vontade do Poder Legislativo.<sup>2</sup> Além disso, afirmou que a transição para a democracia foi resultado de um longo debate nacional, com a participação de diversos setores da sociedade civil, envolvendo atores sociais e instituições políticas.

Sob a perspectiva do Supremo Tribunal Federal, a transição foi conciliada, suave em decorrência de certos compromissos, ainda mais em se tratando de uma absolvição geral, inclusive auto absolvição. Tudo isso com a finalidade de deixar o passado para trás, ceder e sobreviver. Interessante observar que no voto do Ministro Eros Grau conclui-se que:

Era ceder e sobreviver ou não ceder e continuar a viver em angústia (em alguns casos, nem mesmo viver). Quando se deseja negar o acordo político que efetivamente existiu resultam fustigados os que se manifestaram politicamente em nome dos subversivos. Inclusive a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), de modo que nestes autos encontramos a OAB de hoje contra a OAB de ontem. É inadmissível desprezarmos os que lutaram pela anistia como se o tivessem feito, todos, de modo ilegítimo. Como se tivessem sido cúmplices dos outros. (Eros Grau 2010: ADPF 153)

Não se pode dizer que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição que visava a análise da Lei de Anistia, foi alheio aos acontecimentos ocorridos em Estados vizinhos, sobretudo como o judiciário de cada Estado decidiu sobre as suas leis de anistia. Ou seja, o STF tinha pleno conhecimento por exemplo, que a Corte Suprema chilena, por maioria de votos, considerou inaplicável a *Ley de Amnistía*, de 1978, com esteio em normas do Direito Internacional, por considerar o desaparecimento forçado como crime de lesa-humanidade.

Isto significa que ao reconhecer os fundamentos da decisão da Corte Suprema do Chile, o Supremo Tribunal Federal, sabia exatamente que a mesma foi proferida de acordo com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Da mesma forma, não se pode esquecer que o STF, na decisão da ADPF 153 mencionou o caso argentino a respeito da *Ley de Pacificación*, de 1983, da *Ley de Punto Final*, de 1986, da *Ley de Obediencia Debida*, de 1987, ambas conhecidas como “leis de impunidade” e do Decreto 25.779, de 21 de agosto de 2003, que declarou nulas as duas últimas leis mencionadas.

À época da elaboração da Lei de Anistia, o então Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil, Sepúlveda Pertence, através do parecer encaminhado ao Presidente do Senado assim

---

<sup>2</sup> Para isso o Supremo Tribunal Federal utiliza diversos precedentes, como o Recurso Extraordinário Criminal nº 10.177, o Recurso Extraordinário nº 125.641 e a Ação Ordinária nº 13.

destacou: “O exame global do projeto desvela de imediato o seu pecado substancial: é a sua frontal incompatibilidade com um dado elementar do próprio conceito de anistia, ou seja, o seu caráter objetivo. Em outras palavras: o que o Governo está propondo, com o nome de anistia, tem antes o espírito de um indulto coletivo que o de verdadeira anistia.” (Eros Grau 2010: ADPF 153 p. 34)

Para confirmar seu entendimento o Tribunal brasileiro ainda acrescentou que a Lei de Anistia precedeu a Lei nº 9.455 de 1978, que definiu o crime de tortura e a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembleia Geral em 1984.

Votaram no sentido da constitucionalidade da Lei de Anistia, ou seja, pela sua validade os Ministros Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Marco Aurélio, Carmen Lúcia e Ellen Gracie. Os votos contrários, foram proferidos pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Carlos Ayres Britto.

No julgamento da ADPF 153 o debate sobre memória e esquecimento, principalmente a partir da visão do Direito Internacional dos Direitos Humanos passou ao largo, sequer foi considerado o mecanismo de controle de convencionalidade há muito tempo utilizado pela Corte Interamericana e pelos Estados vizinhos ao Brasil. É por isso que se dedica a seguir ao paradigma construído pelos Estados da América do Sul, com exceção do Brasil, a partir do arcabouço jurídico engendrado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

## V. DIÁLOGOS, RECONSTRUÇÃO E PARADIGMAS: O CASO GOMES LUND NA CORTE INTERAMERICANA

Não é recente o entendimento da Corte Interamericana sobre a invalidade das leis de anistia no âmbito do sistema regional de direitos humanos. A jurisprudência firme da Corte inadmite que o próprio Estado conceda anistia aos seus agentes, pois as leis de autoanistia são consideradas verdadeiros obstáculos para a busca da verdade e o direito à memória.

Essa cognição já poderia ser anunciada, por exemplo, no caso *Velasquez Rodríguez vs. Honduras*, em 1981, mas foi posteriormente através do aprimoramento dos casos seguintes que de fato se conquista um novo arquétipo: a) *Castillo Páez vs. Peru*, em 1997; b) *Barrios Alto vs. Perú*, 2001; c) *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, 2003; d) *19 Comerciantes vs. Colombia*, 2004; e) *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, 2005; f) *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, 2006; g) *La Cantuta vs. Perú*, 2006 e; h) *Goiburú y otros vs. Paraguay*, 2006.

Diante da farta jurisprudência da CorteIDH que, ao utilizar o método do controle de convencionalidade, declarou inconvencionais as leis de anistia editadas pelos Estados sul americanos, não poderia ser outro entendimento em relação à lei de anistia brasileira. Isso se concretizou finalmente em 2010, no julgamento do caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, ou conhecido como o caso da Guerrilha do Araguaia.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitou à Corte a responsabilidade do Brasil pela tortura, detenção arbitrária e desaparecimento forçado de setenta pessoas, entre membros do Partido Comunista Brasileiro e camponeses da região do Araguaia, pelo Exército Brasileiro, com a intenção de debelar a Guerrilha do Araguaia, entre os anos de 1972 a 1975. Fatos que não puderam ser investigados em virtude da Lei de Anistia.

Na sentença proferida no dia 24 de novembro de 2010, portanto, sete meses após o julgamento da ADPF 153 pelo Supremo Tribunal Federal que reconheceu a validade da lei de Anistia, a Corte Interamericana condenou o Estado brasileiro pelo desaparecimento forçado de setenta pessoas, sendo que até o dia de hoje foram identificadas apenas duas delas, não tendo o Brasil esclarecido o paradeiro das demais. Por isso, destacou que o Estado deve iniciar uma investigação criminal em face dos responsáveis e esclarecer os fatos.

Além de outras obrigações impostas, o Brasil foi condenado a adotar medidas legislativas, administrativas e quaisquer outras possíveis para fortalecer o marco normativo de acesso à informação e, por fim, a obrigação de criar uma Comissão da Verdade, com intuito de contribuir para a construção e preservação da memória histórica brasileira.

## VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se observou, o direito à memória somente pode se concretizar através do acesso amplo aos documentos e arquivos públicos; das investigações dos crimes praticados durante a ditadura no Brasil, especialmente os definidos como de lesa-humanidade, conforme o direito internacional; das publicações em livros e sites oficiais do governo para que tais atos não voltem a se repetir na história do país; da devida reparação às vítimas ou seus familiares.

Embora o Brasil tenha adotado medidas após a decisão do Caso Gomes Lund, como por exemplo, o pagamento das reparações às famílias das vítimas da Guerrilha do Araguaia, a criação da Comissão Nacional da Verdade, através da edição da Lei nº 12.528/11, bem como pela edição da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.257/11, ter publicado no dia 15 de junho de 2011 a sentença da Corte Interamericana e no site oficial do Governo, não se pode dizer que foi restabelecida a memória, já que na esteira de entendimento da Corte Interamericana as Comissões da Verdade não substituem a obrigação dos Estados de estabelecer a verdade e assegurar a punição dos responsáveis pelas violações aos direitos humanos.

Enfim, não se pode negar que na volta da democracia no Brasil, a transferência do poder político se deu através de um ambiente de impunidade e esquecimento em detrimento à justiça e à memória. Esse panorama permanece até os dias atuais na medida em que a Lei de Anistia continua válida no Brasil, representando um verdadeiro entrave à implementação de instrumentos capazes de punir os responsáveis pelas violações dos direitos humanos. Além disso, denota um conflito perturbador entre a realidade do direito internacional e o direito interno.

## VII. REFERÊNCIAS

- Borges, Jorge Luis (1986). *Ficciones: El aleph, el informe de brodie*. Barcelona: Biblioteca Ayacucho.
- Calle, Manuel Arnaldo Castillo (2014). “El control de convencionalidad: Criterios con base en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En: *Revista Justicia*, Nº 26, pp. 81-107.
- Lamothe, Olivier Dutheillet de (2009). “Contrôle de conventionnalité et contrôle de constitutionnalité en France.” En [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/madrid\\_odutheillet\\_avril\\_2009.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/madrid_odutheillet_avril_2009.pdf) (acesso em 04 mar de 2018).
- Manrique, Ricardo César Pérez (2016): “Control de convencionalidad: Análisis de jurisprudência.” En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Nº XXII, pp. 409-420.
- Millard, Eric (2014): “Por qué un derecho a la memoria?”. En: *Revista Derecho del Estado*, Nº 32, pp. 145-156.
- Nietzsche, Friedrich (1983): *Obras incompletas. Os pensadores. Seleção de textos de Gérard Lebrun; tradução e notas de Rubens Rodrigues Torres Filho*. São Paulo : Abril Cultural.
- Nora, Pierre (1993): “Entre memória e história: a problemática dos lugares, Projeto História” En: *Revista do Programa de Estudos pós-graduados em História e do Departamento de História*. Vol. 10, pp. 7-28.

Oliven, Leonora/Rasga, Mariana (2017): “O Controle de Convencionalidade no sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos a partir do diálogo entre jurisdições”. En: VI Encontro Internacional CONPEDI – Costa Rica, Direitos Humanos, direito internacional e direito constitucional: judicialização e sistema de proteção I, pp. 260-279.

Piovesan, Flávia (2013): *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva.

Reading, Anna (2011): “Identity, memory and cosmopolitanism: The otherness of the past an a right to memory?”. En: *European Journal of Cultural Studies*, pp. 1-16.

Ricoeur, Paul (2007): *A memória, a história, o esquecimento*. Tradução: Alain François Campinas: Editora da Unicamp.

Rieff, David (2017): *Elogio del Olvido*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.

Schepis, Marcelo (2009): En: “La influencia de los tratados internacionales en el derecho interno. El control de convencionalidad.” XXV Congreso Nacional de Derecho Procesal. Buenos Aires, pp. 11-13.

Tiscornia, Sofía (2008): *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*. Buenos Aires: Del Puerto/CELS.

United Nations. Security Council: “The rule of law and transitional justice in conflict and post conflict societies.” En <https://www.un.org/ruleoflaw/files/2004%20report.pdf> (acesso em 06 mai de 2018).

**A CULTURA DO PALMITO JUÇARA COMO MEIO  
DE SUBSISTÊNCIA DAS COMUNIDADES  
QUILOMBOLAS DO VALE DO RIBEIRA**

GUEDES, ALINE SOARES  
WELLINGTON CÉSAR DOS SANTOS GOMES  
DOS SANTOS, MARÍLIA MELARÉ RAMOS  
SANTANA, BRUNO DOS SANTOS  
BARBOSA, FLÁVIA CRISTINA  
DE MELO, RAFAEL ANTÔNIO  
DE LORENA, MÔNICA MARIA

# A CULTURA DO PALMITO JUÇARA COMO MEIO DE SUBSISTÊNCIA E DE CRIMINALIZAÇÃO NAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO VALE DO RIBEIRA – BRASIL

## I. INTRODUÇÃO

Para reconhecimento de área, o território do Vale do Ribeira/SP está localizado na região Sudeste do estado e é formado por 26 municípios: Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itaóca, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Jujutiba, Miracatu, Pariquera-Açu, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Ribeira, Ribeirão Branco, São Lourenço da Serra, Sete Barras e Tapiraí. O Vale do Ribeira abrange partes de dois dos estados mais desenvolvidos do país: a região Sudeste do estado de São Paulo e leste do estado do Paraná, que possuem, área de 2.830,666 hectares (28.306 km<sup>2</sup>), sendo 1.119.133 no Paraná e 1.711.533 em São Paulo, correspondendo a respectivamente 39,5% e 60,5% em relação à área total da bacia (TATTO; FANELLI, 2009).

Com elevado nível de preservação de sua vasta diversidade biológica, a região do Vale do Ribeira concentra 21% da Mata Atlântica restante, a maior área de mata contínua existente. Nesse conjunto de áreas preservadas, incluindo matas de encosta e matas interiores, também são encontrados importantes remanescentes de restingas e de manguezais. Com esse conjunto, em 1999, a reserva de Mata Atlântica do Sudeste, constituída por 17 municípios do Vale do Ribeira, tornou-se uma das seis áreas brasileiras que passaram a ser consideradas Patrimônio Natural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco), de acordo com o ISA - Instituto Socioambiental (QUILOMBOS DO RIBEIRA, 2017).

A diversidade cultural do Vale do Ribeira é uma das características mais marcantes da região. Comunidades indígenas, caiçaras, caboclas, de pescadores e de pequenos produtores rurais compartilham o espaço com 26 comunidades quilombolas reconhecidas<sup>1</sup>. Essa diversidade cultural é raramente encontrada em locais tão próximos de regiões altamente urbanizadas, como São Paulo e Curitiba (RIBEIRA VALE, 2016).

Devido à grande demanda de mercado por conta do alto consumo, o Brasil se tornou o maior produtor, o maior consumidor e já foi o maior exportador de palmito do mundo. Atualmente, o palmito juçara é um dos produtos mais explorados na Floresta Atlântica ou Mata Atlântica (REIS; GUERRA, 1999).

Neste sentido, justifica-se o estudo em questão, pelo fato de que o palmito juçara (*Enterpe Edulis Martius*), é uma palmeira nativa da Mata Atlântica do Brasil, de fundamental importância para sua preservação devido a sua interação com diversas espécies de dispersores tanto da semente da juçara como de outras plantas. Além das questões ambientais identifica-se uma das formas mais cruéis de racismo, que é o epistemológico.

Nessa variação, além do racismo específico, que é aquele direcionado a cor da pele, ela suprime os saberes. Ou seja, todo aquele conhecimento empírico, tradicional, adquirido através do relacionamento direto homem com a natureza.

---

<sup>1</sup> O maior número de comunidades remanescentes de quilombos em todo o Estado de São Paulo, sendo que outras 39 comunidades estão com processos de reconhecimento abertos (RIBEIRA VALE, 2016).

Conhecimentos passados pela própria natureza, para que o indivíduo desenvolva, através da observação e experimentação, técnicas eficazes de manejo e cultivo de seus recursos reduzindo os impactos e respeitando o meio ambiente de forma econômica. Retirando das comunidades quilombolas o estigma marginal de predador da natureza e seus recursos.

A abundância da palmeira no Vale do Ribeira, a grande procura pelo produto pelos centros urbanos próximos à região e a facilidade inicial de exploração e processamento fornecem suporte para a exploração ilegal e predatória do palmito na região do Vale. A gravidade do problema fez com que a Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo colocasse o mesmo na lista oficial das espécies da flora do estado ameaçadas de extinção (TATTO, 2006).

O presente artigo tem como objetivo geral, analisar os aspectos pertinentes à cultura e produção do palmito juçara em comunidades remanescentes de quilombolas do Vale do Ribeira.

Em detrimento ao pressuposto, os objetivos específicos centram-se na contextualização das comunidades remanescentes do Vale do Ribeira, para analisar os benefícios do seu processo de manejo sustentável nas citadas comunidades.

A composição metodológica deste artigo baseia-se em estudos teóricos e análise documental, por meio da pesquisa bibliográfica de autores relacionados a questões ambientais e do cultivo do palmito, e pesquisa documental, por meio do levantamento de informações acerca das comunidades analisadas e da legislação ambiental.

Em adição aos métodos mencionados, o estudo conta ainda com pesquisa de campo em remanescente de quilombo, utilizando-se de roteiro de entrevistas direcionado aos residentes da comunidade.

## II. COMUNIDADES QUILOMBOLAS E O MANEJO DO PALMITO JUÇARA

Comunidades quilombolas do Vale do Ribeira, como as do Galvão, Ivaporunduva, Mandira, Abobral, Maria Rosa entre outros, estão intimamente ligadas à região do Vale do Ribeira. Elas têm em seus territórios todos os recursos naturais necessários para sua sobrevivência e, ao mesmo tempo em que se apropriam da área, respeitam e protegem a natureza. A falta de políticas públicas de geração de emprego e renda e as barreiras impostas pelos órgãos de proteção ambiental prejudicam as comunidades tradicionais ao não conceder licenças para abertura de roças de agricultura familiar e construção de viveiros para cultivo de mudas. Estas seriam usadas para a manutenção e compensação ambiental das áreas utilizadas para plantio de alimentos direcionados às comunidades quilombolas do Vale, que dispõe de privilegiada relação, tanto geográfica como cultural com a floresta e deixa sua população mais vulnerável ao aliciamento de comerciantes, sujeitando-as ainda mais à atividade clandestina de extração e produção do palmito. A questão deste insumo se configura, dessa forma, como um dos principais problemas socioambientais nas comunidades quilombolas do Vale do Ribeira (TATTO, 2006).

Desse modo, reitera-se a importância da pesquisa em questão, visto que um estudo científico do objeto supracitado alertará a sociedade civil, a comunidade acadêmica, assim como, as comunidades estudadas, para a relevância socioambiental e econômica da preservação do palmito juçara na região, bem como ao racismo e ignorância por parte do estado em reconhecer, incentivar e apoiar tais práticas.

Apesar da forte ligação e da longa história de ocupação na região, apenas seis comunidades possuem o título de propriedade, sendo que Ivaporunduva é a única com o título de totalidade de seu território (RIBEIRA VALE, 2016).

Com relação ao palmito juçara, a forma atual de exploração e manufatura se fundamentam na extração ilegal e produção de forma clandestina, ou seja, sem as mínimas condições de higiene, que podem acarretar sérios riscos à saúde de seus consumidores. Segundo a ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, através da resolução RDC nº17 de 19 de novembro de 1999, o palmito em conserva para estar apto ao consumo humano deve ser processado (acidificado e pasteurizado pelo calor), de maneira apropriada para que o produto esteja isento de formas viáveis de microrganismos capazes de se reproduzir no alimento sob condições normais de armazenamento, distribuição e comercialização, e embalado hermeticamente, evitando a entrada de microrganismos e garantindo a esterilidade do produto (ANVISA, 2012).

Levando em conta as especificações acima, resolveu-se fazer um teste laboratorial para medição do nível de acidez da salmoura e das condições da embalagem e checagem visual, em busca de resíduos ou corpos estranhos no seu interior. Para realização dos testes foi utilizado o laboratório de microbiologia do CEUNSP/Cruzeiro do Sul, localizado na cidade de Itú, com o suporte da professora Me. Pamela Rossi<sup>2</sup>.

Foram adquiridas duas amostras de palmito juçara em conserva, a amostra A, foi comprada em supermercado e a amostra B foi doada por um produtor caseiro. Na checagem visual, constatou-se que as duas amostras apresentaram líquidos límpidos, sem resíduos ou qualquer tipo de sujidade. Foi feito a checagem das tampas, constatando-se que ambas estavam bem fechadas sem presença de ferrugem ou qualquer tipo de corpo estranho. Com a abertura, evidenciou-se nas duas amostras um cheiro agradável e característico, o seu conteúdo apresentou características normais resistente ao toque e coloração normal. Por fim, foi feita a análise do PH da salmoura que segundo a resolução RDC nº 17 deve ser no máximo 4,50. A amostra A de supermercado demonstrou PH igual a 4,0 e a amostra B do produtor caseiro, demonstrou PH de 4,12, concluindo que ambas estão aptas ao consumo humano sem que lhe cause danos. Mesmo que a ciência comprove a salubridade do produto de pequenos produtores, isso não torna suficiente para que a vigilância sanitária, certifique e libere a comercialização do mesmo por comunidades quilombolas de forma artesanal e sustentável.

Quanto à caracterização do palmito juçara, ele é assim definido:

- Nome científico: *Euterpe Edulis Martius*;
- Nomes populares: Içara, juçara, jiçara; ripeira, ripão, palmito-doce, palmito, palmito branco, palmito-juçara, ripa, jussara, açai-do-su;
- Família: *Arecaceae* (palmeiras);
- Espécies similares do mesmo Gênero: *Euterpe oleracea* (açai da Amazônia), *Euterpe precatória* (Maranhão), *Euterpe espirosantense* (Espírito Santo);
- Ocorrência: Mata Atlântica (do Sul da Bahia ao Rio Grande do Sul). Possui estipe de 8cm a 20cm de diâmetro, regularmente anelado. É no estipe que se encontra o palmito, conhecido como creme do palmito (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2007);

A palmeira fornece frutos arredondados na cor arroxeadas quando maduros, que são distribuídos em cachos, sendo em média 3 a 4 por palmeira, com raízes superficiais e de um único caule, não perfilhando (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2007).

---

<sup>2</sup> Pamela Rossi - Bacharel em Ciências dos Alimentos (ESALQ/USP) e mestre em Tecnologia de Alimentos (UNICAMP), com foco em Segurança dos alimentos. Desde 2009 é sócia-consultora da Alimentar Consultoria, desenvolvendo e liderando projetos na área de Qualidade, Pesquisa e Desenvolvimento de produtos, Auditorias e Treinamentos para empresas da área de alimentos, bebidas e embalagens. Atua também como docente no CEUNSP (Itu) desde 2010.



Quanto às utilizações da palmeira do palmito juçara, destacam-se: mudas para o plantio sustentável, regeneração da espécie e compensações ambientais, sementes para o mercado de sementes florestais, sementes para artesanato, madeira para produção de ripas para construção, cacho (*raquis*) e capa do cacho (*espatide*) para artesanato, creme do palmito ou palmito em conserva, manejo sustentável do corte, frutos para produção de polpa, planta ornamental utilizada em jardins e na arborização urbana (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2007).

Referente ao manejo para o corte do palmito, no Estado de São Paulo, esta atividade é regulamentada pela Resolução SMA 16/94, que apresenta os requisitos necessários, dentre os quais destacam-se: elaboração e aprovação pelo DEPRN<sup>3</sup> do Plano de Manejo Sustentado (PMS) da área a ser manejada, com regeneração mínima necessária de 5.000 plântula/hectare, manutenção de 50 matrizes por hectare, no mínimo, corte apenas em palmeiras com mais de 9cm de DAP (diâmetro medido na altura do peito ou a 1,30m do solo). Já para palmeiras com diâmetro de 9cm, o creme deve ter 2,5cm (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2007).

O manejo do creme do palmito tem a obrigatoriedade de seguir algumas regras e condições sanitárias adequadas, principalmente, na sua extração, visto que é neste momento que o palmito está mais exposto à contaminação por bactérias como a do botulismo<sup>4</sup>, de acordo com Granero (2011), sendo esse um dos graves problemas causados pelo consumo de palmito em conserva. Por esse motivo, cuidados especiais no corte do palmito devem ser tomados, tais como: efetuar o corte abaixo da cabeça do palmito, dificultando a absorção de água (sem esse cuidado, o creme fica exposto à humidade e se torna vulnerável a bactérias), e, ainda, preparar uma forração para depositar o palmito no solo, podendo-se utilizar lonas, folhas, galhos entre outros para tal ação.

### III. SUBSISTÊNCIA QUILOMBOLA POR MEIO DO PALMITO JUÇARA

A degradação ambiental e a exploração clandestina do palmito são situações que geram vários conflitos envolvendo a população quilombola, extratores ilegais, unidades de conservação e todo o aparato oficial de fiscalização, implicando em roubos, violência e corrupção. Num contexto que já é comum no Brasil, onde as populações quilombolas abandonadas pelo poder público arcam com o ônus da marginalidade e de processos de ordem administrativa, criminal e penal.

No dia 05 de abril de 2017, colocou-se em ação a pesquisa de campo relacionada ao presente estudo e direcionada inicialmente ao ISA (Instituto Socioambiental). Tal instituto tem por responsabilidade a realização de estudos sobre o uso sustentável do palmito juçara pelas comunidades quilombolas no município de Eldorado, em São Paulo.

Logo na estrada percebeu-se que a fama desse nobre insumo deixa seu rastro pela rodovia em inúmeras bancas onde se comercializam palmitos das mais diversas espécies, inclusive o polêmico palmito juçara, que tem o seu corte e comercialização proibidos pela ANVISA<sup>5</sup>, devido à falta de salubridade na produção artesanal do creme do palmito e pelo fato de que a palmeira

---

3 DEPRN - Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais-SMA. Atua no licenciamento e fiscalização das atividades e empreendimentos que impliquem a supressão e/ou exploração de vegetação nativa e intervenções em áreas de preservação permanente em todo território do Estado de São Paulo (DEPRN, 2017).

4 “Toxina botulínica é um composto altamente venenoso, segregada pelas bactérias *Clostridium botulinum* e *Clostridium parbotulinum*, que se desenvolvem em enlatados ou nos alimentos conservados de forma inadequada, e já causou inúmeros envenenamentos.” (GRANERO, 2011 p. 1)

5 ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. É uma agência reguladora, sob a forma de autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde (ANVISA, 2017).

está incluída na lista de plantas ameaçadas de extinção. A ilegalidade dos produtos oferecidos abertamente pela rodovia é imputada apenas às comunidades, que durante anos foram marginalizadas por garantirem o seu sustento com extração do palmito, enquanto os verdadeiros criminosos contam os lucros.

Como consequência dessa marginalização, em conversa com populares pela cidade, percebeu-se um clima de desconfiança e medo ao se falar de tal palmeira.

Em uma conversa com um popular especificamente, o grupo apresentou-se como pesquisadores oriundos de uma faculdade do interior paulista e iniciou uma sondagem voltada às questões que giram em torno do plantio e comercialização de palmito. Ele, muito prontamente e com um sorriso de orgulho estampado no rosto, começou a falar a respeito de sua lavoura e afirmou que sua comunidade planta e cultiva palmito oriundo da palmeira pupunha. Disse também que tal palmeira é muito popular na região e que tem sua extração e comercialização legalizada pelos órgãos competentes. Quando questionado acerca do palmito juçara, e se sua comunidade ainda mantinha qualquer relação com a palmeira, o mesmo encerrou o assunto.

Esse comportamento demonstra o quão polêmico tornou-se falar a respeito dos aspectos de colheita e manejo do juçara, de modo a ser tratado como proibido na cidade.

A chegada do ISA na região, que tem sob sua responsabilidade o projeto Mata Atlântica - Grande Projeto, teve como objetivo promover a conservação e uso sustentável do palmito juçara (*Euterpe edulis*) nas comunidades remanescentes de quilombos do Vale do Ribeira, por meio da implementação de um programa regional de recuperação da espécie.

Em outro momento da pesquisa de campo, houve contato com a Sra. Raquel Pasinato, bióloga, mestre em Ecologia de Agroecossistemas, coordenadora do Programa Vale do Ribeira do Instituto Socioambiental e o Sr. Frederico Viegas, cientista social, técnico em desenvolvimento e pesquisa socioambiental também integrante da equipe do Programa Vale do Ribeira. Ambos iniciaram a argumentação após questionamentos acerca do projeto mencionado e das dificuldades encontradas em sua implantação. Fez-se, neste primeiro momento, a constatação impactante da estagnação do projeto por conta de barreiras burocráticas e até políticas, atravancando as possibilidades de transformar o cultivo sustentável do palmito juçara em ferramenta de preservação da Mata Atlântica, estendendo o preconceito e o racismo a qualquer ideia que incluía o envolvimento das comunidades tradicionais e a legalização de seu território o que forçaria o desmantelo de latifúndios e interesses de políticos.

No dia 03 de julho de 2017, a pesquisa deslocou-se para a comunidade de André Lopez e lá chegando, arguiu-se com alguns populares sobre pessoas ou lideranças que estivessem dispostos a contribuir com a pesquisa e aceitassem falar um pouco mais sobre os problemas envolvendo as comunidades quilombolas, órgãos de proteção do meio ambiente e vigilância sanitária, em torno do palmito juçara sua extração e comercialização, bem como as dificuldades encontradas pelas comunidades para se manter no seu território. Apresentou-se então o Sr. João Soares, antigo morador da comunidade e profundo conhecedor dos acontecimentos da região.

Como alternativa de sobrevivência, os quilombolas optaram pela agricultura familiar, artesanato e turismo, sendo que a primeira opção não passa de uma armadilha para o mesmo.

Segundo o senhor João Soares da Mota (2017), a população quilombola tem direito a desmatar 20m<sup>3</sup> de área para subsistência (extração de madeira, abertura de roças), sendo que, como ele mesmo diz, “o quilombola não usa um terço disso”.

A legislação, no entanto, é implacável. Toda vez que um quilombola é pego dentro da mata abrindo uma roça, ele é autuado pelo órgão de defesa ambiental e tem seu equipamento apreendido. Lei tão severa contra o povo quilombola que, mesmo quando a prefeitura tenta

ajudar, não pode ser mencionada caso apareça alguma fiscalização, retirando qualquer tipo de apoio e chegando ao extremo de cobrar a utilização da água do rio que vivemos a margem deixando a comunidade desamparada. (JOÃO SOARES DA MOTA, 2017).

Quanto ao projeto Mata Atlântica, desenvolvido pelo ISA, um dos maiores entraves ocorre devido aos pedidos para liberação de área para construção de viveiros destinados à criação de mudas de palmito juçara, para o repovoamento da espécie que foram negadas pelo órgão de defesa ambiental, que acaba, por inviabilizar o projeto (João Soares da Mota, 2017).

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultados da pesquisa em questão, conclui-se que é praticamente inviável as comunidades quilombolas tentarem sobreviver do cultivo sustentável do palmito juçara como fonte de geração de renda, ajudando a preservar a natureza e se preservar culturalmente empregando e repassando seus conhecimentos para as gerações futuras, com orgulho e sem medo de repressão. Aliás vale lembrar que tal atitude do estado nos remete a constituição da república onde o decreto 847 artigos 399, tornava criminoso o exercício de qualquer ofício ou profissão que não fosse permitida por lei, ou que ofendesse a moral e os bons costumes. Fazendo referência aos costumes culturais do povo negro, a fim de promover não só extinção dos traços físicos, mas também um branqueamento cultural e transformar a população brasileira aos moldes dos costumes do velho mundo (Câmara dos Deputados 2018)

Enquanto a exploração continuar a existir de forma clandestina e muitas vezes oferecendo riscos à população, a contrapartida dos órgãos competentes é cada vez mais inviabilizar a sobrevivência das comunidades tradicionais por meio do cultivo da palmeira. Mesmo que todos os cuidados e normas ambientais sejam tomados e seguidos, amparados e apoiados por profissionais formados. Eles são ignorados, bloqueando todas as possibilidades de subsistência, pois sem a palmeira que em breve deixará de existir, não é possível explorar nenhuma das possibilidades comerciais oferecidas pela espécie.

Com poucas expectativas de melhoras, somente uma mudança profunda de pensamento em como barreiras facilmente refutáveis ainda prevalecem atravancando o progresso das comunidades, que através do cultivo sustentável poderiam amenizar dois problemas graves. A falta de renda para as populações quilombolas e o desaparecimento da Mata Atlântica. Frear o processo de extinção do palmito juçara e de outras espécies da fauna e da flora que interagem diretamente com a palmeira, através da utilização meios menos impactantes de cultivo.

#### V. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Atualização do plano diretor de regionalização. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjE5NA%2C%2C>. Acesso em 19 de outubro de 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Serviços da Anvisa. 2017. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/>. Acesso em: 23 de outubro de 2017.

ANDRADE, Anna Maria; TATTO, Nilto. Inventário cultural de quilombos do Vale da Ribeira. São Paulo: Instituto Sociambiental, 2013.

GRANERO, Lúcia Helena Mercuri. Toxina botulínica. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://drauziovarella.com.br/virus-e-bacterias/toxina-botulinica-2/>. Acesso em 31 de março de 2017.

QUILOMBOS DA RIBEIRA. Riqueza socioambiental: populações tradicionais experiências de uso sustentável dos recursos. Vale da Ribeira, 2011. Disponível em: <http://quilombosdoribeira.org.br/vale-do-ribeira>. Acesso em: 01 de junho de 2017.

REIS, Marcelo S.; GUERRA, Miguel Pedro. Projeto inventário dos recursos florestais da Mata Atlântica: *euterpe edulis* Martius. Florianópolis, 1999. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nipe/rbma/pamilton.htm> Acesso em: 11 de março de 2017.

RIBEIRA VALE. Diversidade cultural, 2016. Disponível em: <https://www.ribeiravale.org.br/>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2017.

RIBEIRA VALE. Dossiê terra titulada liberdade conquistada, 2016. Disponível em: <https://www.ribeiravale.org.br/isa.pdf/>. Acesso em: 18 de março de 2017.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Normas para exploração da palmeira juçara (*Euterpe Edulis*) no Estado de São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em: [http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/resolucao/1994/1994\\_Res\\_SMA16.pdf](http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/resolucao/1994/1994_Res_SMA16.pdf). Acesso em: 18 de outubro de 2017.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Projeto palmito Juçara: alternativas para o manejo sustentável da palmeira juçara. 2007. Disponível em: [http://www.ihhf.org.br/imagens/Carilha%20de\\_Palmito\\_Jucara%20rev%20D.pdf](http://www.ihhf.org.br/imagens/Carilha%20de_Palmito_Jucara%20rev%20D.pdf). Acesso em: 15 de fevereiro de 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 847 de 11 de outubro de 1890: Artigo 399, publicação original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 31 de maio de 2018.

TATTO, Nilto. Projeto de conservação, recuperação e uso sustentável do palmitero Juçara nas comunidades quilombolas do Vale do Ribeira. 2006. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/\\_arquivos/prj\\_mc\\_048\\_fch.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_048_fch.pdf). Acesso em: 15 de fevereiro de 2017.

TATTO, Nilto; FANELLI, Luca. Semeando sustentabilidade: a Juçara e as comunidades quilombolas no Vale do Ribeira. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

- FONTES ORAIS

João Soares da Mota, 2017.

**“AUSTERIDADE AINDA QUE TARDIA? ”:  
UMA ANÁLISE DAS MEDIDAS DO GOVERNO  
TEMER E SUA RELAÇÃO COM OS FENÔMENOS  
INTERNACIONAIS**

RACHEL GOUVEIA PASSOS

# “AUSTERIDADE AINDA QUE TARDIA?”: UMA ANÁLISE DAS MEDIDAS DO GOVERNO TEMER

## I. INTRODUÇÃO

Enquanto elaboramos esse artigo para ser apresentado no 56º Congresso Internacional de Americanistas, que ocorrerá na Universidade de Salamanca, no período de 15 a 20 de julho de 2018, ocorre no Brasil um movimento extremamente relevante e que merece destaque: a greve dos caminhoneiros. Vivencia-se uma paralisação nacional do transporte rodoviário ocasionado pelo crescente aumento do preço do óleo diesel. Tal greve encontra-se em seu oitavo dia e, já produziu efeitos significativos, sendo um deles a paralisação de transportes terrestres e aéreos, e, também o esvaziamento dos supermercados.

Na realidade brasileira as expressões da austeridade que estão em implantação no governo Temer não podem ser analisadas de forma isolada do contexto internacional apesar das particularidades que compõem a formação social brasileira. A greve dos caminhoneiros é apenas um dos reflexos da implementação da austeridade no Brasil, que também traz em seu lastro a reforma da previdência e trabalhista, o congelamento por 20 anos dos investimentos públicos nas políticas de educação e saúde, o aumento do desemprego e etc.

A crise capitalista de 2008 foi uma das maiores vistas no pós 1970, porém após 1973 houve inúmeras crises financeiras curtas e agudas ao redor do mundo. A diferença é que as crises no mercado imobiliário tendem a ser mais duradouras, por ser baseado em investimentos em créditos de altos riscos e de retorno demorado (Harvey, 2011). Foi no fim da década de 1990 e início dos anos 2000 que se identificam problemas no mercado imobiliário norte-americano, porém, de acordo com Harvey (2011), governo e mídia não deram atenção visto que as pessoas afetadas eram de baixa renda, principalmente imigrantes e afro-americanos. Mas a partir de 2007, quando a onda de despejos alcançou a classe média branca, as autoridades começaram a se preocupar. Em 2008, a “crise das hipotecas *subprime*” desmantelou o mercado financeiro, levando grandes bancos de investimentos à falência ou fusões forçadas. O colapso financeiro americano atingiu outros países, com particulares consequências e formas de soluções, a depender do desenvolvimento do capitalismo e da dependência do mercado financeiro, as especificidades das políticas estatais e as formas de organização do trabalho. Uma das principais consequências da crise no globo foi o aumento das taxas de desemprego, chegando a 5 milhões a mais de desempregados nos EUA em 2009, enquanto que na Espanha, a taxa saltou para mais de 17%.

No Brasil, a crise demorou a ser sentida devido à política econômica adotada nos governos petistas (2003 – 2016), que de acordo com o Presidente Lula conteria os impactos da crise mundial e só sentiríamos uma “marolinha”, porém desde 2014 está se vivenciando uma verdadeira tsunami, com fortes reações do mercado e de políticas públicas austeras, que contribuem com a expropriação dos trabalhadores e com o consequente aumento da acumulação capitalista.

Gonçalves e Machado (2018, p. 22) vão denominar de neoliberalismo autoritário a forma como vem se delineando as expressões contemporâneas da austeridade e a reestruturação regulatória que visa salvar o sistema financeiro que está em crise desde 2008. Portanto, para os autores, o neoliberalismo autoritário está atrelado a importantes fenômenos internacionais, como: a ascensão da extrema direita, a eleição de Donald Trump

nos EUA, o golpe de 2016 e o assassinato da vereadora Marielle Franco, além do aumento significativo do grau de repressão e controle social.

Nesse caminho, compreendemos que as ações adotadas para efetivarem a austeridade na realidade brasileira não estão isoladas do contexto internacional, sendo necessário retomar elementos conjunturais, em particular partindo dos casos da Grécia e Portugal, para analisarmos melhor os reflexos no Brasil. Em seguida, trataremos sobre as particularidades e singularidades que forjam a austeridade no contexto brasileiro na Era Temer, destacando o aumento não só de desempregos e refrações nas políticas públicas, mas também o avanço da intervenção militar e de homicídios.

## II. AUSTERIDADE NO CENÁRIO INTERNACIONAL

A crise capitalista na contemporaneidade, analisada rigorosamente por Mézaros (2011), está assentada no aprofundamento do caráter destrutivo da produção capitalista. Para a maioria dos analistas marxistas e marxianos podemos dizer que é “mais ou menos consensual que a natureza da crise é estrutural, pois envolve o processo global de reprodução social do modo de produção capitalista” (BRAZ, 2016, p. 46). Para Braz (2016), o mesmo não pode ser dito no que diz respeito as medidas de enfrentamento adotadas pelos países mais impactados pela crise, em especial as estratégias econômicas e ideológicas que são demasiadamente diversas.

Os países que mais sofreram os impactos econômicos e sociais mais violentos da crise foram Portugal, Grécia e Espanha, sendo estes os que mais possuem fragilidade na zona do euro. Podemos assinalar que na Europa, “os Estados/governos vivem sob o jugo da *troika*, a espada de Dâmoques dos governos europeus. São obrigados (alguns cumprem a obrigação com repulsivo servilismo) a implementar uma severa política de austeridade fiscal” (BRAZ, 2016, p. 47). Destacamos que a *troika* nada mais é do que a direção do capital financeiro europeu constituída pela Comissão Europeia, pelo Banco Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

É a partir de 2007-2008 que a situação financeira mundial se agrava, sendo esta mais uma crise cíclica do capital, tendo como grande marco a quebra do quarto maior banco de investimentos dos EUA, fazendo-se sentir os seus efeitos nos mais diversos países da Europa. No caso de Portugal, conforme sinaliza Varela e Guedes (2013, p. 223), “as contas do Estado sofreram profundas alterações que deram origem à crise da dívida pública. O déficit público passa de 3,6% do PIB em 2008 para 10,2% e 9,8% em 2009 e 2011, respectivamente”. Os efeitos no país foram os mais adversos: aumento do desemprego e da pobreza, arrocho salarial, retirada de direitos e redução das políticas sociais, privatização, degradação dos serviços públicos, congelamento dos investimentos sociais e etc.

De acordo com Braga (2015), o caso português é extremamente emblemático no que diz respeito a totalidade da crise e os seus desdobramentos no mundo do trabalho europeu. “Objetivamente, entre as economias mais atingidas pela crise, a portuguesa está a meio caminho entre o colapso grego e a esperança de recuperação espanhola” (BRAGA, 2015, p.17). Para a *troika* tornou-se imprescindível que esses países adotassem medidas austeras para lidarem com o aprofundamento da crise, o que provocou efeitos devastadores nas famílias trabalhadoras.

Apenas para citar dois exemplos, em setembro do ano passado [2014], o primeiro-ministro português, Passos Coelho, anunciou o aumento da contribuição dos trabalhadores para o sistema de segurança social de 11% para 18%, ao mesmo tempo em que desonera a contribuição patronal. Os ataques aos direitos trabalhistas, sintetizados no novo código do trabalho português aprovado em agosto de 2012, são seguidos pela política de cortes

salariais e pela demissão em massa – ou aposentadoria compulsória – de inúmeros grupos de trabalhadores mais velhos e mais experientes em termos políticos e sindicais. (Apenas para ilustrar: em março deste ano [2015], os estivadores do porto de Lisboa receberam uma carta informando que seus salários passariam de 1700 para 550 euros por mês (BRAGA, 2015, p. 18).

Já no caso da Grécia os impactos da crise se deram de forma dura e perversa. Em 2010, os principais bancos europeus conseguiram junto a *troika* problematizar o possível “calote” grego. Diante disso, a União Europeia propôs um acordo: emprestaria 110 bilhões de euros para o governo grego, em troca, deveria ser organizado e implementado um plano de cortes sociais, com demissões de funcionários públicos, reduções de pensões e entre outros ajustes (BRAGA, 2012). A partir daí iniciou-se um intenso ciclo de negociações tendo como objetivo um desconto de 50% da dívida grega. “Em contrapartida, o governo comprometeu-se em demitir 150 milhões de funcionários públicos até 2015, eliminar a negociação salarial coletiva, instituir um imposto especial sobre moradia e reduzir 50% das pensões” (BRAGA, 2012, p. 250-251).

Atualmente, após sete anos, a crise na Grécia vira depressão. O desemprego que chegou a 28%, hoje encontra-se a 23%. Entretanto, muitos trabalhadores não estão nem mais buscando emprego, o que ocasionou a saída deles dos indicadores de desempregados. O PIB grego já perdeu no total 25% desde 2009 e 75% das famílias viu sua renda cair. O país vive seu pior momento, concentrando inclusive em Atenas 17,7 mil pessoas desabrigadas, o que reflete os efeitos mais perversos da crise<sup>1</sup>.

Os ajustes exigidos tanto em Portugal quanto na Grécia servem para resguardar basicamente “o capitalismo franco-alemão de uma crise incontrollável, conforme a lógica do atual regime de acumulação financeirizado” (BRAGA, 2012, p. 252). Um outro elemento abordado pelo autor, diz respeito aos “sacrifícios” que são exigidos e impostos as famílias de trabalhadores pelos planos de austeridade direcionados pela *troika*. No final de tudo quem paga as contas da austeridade são os trabalhadores.

Por fim, queremos destacar que além de pagarem a conta, os trabalhadores também estão adoecendo devido aos planos de austeridade. Em reportagem intitulada “A austeridade deteriora a saúde mental dos gregos”, que foi publicada pelo Jornal Le Monde Diplomatique Brasil, na edição de maio de 2018, é possível identificar que entre os moradores de Atenas ocorreu um aumento do consumo de psicotrópicos, ansiolíticos e antidepressivos. Tais dados foram identificados em um estudo realizado nos esgotos da cidade por pesquisadores da Universidade Nacional Capodistiana de Atenas. Os cientistas identificaram que o consumo de substâncias lícitas e ilícitas cresceu rapidamente na esteira do plano europeu de 2010.

No caso de Portugal, o texto publicado na Revista *The Lancet*, intitulado “Saúde Mental em Portugal em tempos de austeridade” e assinado pelo investigador Gonçalo Figueiredo Augusto, demonstrou que houve degradação na saúde mental da população portuguesa no período de ajustamento aos interesses da *troika*. “O Instituto Nacional de Saúde [Instituto Doutor Ricardo Jorge] notou um aumento na incidência de depressão por médicos de plantão, em Portugal, entre 2004 e 2012.” O aumento ocorreu em relação aos novos casos de depressão em homens com 55 a 64 anos, mulheres com 45 a 54 anos, e em pessoas com mais de 75 anos<sup>2</sup>. Para o pesquisador, esse crescimento do adoecimento

---

1 Dados extraídos do site: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/05/06/internas\\_economia,867250/apos-sete-anos-cri-se-na-grecia-vira-depressao.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/05/06/internas_economia,867250/apos-sete-anos-cri-se-na-grecia-vira-depressao.shtml). Acesso em 31/05/2018.

2 Dados extraídos dos site: <https://www.dinheirovivo.pt/economia/the-lancet-austeridade-compromete-saude-mental-dos-portugueses/>. Acesso em 31/05/2018.



psíquico pode ser explicado pelas taxas de desemprego, cortes de salários e pensões e a perda do poder de compra.

### III. AS MEDIDAS DE AUSTERIDADE DO GOVERNO BRASILEIRO: UMA EXPERIÊNCIA TARDIA?

Michel Temer foi empossado em 2016, em um processo controverso, em meio a uma crise econômica que ultrapassa a situação da sociedade brasileira e que afeta outros países do mundo, inclusive com particularidades peculiares na América Latina. No mesmo período, foram identificados golpes em Honduras (2009), Paraguai (2012) e tentativas de golpe na Venezuela, assumidos por grupos conservadores e direitistas, com apoio do imperialismo americano. Após a instituição do novo governo no Brasil, também considerado um golpe de Estado acobertado por uma farsa midiática e jurídicolegal, alguns autores (LOWY, 2016) têm chamado a atenção para a adoção de medidas políticas e econômicas draconianas e que levam o país ao que consideram como um Estado de exceção.

A América Latina já está acostumada com os golpes de Estado. Convivemos com uma concepção minimalista de democracia, já que a revolução burguesa neste continente esteve mais vinculada a consolidar o modo de produção capitalista do que introduzir os valores republicanos e da democracia burguesa (BORON, 1995). A grande desigualdade socioeconômica dos países latino-americanos nos lembra que a democracia capitalista impõe a igualdade no regime político, mas não supera a desigualdade material que este modo de produção reproduz incessantemente – e que é condição para sua existência, nem abre mão do lugar subalternizado de alguns países na divisão social e técnica do trabalho.

No Brasil, desde a abertura política após a ditadura militar (1964-1984), priorizou-se a “engenharia política” democrática, ou seja, o foco nos mecanismos e métodos para o funcionamento das instituições governamentais e para incluir representantes da sociedade civil. Foram priorizados os espaços representativos, em detrimento da participação direta dos cidadãos nos processos decisórios. Esse afastamento da população dos processos democráticos em congruência com uma agenda contrarreformista de ideal neoliberal que se desenvolveu a partir da década de 1990, é chamado por Duriguetto e Demier (2017) de *democracia blindada*. Durante todo o processo do golpe que culminou com o impedimento da presidente Dilma (2011 – 2016) e agora durante o governo ilegítimo de Michel Temer, há uma narrativa midiática hegemônica, que insiste em repetir que “nossas instituições democráticas continuam funcionando”, mesmo diante do caos econômico e das violentas investidas das forças repressivas do Estado contra as mobilizações sociais.

As questões políticas não estão dissociadas das questões econômicas, como nos faz crer a ideologia liberal. A crise econômica e as medidas autoritárias e austeras dos governos são faces da mesma moeda. Não iremos aprofundar esta questão, pois o tema escaparia dos limites deste breve trabalho. O que cabe aqui é apresentar a noção de que a democracia não é mera categoria política e estudá-la na América Latina, é considerar, dentre outros elementos, o lugar que esses países ocupam no desenvolvimento do capitalismo mundial. De acordo com Boron (1995, p. 101), a democracia liberal burguesa pode ser sacrificada se isso custar a liberdade do mercado. Para ele, os interesses e valores da burguesia os

levam a sacrificar qualquer coisa, contanto que possa reafirmar a vigência do modo de produção que lhes é próprio, disposição tanto mais compreensível quando se recorda a tradicional desconfiança – para não dizer aberta hostilidade com que os ideólogos do capitalismo trataram o tema da democracia.

O governo substituto assumiu políticas muito mais austeras, comparadas aos governos petistas, para conter a crise econômica que se acentua desde 2014, atendendo aos interesses da burguesia nacional e do capital estrangeiro. Conforme aponta Behring (2016), além dos ajustes e dos cortes de recursos, trata-se de um projeto de alteração da concepção e de perdas das poucas conquistas dos últimos anos, o que inclui uma política social ainda mais residual, ultraliberal e conservadora. Além disso, acompanha-se a escalada da violência estatal para controlar manifestações e greves, o uso da intervenção militar em algumas cidades para controlar a população pobre e imigrante, diante do aumento significativo das taxas de desemprego e pobreza.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>3</sup>, a taxa de desocupação do primeiro trimestre de 2018 chegou a 13,1%, havendo um aumento de 1,3 ponto percentual em relação ao último trimestre de 2017. Também cresceu o total de pessoas desocupadas, passando de 12,3 milhões para 13,7 milhões. Utilizando-se dos dados do IBGE, o site Valor Econômico<sup>4</sup> publicou, em abril deste ano, que apesar da retomada do crescimento econômico, o número de miseráveis continua a crescer no país. De fato, a vinculação classista deste tipo de mídia deixa claro que não há problemas no crescimento da pobreza extrema, que se torna um dano colateral para a retomada do crescimento econômico.

Desde a chegada de Temer e seus comparsas no poder, um conjunto de medidas foi apresentado, em uma articulação entre o Executivo e o Legislativo, inclusive com a compra explícita de votos através de recursos destinados às emendas parlamentares. Representantes do governo ilegítimo negociaram votos aos projetos que precisavam aprovar, bem debaixo das barbas da imprensa, que noticiou as tenebrosas transações com naturalidade, sem espanto e com cumplicidade. Acompanhamos a proposta do teto dos gastos, compreendido como um novo regime fiscal no âmbito da União, a reforma trabalhista, a reforma da previdência, a reforma do ensino médio e outras ações que propunham de fato, o fim ou a flexibilidade dos direitos e da proteção social, duramente conquistados pela luta dos trabalhadores ao longo de quase um século.

Uma das principais apostas para reequilibrar as contas públicas foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241 na Câmara Federal e PEC 55 no Senado) que estabelecia um teto para os gastos públicos pelos próximos 20 anos, com a argumentação da necessidade de controle da dívida pública federal. A emenda foi aprovada em dezembro de 2016 e passou a vigorar como lei em 2017. Essa foi a primeira medida para limitar o uso do fundo público com direitos sociais e garantir investimentos para os capitais.

É esse fundo público que precisa ser redimensionado. Para isso, precisa desconstitucionalizar tudo o que resta de 1988, para reverter a queda do lucro da burguesia. O uso do fundo público pelos grandes capitais operaria como uma contra-tendência para "resolver" momentaneamente a crise com o uso dos recursos alocados nas políticas sociais e com a abertura de novos espaços de investimentos para os capitais. Por tudo isto, para os capitais, é urgente desconstruir os direitos sociais (GRANEMANN, 2016, p. 178).

De acordo com informações do Senado Federal<sup>5</sup>, a lei impõe que os gastos públicos só podem aumentar anualmente de acordo com a inflação acumulada do ano anterior, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, e abrange os três

---

3 De acordo com IBGE, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20995-desemprego-volta-a-crescer-no-primeiro-trimestre-de-2018.html>. Acesso em: 29/05/2018.

4 Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5446479/numero-de-miseraveis-aumenta-em-15-milhao>. Acesso em 29/05/2018.

5 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>. Acesso em: 25/10/2017.

poderes. No caso do Executivo, se uma das pastas extrapolar os limites de gastos, essa sofrerá sanções, mas as demais áreas devem “compensar”, o que significa que recai para essas outras apertarem ainda mais suas despesas.

Para as áreas de saúde e educação, que possuem vinculação constitucional às receitas da União, os gastos serão enquadrados na lei a partir de 2018 e passarão a ser reajustados pela inflação. Para que haja aumento nessas áreas devido às necessidades das demandas sociais, outras áreas precisam sofrer cortes, o que implica em priorização de determinadas ações em detrimento de outras, inclusive com extinção de serviços e programas sociais.

De acordo com um estudo de projeções realizado pelo IPEA (2016), os pesquisadores acreditavam que haveria uma proposta de redução de 8% no orçamento da assistência social no primeiro ano de vigência da lei, em 2017, e, de maneira progressiva, chegaria a 54% no ano de 2036. A realidade conseguiu superar em muito as projeções. Já em 2017, a proposta orçamentária aprovada para o ano seguinte pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), através da Resolução nº 12, de 19 de setembro, levava em consideração os gastos históricos com a política de assistência social na esfera federal, sem, no entanto, criar novas despesas. Para serviços e ações da política, o corte feito pelo Ministério do Planejamento sobre a proposta do CNAS foi ao percentual de 98,05%, e para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o percentual foi de 6,52%. O estudo do IPEA já sinalizava essa preocupação, de que os benefícios fossem priorizados e que houvesse uma disputa dentro da própria área entre os programas focalizados e a manutenção dos serviços.

No caso do BPC, por exemplo, um benefício de transferência de renda para idosos e pessoas com deficiência de baixa renda, desde 2016 vem sofrendo alterações de procedimentos para o seu acesso, de forma a dificultar as famílias ao direito constitucional. É uma manobra em um pacote de mudanças institucionais e de uso de tecnologias para excluir a população do acesso aos direitos assistenciais e previdenciários e sucatear os serviços públicos. Neste pacote, o Serviço Social da Previdência está sendo desmontado e corre o risco de acabar, sendo privilegiada a lógica das perícias médicas dos “aptos e não aptos” para o trabalho.

Com o teto dos gastos públicos, para políticas que podem ser “compradas”: saúde, previdência e educação, espera-se que o mercado assumira os serviços, deixando os serviços públicos aos extremamente pobres. A proposta dos planos de saúde de baixo custo está na pauta do debate atual, com forte pressão de regulação por parte dos empresários deste ramo. O cenário é bem desalentador. A pequena participação do governo federal nos serviços socioassistenciais irá cessar e, de fato, sem qualquer ilusão, os municípios irão arcar sozinhos com as ações destinadas ao público da assistência social, que tende a aumentar em tempos de desemprego, recessão e agudização da barbárie contemporânea (BOSCHETTI, 2017).

Duas outras medidas austeras contra os trabalhadores foram apresentadas no início do Governo Temer, estrategicamente após aprovação do teto dos gastos públicos: a reforma previdenciária e a reforma trabalhista. Além das mudanças institucionais da previdência, que impôs medidas às regras de acesso aos benefícios previdenciários e revisão dos benefícios de aposentadoria, o argumento de crise e déficit fiscal vem sendo utilizado para justificar uma proposta de contrarreforma previdenciária sem a participação ampla da sociedade. O governo propõe a redução dos valores dos benefícios, o aumento do tempo de contribuição e da idade, restrição de pensões, dentre outras medidas. Por forte pressão de diferentes grupos de interesse, o Congresso não aprovou as medidas e este debate está suspenso, porém houve muita violência contra os movimentos sociais nas paralisações e

mobilizações contra esta reforma. Diferente da pauta dos gastos públicos, que não conseguiu grande repercussão de resistência na sociedade, a reforma da previdência mexe com setores corporativos fortes, a exemplo das associações de aposentados, exército, judiciário, etc.

A reforma trabalhista foi um capítulo à parte. Foi aprovada sem que os trabalhadores de fato compreendessem os estragos no médio e longo prazo. Houve uma propaganda pesada do governo para ludibriar a população que já entrava na recessão, fazendo-a acreditar que nossa legislação trabalhista era arcaica e atrapalhava a geração de empregos. Dentre as principais mudanças, as férias passaram a poder ser fracionadas em até 3 períodos, a jornada de trabalho permitida passou de 8 horas diárias para até 12 horas, o descanso durante a jornada de trabalho que era de uma hora obrigatória passou a ser negociada, tendo obrigatoriedade de 30 minutos, a remuneração por produção passou a ser negociada diretamente entre patrão e empregado, sem obrigatoriedade de estar vinculada ao salário mínimo, dentre outras medidas que afastam o trabalhador das demandas coletivas. A nova legislação passou a regular sobre o trabalho intermitente (regime cujo pagamento se dá pelas horas trabalhadas) e o trabalho remoto/home office (que inclui o uso de atividades e tarefas realizadas em casa).

São inúmeras as mudanças impostas aos direitos dos trabalhadores pelo Governo ilegítimo. Chamamos atenção para o fato de que essas mudanças não vêm ocorrendo somente no âmbito legislativo e executivo, mas com apoio do judiciário, e que estão sendo acompanhadas por uma política de segurança pública perversa e de criminalização da pobreza e dos movimentos sociais, que têm colocado em xeque os avanços dos direitos humanos dos últimos anos, inclusive.

A intervenção militar em áreas de interesse do governo, como no controle dos imigrantes venezuelanos travestida de ajuda humanitária em Roraima, e nas favelas cariocas, é um bom exemplo do uso da violência estatal e da política de criminalização dos pobres. A intervenção no Rio de Janeiro se mantém com doação de empresários, por não conseguirem lidar com a burocracia para gerenciar o recurso público federal destinado às ações, além do vergonhoso aumento da violência mesmo com a presença das tropas federais, que de acordo com dados do Instituto da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro<sup>6</sup>, subiu em vários indicadores, como homicídios e sequestros relâmpago. A morte da vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) foi um dos grandes escândalos que chamaram a atenção do mundo para as questões das violações dos direitos humanos no Brasil, em plena intervenção militar com a retórica do fim da violência.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao iniciarmos esse texto sinalizamos sobre a greve dos caminhoneiros brasileiros que desabasteceu e parou o Brasil durante uma semana. Mesmo após as concessões oferecidas e assinadas pelo governo Temer foi possível vivenciarmos a resistência desses trabalhadores. Para Braga (2018)<sup>7</sup>, essa resistência e o pedido de intervenção militar representam a insatisfação e a necessidade de uma atitude radical para a retirada de Michel Temer do poder. Segundo o analista outros setores também foram contaminados pela conjuntura, o que poderá produzir uma onda de greves e paralisações.

---

6 Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/em-100-dias-da-intervencao-federal-rj-ainda-nao-usou-verba-de-r-12-bilhao-e-ve-crimes-aumentarem.ghtml>. Acesso em 30/05/2018.

7 Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Infraestrutura-e-Logistica/noticia/2018/05/caminhoneiros-querem-derrubada-rapida-de-michel-temer.html>. Acesso em 31/05/2018.

O descontentamento da classe trabalhadora diante de medidas austeras não se deu apenas no Brasil, na Grécia e em Portugal ocorreram manifestações e descontentamentos. Entretanto, o que particulariza os efeitos desastrosos na realidade brasileira são as estratégias autoritárias que produzem o aumento da intervenção militar e como consequência a intensificação dos homicídios. Ao restringirem a participação da população no controle social das políticas públicas, uma vez que temos a suspensão dos direitos, os protestos emergem com toda força. Contudo, como resposta as manifestações tivemos a decretação da Garantia de Lei e Ordem contra protestos no final de maio de 2017 e, depois, a aplicação da segurança pública e da intervenção militar no Rio de Janeiro, além da nomeação de um militar como ministro da Defesa e a criação do Ministério da Segurança Pública. (GONÇALVES; MACHADO, 2018).

Nesse sentido, a intervenção militar compõe o conjunto das experiências repressivas que estão alinhadas a política de austeridade, sendo o Rio de Janeiro o laboratório para o Brasil (GONÇALVES; MACHADO, 2018). Como uma das consequências das estratégias do neoliberalismo autoritário podemos assinalar que está expresso no assassinato da parlamentar Marielle Franco. A austeridade no Brasil não mais aprofunda a miséria e a pobreza, já que o país está assentado na desigualdade social e racial, mas adota o extermínio e o controle autoritário como estratégia para proteger banqueiros, especuladores e rentistas.

Vivemos uma terrível fase da luta de classes, de acirramento e endurecimento das pressões por parte dos capitalistas para a supressão dos direitos dos trabalhadores no mundo, para aumento da superexploração e expropriação do trabalho. O uso da coerção do Estado e de certos setores da sociedade civil impõem duras barreiras aos movimentos populares e sociais que hoje não conseguem lutar por avanços, mas precisam garantir o que levaram anos para conquistar. Parece que estamos vivendo como Sísifo, e a todo momento, somos surpreendidos com ataques aos nossos direitos, em espaços de tempo tão curtos, que demoramos a reagir. Não podemos culpá-los, são estratégias de luta da classe dominante! Sigamos resistindo e persistindo!

## V. BIBLIOGRAFIA

BEHRING, E.R. A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil. *Revista Ser Social*, Brasília, v. 18, n. 38, p. 13-29, 2016.

BOSCHETTI, I. Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 128, p. 54-71, 2017.

BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRAGA, R. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRAGA, R. *A pulsão plebéia: trabalho, precariado e rebeliões sociais*. São Paulo: Alameda, 2015.

BRAZ, M. “Tudo o que é sólido se desmancha no ar”: A crise no Brasil/ América Latina e em Portugal/ Sul da Europa. In: MARTINS, A. et.al. *Serviço Social Portugal – Brasil: formação e exercício em tempos de crise*. Campinas: Papel Social, 2016.

DURIGUETTO, M. L.; DEMIER, F. Democracia blindada, contrarreformas e lutas de classes no Brasil contemporâneo. *Revista Argumentum*, Vitória, v. 9 n.2, (8-19), 2017.

GRANEMANN, S. O desmonte das políticas de seguridade social e os impactos sobre a classe trabalhadora: as estratégias e a resistência. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 19, n.1, (171-184), 2016.

GONÇALVES, G.L.; MACHADO, M.R.A. Neoliberalismo autoritário em cinco atos. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 11, nº 129, Abril, 2018.

HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

IPEA. *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Nota Técnica nº 27. Brasília, setembro de 2016.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. *A austeridade deteriora a saúde mental dos gregos*. ano11, nº.130, Maio, 2018.

LÖWY, M. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (orgs.). *Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

MÉSZÁROS, I. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

VARELA, R.; GUEDES, R. *Quem paga o “bem -estar” no Estado Social em Portugal*. Imprensa da Universidade de Coimbra, Portugal, Estudos do século XX, v. 13 2013.

**TRANSFORMACIONES, PERMANENCIAS  
Y DESPLAZAMIENTOS EN LA INTIMIDAD  
DE PAREJAS DE GUADALAJARA, MÉXICO A PARTIR  
DE LA PRIMERA EXPERIENCIA DE EMBARAZO**

CONTRERAS TINOCO, KARLA ALEJANDRA

# TRANSFORMACIONES, PERMANENCIAS Y DESPLAZAMIENTOS EN LA SEXUALIDAD Y EN LA INTIMIDAD DE PAREJAS DE GUADALAJARA, MÉXICO DURANTE SU PRIMERA EXPERIENCIA DE EMBARAZO

## I. INTRODUCCIÓN

En los estudios de sexualidad hay un predominio de la investigación referente a adolescentes y/o jóvenes. Parece que la sexualidad juvenil es estudiada porque es concebida como un problema social asociado con riesgos y preocupaciones, tales como infecciones de transmisión sexual, VIH y embarazo no planificado. En cambio, la sexualidad en personas sobre los 20 años, en parejas estables o matrimonios ya no es objeto de riesgo ni de regulación porque se inserta dentro de los parámetros normativos “aceptables” y de las regulaciones de lo privado. Esto es problemático porque revela que la sexualidad no se estudia como un derecho de ciudadanía e igualdad de género (Santos, Fonseca y Araujo, 2012).

Lo anterior podría ser una posible explicación de la poca presencia de estudios de sexualidad durante el embarazo. Con todo, las investigaciones acerca de esta temática (Von Sydow, 1999, Brtnicka, Weiss y Zverina, 2009; Sacomori y Cardoso, 2008; Rodríguez y Ramón, 2013; García, Duarte y Mejía, 2012) sostienen que durante el embarazo la actividad sexual coital se ve reducida, hay menor satisfacción sexual y se experimenta una baja en el deseo sexual tanto femenino (Von Sydow, 1999; Sacomori y Cardoso, 2008) como masculino (Sapien, Salguero y Córdoba, 2011).

De acuerdo con Sapien, Salguero y Córdoba (2011) los hombres interrumpen su vida sexual durante el embarazo por las siguientes razones: riesgos o preocupaciones vinculadas con el aborto, la creencia de que el embarazo no es una etapa para tener sexo (por riesgos al bebé, porque es una aberración, etc.), disminución de su propio deseo sexual o resignificaciones del cuerpo de las mujeres que les hacen asumirlas como cuerpos que merecen un trato especial, amoroso y no sexual (Sapien, Salguero y Córdoba, 2011). También, González y Miyar (2001) sostienen que los hombres reportan disminución del interés sexual, las explicaciones a esto son: 1) miedo de dañar físicamente al feto o a la mujer 2) prohibiciones médicas 3) pérdida de interés sexual en la pareja por cambios en su apariencia física. Algunas de las estrategias que dicen los hombres que usan durante el embarazo para mantener relaciones sexuales son recurrir a posiciones sexuales consideradas como “seguras” (Sapien, Salguero y Córdoba, 2011), optar por no sostener relaciones sexuales con sus parejas o recurrir a prácticas de infidelidad (Onaha, Iloobachiea, Obib, Ezuwuc y Ezea, 2002), lo cual, muchas veces, acarrea distanciamientos, celos, conflictos y eventualmente rupturas.

En el mismo orden de ideas, LaRossa (1979) ofrece cuatro tipos de explicaciones a los cambios en la vida sexual de las parejas durante el embarazo: 1) biográficas/socioculturales: la esposa le parecía poco atractiva al esposo, el sexo era considerado sacrilego, el sexo es para procreación, consejo médico. 2) Apelación a prioridades: miedo de que el bebé o la madre resulten heridos. 3) Argumentos fisiológicos/anatómicos: cansancio, náuseas, poco deseo sexual, cambios hormonales. 4) Autosatisfacción: la pareja se siente unida, no necesita el sexo, la energía se canaliza al bebé.

Entre las explicaciones que ofrecen las mujeres al porqué se ha visto modificada su vida sexual, García, Duarte y Mejía (2012) señalan que algunas de las participantes de su investigación pensaban que tener relaciones sexuales podía adelantar el parto o bien que asumían que éstas no



se pueden tener en esta etapa de la vida. Otra de las cosas que se han ponderado como influyentes para la disminución de las relaciones sexuales son la presencia de complicaciones médicas y preocupaciones ligadas al aborto. Además, podría perderse el interés por la actividad sexual debido a náuseas y vómitos. Una razón para perder la libido es la dificultad o torpeza para realizar el coito. La presencia de incomodidad y disconformidad con la propia imagen corporal, es otro factor que tiene un importante papel (González y Miyar, 2001).

Pese a que algunos de estos estudios ofrecen descripciones acerca de lo que ocurre en el embarazo en cuanto a la sexualidad, es importante destacar que en su mayoría han sido elaborados a través de metodologías cuantitativas (Von Sydow, 1999, Brtnicka, Weiss y Zverina, 2009; Sacomori y Cardoso, 2008; ) y que los pocos que han usado metodología cualitativa (Sapient, Salguero y Córdoba, 2011) están focalizados a recuperar la experiencia de los hombres quedando con ello ausente todavía la narrativa de las mujeres. Además, estos estudios se han elaborado a través de un cohorte más descriptivo y por profesionales del área de enfermería. Lo que deja un campo prolífero para las ciencias sociales para, por un lado explicar qué ocurre con la vida sexual de las mujeres y por otro lado para analizar las transformaciones, permanencias, tensiones y satisfacciones que han ocurrido en la relación de pareja a partir del primer embarazo. Objetivos que se buscará abordar en esta comunicación.

Cabe señalar que interesa particularmente la ciudad de Guadalajara, México por dos razones: 1) Jalisco es uno de los Estados en lo que se ha presentado menor reducción en las tasas de embarazo adolescente (Secretaría de Salud Jalisco, 2016), pero en Guadalajara, su capital, es donde se ha presentado una postergación cada vez más evidente del primer embarazo en sectores de clase alta y profesionales (Castañeda, 2016), lo que da cuenta de una polarización sobre el tema. 2) Guadalajara, es una de las denominadas ciudades híbridas en donde coexisten modelos de familia, económicos, religiosos y culturales diversos y, en ocasiones, hasta contradictorios, ya que conjugan el neoliberalismo, la modernidad y el tradicionalismo, por nombrar solo algunos (García-Canclini, 1997).

## II. ACERCAMIENTOS AL CONCEPTO DE SEXUALIDAD

La sexualidad es una construcción social producto de múltiples condiciones socioculturales, históricas, morales, políticas, económicas y de mercado (Weeks, 1998; Preciado, 2011; Collignon, 2011; Canizo y Salinas, 2010; Rengifo-Reina, Cordoba-Espinal y Serrano-Rodríguez, 2012; Szasz, 2004). Diversos autores (Weeks, 1998; Preciado, 2011) coinciden en concebir que la sexualidad se determina dentro de un aparato social que tiene historia y cuyas raíces son complejas y distintas en cada cultura.

Justamente por esto es que no se puede considerar la sexualidad como un todo uniforme, determinado y único, por el contrario hay muchas expresiones y maneras de vivenciar la sexualidad y múltiples posibilidades para deconstruirla. Estas expresiones están determinadas por la clase, el género, la edad, la raza, la elección personal así como por factores individuales (Weeks, 1998), es decir, que la sexualidad es un proceso continuo en el que los actores somos sujetos y objetos de cambio, tal como afirma Weeks (1998). Por tanto, en la sexualidad también participan características psico-afectivas (Canizo y Salinas, 2010; Rengifo-Reina, Cordoba-Espinal y Serrano-Rodríguez, 2012).

También es bien sabido que la sexualidad determina formas de relación e intimidad entre los sujetos (Canizo y Salinas, 2010) y estructura relaciones de poder (Foucault, 2003; Szasz, 2004; Weeks, 1998). El carácter complejo de la producción y construcción de la sexualidad radica precisamente en que a través de la producción social de saberes, deseos, emociones, relaciones,

conocimientos y significados se instauran lógicas de comportamiento en los individuos (Preciado, 2011; Deleuze, 1995; Foucault, 2003).

Con respecto a los significados y los deseos, Preciado (2011) señala que el deseo, la excitación sexual y el orgasmo son productos de tecnologías sociopolíticas de tipo sexual mediante las que se determina por un lado que los órganos reproductivos sean el foco de la sexualización de los sujetos dejando de lado otras partes del cuerpo, y, por otro lado que haya una sobrevaloración de la actividad sexual que está centrada en coito. Al respecto de esto, Preciado (2011) hace una crítica importante a la cultura coito céntrica y remarca que la sexualidad se refiere a una dimensión más amplia que la que ha imperado en la sociedad moderna.

En la construcción moderna de la sexualidad tienen una importante injerencia la biomedicina, los medios de comunicación y la iglesia (Preciado, 2011; Szasz, 2004), las cuales han contribuido a demarcar y reproducir la sexualidad “correcta” frente a la “sexualidad incorrecta”. Por su parte, la ciencia mediante disciplinas como la psiquiatría, la ginecoobstetricia, la sexología, etcétera, se ha encargado de ofrecer patrones de la conducta sexual “apropiada”, “deseable” o “ideal” para diferentes momentos y tiempos de la vida de los sujetos (Szasz, 2004; Weeks, 1998).

### *II.1 Normativas y valores que circundan la sexualidad*

Plummer (1975 citado en Weeks, 1998) señala que las normativas creadas en torno a la sexualidad se pueden clasificar en dos grandes grupos: las restricciones de quién y las restricciones de cómo. Las primeras se refieren a las posibilidades sexuales que tienen los sujetos según su género, clase, raza, edad, estado civil, etc. Mientras que las segundas, están ligadas con las formas, tiempos, modos, lugares, frecuencias y circunstancias para llevar a cabo la sexualidad. Tanto las restricciones del quién y del cómo son marcadas social y culturalmente y están orientadas por creencias culturales. Por ejemplo, algunos estudios (Toole, Coghlan, Holmes y Xeutvongsa, 2005) han encontrado la creencia de que el sexo en el embarazo pone en riesgo al feto y podría provocar aborto espontáneo.

En cuanto a las restricciones del quién, en casi todas las culturas se ha trazado una distancia social entre las posibilidades de los hombres y mujeres para vivenciar y expresar sus deseo sexual, para llevar a cabo inicios sexuales y posteriores comportamientos sexuales, pasiones y placeres sexuales (Puleo, 2003; Szasz, 2004). En las mujeres permanece el imaginario de género que promueve que la función principal de la sexualidad es la reproducción y la maternidad. Precisamente por lo anterior es que la sexualidad antes del matrimonio es restringida o proscrita para las mujeres y quienes buscan experiencias sexuales antes del matrimonio o que abiertamente hablan de la importancia del placer sexual en cualquier momento de su vida, en algunas ocasiones, son objeto de sanciones y señalamientos (Viera, 2014).

Estos discursos asociados con la sexualidad femenina podrían complejizar la sexualidad de las parejas durante el embarazo, puesto que el fin último de la sexualidad desde esta perspectiva sería la sexualidad para procrear, entonces, queda la interrogante ¿qué pasa en las vivencias y experiencias de las mujeres en cuánto a sexualidad una vez que ya están embarazadas? justamente esa es una de las preguntas que busco responder a lo largo de este estudio.

## III. METODOLOGÍA

El trabajo se desarrolló con una metodología cualitativa, situada en los paradigmas interpretativos y sociocríticos, con una perspectiva feminista posestructuralista (Olessen, 2012). El diseño de investigación fue biográfico-narrativo. Se realizaron entrevistas a 17 a mujeres residentes en Guadalajara, Jalisco de entre 16 y 33 años de edad. El muestreo fue teórico. Las

participantes fueron contactadas por medio de varias vías: redes sociales, centros psicoprofilácticos, casas de partería, hospitales públicos de la ciudad, escuelas, empresas e iglesias de la ciudad. Las técnicas de recolección de información fueron entrevistas cara a cara, relatos de vida, observación y diario de campo. Las entrevistas tuvieron una duración de entre 1:24 minutos y 2:47 minutos y se efectuaron en la casa de las participantes o en cafés o sitios recreativos elegidos por las mismas. El análisis de la información se llevo a cabo mediante un análisis hermenéutico-interpretativo. En los aspectos éticos, es pertinente señalar que los nombres de todas las participantes han sido sustituidos por pseudónimos.

#### IV. RESULTADOS

De 17 participantes, cinco (Emilia, Paulina, Rocio, Paty, Regina) prefirieron no hablar acerca de qué ha pasado con su vida sexual durante el embarazo, lo cual muestra que hay restricciones hasta para ponerlo como tema de diálogo, sin embargo si hablaron de la intimidad y cercanía que han experimentado con la pareja durante este periodo. Ocho de las participantes (Sofía, Sarahí, Minerva, Abril, Fabiola, Estefania, Marisol, Elizabeth,) indican que su vida sexual disminuyó significativamente a tal grado de que tenían relaciones sexuales tan solo una o dos veces por mes. Las razones por las que estas mujeres disminuyeron su vida sexual son múltiples: experimentaron una baja de la libido durante el embarazo, por los cambios corporales se sentían feas o gordas, por las hormonas, no les atraía su pareja sexualmente, cansancio y prohibiciones médicas por cuestiones de salud (riesgo de aborto, embarazo de alto riesgo). Solamente tres de las participantes han mantenido relaciones sexuales igual o más placenteras que antes del embarazo. Finalmente, una de las participantes (Kenia) no habló de su vida sexual durante el embarazo porque cuando su pareja se entero de que estaba embarazada rompieron todo vínculo y comunicación. A continuación describo las categorías en las que he organizado las hallazgos

##### *IV.1 “Primero el bienestar del bebé y luego la sexualidad”: la pérdida de la vida sexual por razones de salud.*

Las cuestiones de salud son una de las razones por las que las parejas tienen menos vida sexual. Por ejemplo, Sofía describe el embarazo como una enfermedad de la que le gustaría salir lo antes posible, ha tenido reposo absoluto durante semanas debido a riesgos de aborto. Acerca de su sexualidad dice que la ha dejado en segundo plano, debido a que no tiene deseo sexual, tiene miedo de un nuevo riesgo de aborto y lo único que piensa es en sentirse mejor. Su pareja se ha mostrado paciente y comprensivo.

Abril tuvo un aborto espontáneo antes del embarazo actual, para ella y para su pareja esta experiencia previa les marcó dolorosamente e hizo que la espera de este embarazo estuviera enmarcada en emociones de miedo e incertidumbre. Por lo anterior, tanto Abril como su pareja decidieron disminuir su vida sexual, ya que se consideran una pareja muy activa e intrépida sexualmente y no quieren que esto pueda interferir o conllevar riesgos para el hijo. Si bien se aminoraron las relaciones sexuales, Abril señala que los abrazos, besos, los coqueteos entre ambos persisten y que esto les ha ayudado a que más que distanciarse como pareja durante el embarazo se hayan afianzado y fortalecido

Por su parte, Minerva tuvo sangrados y por eso el médico le recomendó que tuviera días de reposo absoluto. Tanto ella como su pareja se asustaron bastante y esa es precisamente una de las razones por las que han disminuido su vida sexual. Otra de las causas es que en Minerva se disminuyó significativamente el deseo sexual y que se sentía muy pesada y cansada para tener relaciones. Su pareja reaccionó de distintos modos a esto, algunas veces le insistió para que

tuvieran relaciones sexuales, otras estaba molesto todo el tiempo, otras tampoco él quería por miedo de lastimar al bebé y otras le decía que se iba a buscar a otra mujer.

En las historias de Abril, Sofia y Minerva se interrumpió la vida sexual debido a riesgo de aborto o miedos asociados con éste, esto coincide con las razones reportadas en estudios previos tales como los realizados por LaRossa (1979) y por García, Duarte y Mejía (2012), sin embargo los impactos que esta situación tuvo en la pareja fueron distintos, ya que para Minerva si ha generado conflictos y hasta llegaron a considerar la posibilidad de divorciarse. El esposo de Minerva le ha dicho que se buscará otra pareja sexual, esto es concordante con las estrategias que usan algunos hombres para mantener la vida sexual que se han encontrado en estudios previos (Onaha, Iloobachiea, Obib, Ezuwuc y Ezea, 2002) y denota una construcción masculina de la sexualidad que posibilita la infidelidad y las relaciones extra-maritales. Minerva atribuye estos cambios en su dinámica de pareja y la disminución de su libido sexual a las hormonas, algo que coincide con lo encontrado en estudios previos (LaRossa, 1979)

#### *IV.2 “De cuando los esposos nomas no quieren sexo”: El papel de los hombres en disminuir la vida sexual a lo largo del embarazo.*

En las historias de Fabiola y de Estefanía son sus parejas las que se han negado o al menos han mostrado más restricciones para mantener su vida sexual. Por su parte, Fabiola ha pasado gran parte del embarazo lejos de su pareja, debido a que ella por motivos profesionales vive en México y éste reside en el país de origen de ambos. En el período vacacional Fabiola fue a su país de origen y se encontró con su pareja. Luego de varios meses lejos, Fabiola quería estar sexualmente con él y éste se rehusó porque le daba miedo lastimar al bebé. Fabiola le explicó que no le hacía daño al bebé y lo persuadió para que tuvieran relaciones sexuales éste accedió pero solamente en posiciones que no le hicieran daño al bebé. Además, relata Fabiola que fue frecuente que cuando la pareja le veía la panza perdía el apetito sexual. Ambos vivieron todo un proceso de ajuste que por ratos fue concebido por Fabiola con ternura y cariño y en otros con malestar, celos e inseguridad debido a la posibilidad de ya no gustarle a la pareja por el aumento de la panza, la caída del trasero y los cambios corporales en general.

También Estefanía señala que su pareja no ha querido tener relaciones sexuales con ella a lo largo del embarazo porque tiene miedo de lastimarla a ella o al bebé. Estuvieron asistiendo con una psicóloga quien les dijo que podían tener relaciones sexuales sin problema pero aún así su pareja no quiere. Aunado a eso la hermana de Estefanía le compartió que ella no tuvo relaciones sexuales durante la mayor parte del embarazo y que la única vez que las tuvo, su hijo nació al siguiente día. Tanto a Estefanía como a su esposo les da miedo que si tienen relaciones sexuales su hijo nazca prematuro y se quede en el hospital, cabe señalar que su esposo comienza a mostrarse impaciente, exasperado y ya quiere que nazca el pequeño y puedan retomar su vida sexual.

En diversos estudios (Sapien, Salguero y Córdoba, 2011; Sapien y Cordoba, 2001) se ha encontrado que los hombres experimentan miedo a dañar a los infantes, pierden el deseo sexual durante el embarazo y consideran una aberración tener relaciones sexuales con las mujeres embarazadas porque les parecen irreconciliables la figura de la mujer-madre y la mujer-erótica, esto genera que la relación de pareja se vea trastocada debido. Por otro lado, González y Myer (2001) han reportado que dada la preocupación que se instala en los hombres por lastimar a la madre recurren a las que ellos consideran que son posiciones sexuales “seguras” algo que sí se vio reflejado en el caso de Fabiola.

#### *IV.3 Entre belleza y sexualidad: “Cuando el cuerpo cambia la sexualidad también”*

Otra de las razones por las que las participantes de este estudio expresaron que no deseaban tener relaciones sexuales fue disconformidad e inseguridad por los cambios corporales que se presentan en la imagen y el cuerpo durante el embarazo. Así, Sarahí quien es una mujer blanca, de ojos claros y antes del embarazo era delgada. En el embarazo ha subido 13 kilogramos, ahora Sarahí dice sentirse fea, pesada y gorda. La vida sexual de Sarahí se disminuyó significativamente, en parte por los cambios en su cuerpo y en su autopercepción y en parte porque su libido sexual se vio mermada. Su pareja al inicio del embarazo le insistía para que tuvieran relaciones sexuales pero luego dejó de hacerlo. Una preocupación constante de Sarahí a lo largo del embarazo ha sido que su pareja la engañe debido a que no tienen vida sexual, así que constantemente lo cela o le pregunta que si le gusta alguien más, esto les ha generado algunas discusiones.

Elizabeth ya no se baña junto con su pareja, se siente incomoda de que éste la vea desnuda, no le gusta que le agarre la panza, solamente tienen relaciones sexuales con la luz apagada, siente que en este momento no está bonita y eso hace que se muestre insegura y experimente vergüenza, eso la ha llevado a tener menos ganas de tener relaciones sexuales y menos deseo sexual. Su pareja se ha mostrado comprensivo y ha respetado las negativas de ella a tener relaciones sexuales.

En los casos de Sarahí y Elizabeth se pudo constatar que un factor que impacta en la seguridad, en el deseo sexual y en la vida sexual misma de las embarazadas. Este imaginario del cuerpo bello genera que se coarten algunas prácticas sexuales como bañarse juntos o que disminuyan los encuentros sexuales.

#### *IV.4 El cansancio y la sexualidad: Cuando la energía nomás no da para la sexualidad*

El cansancio es otra de las explicaciones que circundan en torno a las modificaciones que se experimentan en la sexualidad durante el embarazo. Por ejemplo, la participante Marisol y su pareja han tenido pocos encuentros sexuales durante el embarazo, debido a que ella ha estado gran parte del embarazo cansada, con sueño y sintió que disminuyó su libido sexual los primeros meses. Su pareja al inicio le insistía y ella cedía en algunas ocasiones y otras le pedía que lo pospusieran para un día más temprano o que tuviera más energía. Hacia el final del embarazo ella recuperó su deseo sexual pero ahora es la pareja la que no le insiste o se muestra cansado. Con todo, la intimidad y cercanía entre Marisol y su pareja no se ha visto mermada, ya que el esposo se ha mostrado comprensivo, chiqueador y han aprendido maneras más claras y asertivas de conversar las cosas que les pasan durante el embarazo. LaRossa (1979) establece que entre los argumentos que ofrecen las embarazadas para la disminución de la vida sexual están los fisiológicos, los cuales consisten atribuir a las hormonas, al cansancio o a las náuseas la disminución de los encuentros sexuales.

#### *IV.5 Mejoras en la experiencia sexual*

Por su parte, algunas de las participantes refieren que su vida sexual no se vio afectada en sentido negativo. Por ejemplo, Alondra en este embarazo se ha sentido sensual, segura y desinhibida. Cuando se le pregunta si su vida sexual se ha visto trastocada durante el embarazo Alondra dice:

ah no, no, no, me muero, yo me muero, yo así soy, además, yo leí de muchas formas y aparte le pregunté al doctor y me dijo que mientras todo esté bien no tienen porqué dejar de, entonces eso

me hizo como que más, me dio mucha tranquilidad y aparte te digo, yo soy una mujer como muy caliente si tú quieres, entonces, decía no, yo no quiero dejar(Alondra, 33 años, abogada).

Véase como en el caso de Alondra los discursos médicos operan como marcadores que le ofrecen tranquilidad y libertad, ya que validan la “normalidad” y “deseabilidad” de mantener relaciones. Con lo que se puede determinar que tal como lo han propuesto diversos autores (Preciado, 2011; Szasz, 2004) el discurso científico tiene un papel importante en la construcción de la sexualidad moderna.

Laura señala que luego de que pasaron los primeros meses de embarazo su libido y la sensibilidad de sus pechos aumentaron, lo cual le permitía excitarse muy rápido y disfrutar mucho más sus relaciones sexuales. En algún momento sí observó que su pareja evita ciertas posiciones sexuales y ella le preguntó si pasaba algo, éste le dijo que tenía miedo a lastimarla y luego de eso hicieron acuerdos explícitos de cómo querían que fuera su vida sexual los meses de embarazo.

Nancy señala que su vida sexual en el embarazo ha sido muy buena. Los primeros meses su libido sexual, su deseo y su sensibilidad aumentaron y eso generaba que las relaciones sexuales

fueran muy placenteras. En el segundo trimestre la vida sexual fue aún mejor ya que mantenía el mismo libido sexual pero ya sin las náuseas y vómitos del primer trimestre. Nancy identifica que si ha habido algunos cambios en la manera de tener relaciones sexuales, ya ahora no son tan arriesgados y aventureros pero son más cariñosos y amorosos. Ella se muestra crítica a las ideas que señalan que las mujeres madres ya tienen que mostrar más recato, ser menos sensuales y reprimir sus impulsos y deseos sexuales. También acota que un factor importante para mantener su vida sexual satisfactoria durante el embarazo ha sido su pareja, ya que él la hace sentir segura, le sigue diciendo que le gusta con panza y todo y eso para ella es muy importante. Nancy identifica que durante el embarazo su vínculo amoroso se ha hecho más sólido y fuerte, lo que ha generado que haya más trabajo en equipo, más chiqueos y apoyo mutuo.

Estas mujeres se muestran críticas a ciertas normativas sexuales que proscriben las relaciones sexuales para las mujeres-madres. Son mujeres que de modo subjetivo sitúan la sexualidad como parte importante de su vida y de su relación de pareja. Un poco al modo de lo que señala Preciado o Szasz, puesto que con su actuar logran deconstruir las visiones imperantes de cuándo y cómo llevar a cabo la sexualidad. Cabe señalar, que las tres son mujeres que tienen educación superior, altos capitales culturales y económicos, lo que muestra que efectivamente la sexualidad está permeada por la clase y otros factores más tal como lo señala Weeks (1998).

#### *IV.6 Pareja e intimidad en las participantes que decidieron no hablar de sexualidad*

Algunas de las participantes no quisieron hablar de su vida sexual (Kenia, Emilia, Rocío, Paulina, Paty, Regina) pero sí lo hicieron de su vida de pareja, por ejemplo Paulina señala que durante el embarazo se ha sentido más irritable con su pareja, ella lo atribuye a las hormonas, pese a esta irritabilidad ella ha ganado la confianza y tranquilidad de que su vínculo es más estable e inquebrantable, como ella lo dice “tienen algo que los une para toda la vida”. Por su parte, Paty y su pareja a partir del embarazo han comenzado a compartir más tiempo juntos y se han vuelto más hogareños, no les gusta tanto salir pero disfrutan cocinar o hacer actividades juntos, sobre todo los fines de semana que la pareja de Paty no trabaja. Para Rocío con el embarazo ha venido un nuevo tipo de vínculo relacional, uno que ella define como más serio, más estructurado, duradero e inquebrantable.

En otros casos, como el de Emilia, Regina o el de Kenia es precisamente durante el embarazo cuando la brecha entre ellas y sus parejas se hizo mayor y en algunas ocasiones (Emilia y Kenia) irreparable. Tanto Regina como Emilia identifican que en el embarazo ellas comenzaron

a restringirse de beber alcohol, fumar, asistir a bares o desvelarse, algo que sus parejas no estuvieron dispuestas a hacer. Dado que sus parejas continuaban con sus mismos ritmos de vida ellas se mostraron molestas, celosas y se generaron constantes conflictos. Por su parte Kenia, luego del diagnóstico de embarazo no volvió a ver a su novio con quien tenía una relación de un año y medio, como ella dice “se hizo ojo de hormiga”.

Tanto en las historias de Emilia como de Regina se puede observar que los imaginarios sociales de género de los que hablan autoras como Szasz (2004) y Viera (2014) se hicieron aún más evidentes durante el embarazo. En Emilia y Renata la figura de la mujer-madre orientó muchas de sus actividades y decisiones, en cambio sus parejas durante el embarazo siguieron con sus actividades habituales y sus ritmos de vida.

## V. REFLEXIONES FINALES

1) Algunas de las participantes señalan que han interrumpido su vida sexual debido a prohibiciones médicas, problemas de salud y miedo a lastimar al bebé o al aborto. En esas explicaciones se traza un vínculo directo entre sexualidad y penetración. Entonces quedan las siguientes interrogantes: ¿Por qué cuando se les pregunta a las participantes cómo es su vida sexual se habla solamente de la penetración? ¿Qué significa para estas participantes sexualidad? ¿Será que nos encontramos ante sociedades coito céntricas tal como afirma Preciado (2011)?

2) En ciertas mujeres el imaginario de lo bello tiene un papel importante en el deseo sexual y el placer sexual. Este imaginario está constituido por ideas asociadas a la delgadez y la sensualidad, mismas que se ponen en tensión durante el embarazo. Con respecto a esto quedan interrogantes como ¿Cómo es que se ha construido la idea de que la sexualidad, sensualidad y el placer solamente es una posibilidad para las mujeres bellas y/o delgadas en las sociedades híbridas como lo es Guadalajara?

3) Elementos que han permitido que la vida sexual de las participantes sea satisfactoria son: a) capacidad de dialogar con la pareja acerca de los miedos, ideas o restricciones que están interviniendo en las relaciones sexuales; b) que las parejas estén constantemente recordándole a las participantes lo mucho que les gustan, lo bellas que se ven. C) Los niveles educativos, la clase social y el capital cultural de las participantes son elementos importantes para deconstruir los discursos y normativas que dictan cómo y quién puede disfrutar de la sexualidad.

4) La intimidad en la pareja se ve reconfigurado debido a: 1) el papel de las hormonas en cambiar los modos de interacción y relación que se están suscitando en la pareja. 2) que las parejas continúan con los mismos ritmos de vida, hábitos de socialización, consumo de alcohol y tabaco y ellas en pos de la salud de los fetos cambian esos hábitos, lo cual genera conflictos y distanciamiento de pareja. Este segundo elemento responde a construcciones de género.

5) Es común que las participantes señalen que el embarazo les ha dotado de un vínculo inquebrantable, seguro y duradero, lo cual da cuenta de la continuidad de un imaginario de la familia tradicional: padre, madre e hijo.

6) Algunas de las mujeres experimentan celos, inseguridad, conflictos y tensiones con sus parejas durante esta etapa, por lo que es necesario colocarlo como un tema de intervención.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Brtnicka, H., Weiss P. y Zverina, J. (2009): "Human sexuality during pregnancy and the postpartum period". En: Bratisl Lek Listy, [110], pp. 427-431.

Canizo, E. y Salinas, F. (2010): "Conductas sexuales alternas y permisividad en jóvenes universitarios". En: Enseñanza e investigación en Psicología. [25], pp. 285-309.

Castañeda, I. (2016). La configuración de género en mujeres profesionistas no madres en Guadalajara, México. Tesis doctoral: CIESAS OCCIDENTE

Collignon, M. (2011). "Discursos sociales sobre la sexualidad: narrativas sobre la diversidad sexual y prácticas de resistencia". En: Comunicación y sociedad, pp.133-160.

Deluze, G. (1995). Conversaciones 1972-1990. Valencia: Pre-Textos.

Femanías, M. y Soza, P. (2009): "Poder y violencia sobre el cuerpo de las mujeres". En: Sociologías, [21], pp. 42-65.

Foucault, M. (2003). Vigilar y castigar.

García, M.; Duarte, L. y Mejías, M. (2012): "Evaluación de un programa de educación sexual sobre conocimientos y conductas sexuales en embarazadas". En: Enfermería Global. 11 [28], pp. 453-464.

García-Canclini, N. (1997). Culturas híbridas y estrategias comunicacionales. Estudios sobre las culturas contemporáneas. 2(5), 109-128.

Gómez, S. y Moreno, M. (2012): "La expresión de la sexualidad durante la gestación y el puerperio". En: Cultura de los cuidados (edición digital) 16[33], pp. 67-74

González, I. Y Miyar, E. (2001): "Sexualidad femenina durante la gestación". En: Revista Cubana Med. Gen Integr, 17 [5], 497-501.

LaRossa, R. (1979): "Sex during pregnancy: A symbolic interactionist analysis". En: The Journal of Sex Research, 15, pp. 119-128.

Olessen, V. (2012). "Investigación cualitativa feminista de principios del milenio. Desafíos y perfiles". En N. Denzin y Y. Lincoln: Paradigmas y perspectivas en disputa. Manual de investigación cualitativo. Vol. II. (pp. 111-198). Barcelona: Gedisa.

Onaha, H.E., Iloabachica, G.C., Obib, S.N., Ezugwuc, F.O., & Ezea, J.N. (2002): "Nigerian male sexual activity during pregnancy". En: International Journal of Gynecology and Obstetrics, 76, pp. 219-223.

Preciado, B. (2011): Manifiesto Contrasexual. Traducción Julio Díaz y Carolina Meloni Barcelona: Editorial Anagrama.

Puleo, A. (2003): "Moral de la transgresión, vigencia de un antiguo orden". En: Revista ISEGORIA, 28, pp. 245-251.

Rengifo-Reina, H., Cordoba-Espinal, A. y Serrano-Rodríguez, M. (2012): "Conocimientos y prácticas en salud sexual y reproductiva de adolescentes escolares en un municipio colombiano". En: Salud Pública, pp. 558-569.

Rodríguez, M. y Ramón, E. (2013): "Características y evolución del patrón sexual de la mujer embarazada". En: Revista electrónica trimestral de Enfermería, 32, pp. 362-370.



Sacomori, C. y Cardoso, F. (2008): “Prácticas sexuales de gestantes brasileñas”. En: *Revista Chilena de Obstetricia Ginecologica*. 73 [5], pp. 313-317.

Santos, S. Fonseca, L. y Araujo, H. (2012): “Investigación: Sex Education an the views or yougpeopleon genderand sexuality inportuguese schools”. En: *Educação, Sociedade & Culturas*, 35, pp. 29-44, disponible en: [http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC35/ESC35\\_Santos.pdf](http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC35/ESC35_Santos.pdf)

Sapién, J. y Córdoba, D. (2011): “Comportamiento sexual de varones durante el embarazo: Casos en la Ciudad de México”. En: *Terapia Psicológica*, 29 [2], pp. 185-190.

Secretaria de Salud Jalisco (2016). Promueve SSJ la salud sexual y reproductiva para adolescentes. Disponible en: <http://ssj.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/6705>.

Szasz, Y. (2004). “El discurso de las ciencias sociales sobre las sexualidades”. En: Caceres, C., Pecheny, M. y Terto, V. (coord.). *Ciudadanía sexual en América Latina: Abriendo debate*Lima: Universidad Peruana Cayetano, pp. 65-77.

Toole, M., Coghlan, B., Holmes, W. y Xeutvongsa, A. (2005): Study of young men’s sexual behavior. Vientiane, Lao People’s Democratic Republic. August–November 2004. Burnet Institute. Centre for International Health. Funded by de the Royal Netherlands Embassy Bangkok. (Vientiane men’s sexual behavior study 2005).

Viera, C. (2014): “Lógicas de risco na experiencia da sexualidade juvenil”. En: *Forum Sociológico. Circulação de saberes e desafios em saúde*, 24, pp. 89-94

Von Sydow, K. (1999). “Sexuality during pregnancy and after childbirth: A metacontent analysis of 59 studies”. En: *Journal of Psychosomatic Research*, 47, pp. 27-49.

Weeks, J. (1998). *Sexualidad*. México, D.F: Paidós. PUEG

**LA INCIDENCIA DEL TERRITORIO  
Y LOS CONOCIMIENTOS EN LA GLOBALIZACION  
DE LOS QUESOS ARTESANALES:  
UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE SIAL**

LÓPEZ SANTOS, JONATHAN  
SANTOS CORRAL, MARÍA JOSEFA

# LA INCIDENCIA DEL TERRITORIO Y LOS CONOCIMIENTOS EN LA GLOBALIZACIÓN DE LOS QUESOS ARTESANALES: UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE SIAL\*

## I. INTRODUCCIÓN

Los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) constituyen unidades organizadas de producción, transformación y/o servicios agroalimentarios con características territoriales específicas, donde actores heterogéneos establecen vínculos de organización a una escala espacial determinada (Boucher; 2012). En la actualidad los SIAL enfrentan retos asociados a la realidad del sector agroalimentario mundial: a) una creciente demanda de alimentos; b) consumidores con nuevas exigencias de calidad e inocuidad; c) cadenas de supermercados que dominan los canales de distribución; d) empresas transnacionales de alimentos que controlan el mercado; e) cadenas de comida rápida que compiten con productos artesanales; f) nuevas formas de gobernanza entre los implicados en las cadenas agroalimentarias; (Boucher; 2012). Con referencia a lo anterior, la inserción y permanencia de los SIAL en los mercados actuales, depende de su capacidad para movilizar recursos específicos de una forma racional y eficiente, incorporando valor añadido a la producción agroalimentaria y facultando la rentabilidad de largo plazo.

En este sentido, diversas investigaciones han resaltado el papel de la innovación como factor que condiciona la competitividad de sistemas productivos tipo SIAL (Méndez, 2002; Caravaca et al., 2005), debido a que permiten la adaptación recurrente a los cambios y desafíos del entorno.

Los mecanismos de generación de innovaciones están determinados por el tipo de conocimiento involucrado. De acuerdo con la literatura sobre “bases de conocimiento”, se pueden diferenciar entre tres tipos o bases de conocimiento: sintética, analítica y simbólica. La primera, agrupa conocimientos tácitos, referidos a un saber-hacer generado por dinámicas recursivas de prueba y error. La analítica está conformada por conocimientos codificados procedentes de la investigación científica y tecnológica. La simbólica está relacionada con características estéticas de productos, son conocimientos altamente tácitos y dependen de factores subjetivos y ambiguos como el gusto o las tendencias (Mattes, 2012; Asheim, 2007; Martin, 2013).

Cuando predomina la base simbólica, las innovaciones se basan en la creatividad y el conocimiento cultural, es decir, se orientan a la creación de significados, deseos, cualidades estéticas, símbolos e imágenes. Cuando la base analítica es la preponderante, la innovación se basa principalmente en modelos formales, conocimientos codificados y medidas racionales (Roman, 2013).

En esta secuencia de ideas, en la presente investigación se considera que las tres bases de conocimientos están presentes en los SIAL, asociadas a distintos ámbitos de la actividad agroalimentaria, a pesar de la ausencia de estudios que profundicen en la temática. En los casos

---

\* Esta investigación fue posible gracias al apoyo del Proyecto PAPIIT, IN301915 Conocimientos locales, medio ambiente y globalización: evolución de las prácticas agrícolas de los pequeños productores en México, España y Estados Unidos.

se verá la manera en que el conocimiento simbólico ligado a lo que Aurier et al (2005) caracterizan como *terroir*, es el motor que impulsa el cambio en los productos de la región. Cambio, que, por otro lado, debe garantizar la permanencia del vínculo simbólico que el producto ha establecido con los consumidores.

Comprender y sistematizar las particularidades estas bases de conocimiento y de sus formas de transferencia, resulta relevante en términos de contribuir al entendimiento de las dinámicas de innovación en el SIAL. De igual manera, permite brindar un marco de referencia para proyectos y políticas vinculados a la transferencia de ciencia y tecnología en los SIAL.

Adicionalmente, en el trabajo se considera incluir el análisis de los consumos ligados a la región, a la cultura del lugar y su vínculo con los requerimientos y la competencia de los productos globales. Es este vínculo tradición-consumo-globalización uno de los motores que impulsan el desarrollo de las innovaciones (generalmente en proceso) para mantener un producto “autóctono” ligado al sabor y a las referencias locales, pero que puede competir con otros productos y en mercados globales.

Para el trabajo se presentan dos casos de SIAL vinculados a la producción de quesos artesanales: SIAL-Aculco y SIAL-Cabrales. El primero está ubicado al noroeste del Estado de México, en el centro de la República Mexicana. Se trata de un sistema de producción de leche y queso artesanal estructurado en torno a una concentración de más de ochenta queserías (Crespo, et al. 2014). Por otro lado, el SIAL-Cabrales, está localizado en Concejo de Cabrales perteneciente al Principado de Asturias, España. Es un SIAL donde se elabora un queso madurado con Denominación de Origen y actualmente está constituido por 29 queserías (González y Cuervo-Arango, 2011). En correspondencia, los objetivos de la investigación fueron: a) especificar las características de las bases de conocimiento en los SIAL de acuerdo con el esquema de Asheim (2007) y con el vínculo entre consumo y cultura; b) analizar los procesos de transferencia de conocimientos de acuerdo al esquema señalado, considerando la vinculación con el mercado; c) caracterizar el papel que juega la innovación en los cambios a los procesos de producción de alimentos que deben conservar sabores tradicionales.

## II. METODOLOGÍA

Se utilizó la metodología de estudio de caso, bajo la modalidad de dos casos en contextos distintos (SIAL-Aculco y SIAL-Cabrales) con una unidad de análisis (Yin, 2009:46). La recolección de datos involucró una triangulación de métodos y fuentes, a fin de obtener una mayor amplitud, profundidad y validez. Las entrevistas se realizaron en cuatro periodos de trabajo de campo (agosto 2015; marzo, junio y octubre de 2016), se utilizó un muestreo no estadístico “en cadena o por redes”.

Para la obtención de la información se llevó a cabo un trabajo etnográfico que en el caso de Cabrales supuso estar en la comunidad durante dos periodos: 15 días en agosto de 2015 y 20 días en septiembre-octubre de 2016. En este periodo se trató de seguir la vida cotidiana de los productores de queso, asistiendo a sus festivales y ferias y entrevistando a veinticinco productores, a sus proveedores, a sus clientes, así como a los integrantes del Consejo Regulador de la Denominación de Origen, y a cinco representantes de organizaciones públicas.

En SIAL-Aculco se hicieron dos estancias de trabajo de campo: 8 días en marzo 2015 y 15 días en junio 2015; se entrevistaron a veinte productores de queso, a dos asociaciones de productores y a tres representantes de organizaciones públicas; de igual forma, se intentó

seguir la vida cotidiana de la comunidad. Se recolectaron datos sobre tipos de conocimientos implicados en la actividad agroalimentaria local, origen de los conocimientos, mecanismos de transferencia de saberes y modos de aprendizaje. Las entrevistas se transcribieron y examinaron a través de una interpretación cualitativa, basada en definiciones operativas obtenidas de la revisión de literatura sobre bases de conocimiento (Asheim, 2007).

### III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### III.1 *Los casos de estudio: SIAL-Aculco y SIAL-Cabrales*

En el SIAL-Cabrales, la actividad ganadera se ha transformado gradualmente, de una producción extensiva en alta montaña hacia una producción estabulada, incluye ganado bovino, caprino y ovino. La Denominación de Origen Protegida (DOP) de Cabrales, condiciona la producción de leche y queso a 18 comunidades del Concejo de Cabrales y 3 del Concejo de Peñamellera Alta. Existen en Cabrales, 29 queserías y 47 productores de leche (<http://www.quesocabrales.org/>) en un área de 238 km<sup>2</sup>. El “Cabrales” es un queso azul, de pasta blanda, forma cilíndrica y sabor muy intenso; la presentación de venta más común es de 2 o 3 kg. En su elaboración se puede utilizar leche de vaca, cabra u oveja, o bien, mezclas de dos o tres tipos de leches. Su particularidad radica en una etapa de maduración en cuevas naturales. En torno a la concentración de agroindustrias del SIAL-Cabrales convergen otros actores que estructuran el sistema agroalimentario: proveedores de insumos (forrajes, cuajo, sal, etc.), proveedores de materiales y equipos (arnios, tinas, enfriadores, etc.), intermediarios para la comercialización (TGT Asturias, COASA, Lisfersa, S.A o Asturques); el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Cabrales (órgano que garantiza el cumplimiento de las normas de la Denominación de Origen), la Fundación Cabrales (encargada de la promoción y difusión del queso), la Asociación para el Desarrollo Rural e Integral del Oriente de Asturias (que ha financiado la puesta en marcha de nuevas queserías), el Laboratorio Interprofesional Lechero y Agroalimentario de Asturias “LILA” (encargado de realizar análisis bioquímicos y microbiológicos a leche y queso), el Instituto de Productos Lácteos de Asturias (IPLA) el Ayuntamiento de Cabrales y la Consejería de Desarrollo Rural.

Por su parte en SIAL-Aculco la elaboración de quesos inició en la década de 1960 ligada a la actividad ganadera de la región y tuvo un crecimiento relevante en los años ochenta y noventa. El incremento en el número de queserías está relacionado con la disponibilidad de leche en la zona y a la transmisión local de saberes, que han generado una tradición quesera en el municipio. La cercanía física con grandes centros de consumo (Toluca, México y Querétaro) asociado a una favorable la red de vial que comunica el territorio de Aculco, constituyen recursos específicos determinantes en la permanencia y crecimiento del SIAL (Castañeda, *et al.* 2009).

La elaboración de quesos resulta de una concentración de 88 queserías (Crespo *et al.*, 2012), y alrededor de 266 productores de leche (Castañeda, *et al.* 2009) en un espacio de 492 km<sup>2</sup>. También están presentes de proveedores (insumos, equipo y maquinaria), intermediarios, ISEM<sup>1</sup> (otorga permisos de funcionamiento a las queserías), UAEMéx<sup>2</sup> (realiza investigación), SEDAGRO<sup>3</sup> y SAGARPA<sup>4</sup> (facilitan capacitación, financiamientos, apoyos). Los quesos

<sup>1</sup> Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

<sup>2</sup> Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx)

<sup>3</sup> Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México (SEDAGRO)

elaborados incluyen seis tipos: oaxaca, molido, manchego, panela, provolone y de morral. Son alimentos comercializados local y regionalmente, en municipios vecinos (Jilotepec, Atlacomulco, Ixtlahuaca), en la ciudad de Toluca (capital del Estado de México), en la Ciudad de México y en los Estados de Querétaro e Hidalgo. La producción semanal de quesos se estima en 43 209 toneladas (Castañeda, *et al.* 2009).

### III.2 *Conocimientos de base simbólica en los SIAL*

Los conocimientos de base simbólica se encontraron en aquellos significados y valores que otorgan a los quesos un anclaje territorial. Son saberes altamente tácitos y localizados, construidos en una relación recurrente entre producción y consumo. En este tenor, los quesos constituyen elementos simbólicos que los actores asocian con otros aspectos del SIAL (e. g. eventos históricos, tradiciones, paisaje, forma de vida, recursos naturales). En otras palabras, además de su valor tangible como alimentos que satisfacen una necesidad fisiológica, los quesos tienen impregnado un valor intangible asociado con el territorio del SIAL. El simbolismo de los quesos permite a los actores, vía la producción y consumo, evocar aspectos de su vida y experimentar sentimientos de pertenencia e identidad. Además, el indicador de "territorio" puede mejorar la calidad percibida y las inferencias de la imagen regional en la imagen de los productos (Aurier *et al.*, 2005)

La base de conocimientos simbólica en ambos SIAL es compartida en una "comunidad interpretativa" es decir, por un grupo de actores (productores, intermediarios, consumidores), que tienen una manera similar de entender y valorar los quesos. Se trata de una forma afín de generar representaciones mentales asociadas con los quesos, basada en: 1) una cercanía con el territorio del SIAL, es decir, los actores comparten referentes "identitarios" (i. e. etnohistoria, creencias, valores y normas, lengua, productos materiales y prácticas colectivas); 2) una cercanía con el proceso de producción, esto es, los actores conocen cómo se elaboran los quesos (i. e. su historia, sus cambios y sus características de pequeña escala y elaboración artesanal); 3) los actores consumen habitualmente los quesos, conoce sus características organolépticas (sabor, aroma, textura, color, forma, consistencia, etc.) y saben diferenciar un producto de calidad; además, reconocen cuestiones como el embalaje genuino, generalmente muy simple, con aspecto anticuado y no demasiado "limpio" lo que supone entre otras cosas una estrategia de comercialización distinta a los productos globales.

### III.3 *Transferencia de conocimientos de base simbólica en los SIAL*

La naturaleza tácita y subjetiva de los conocimientos de base simbólica implica que su transmisión requiera contacto "cara a cara", en tal sentido, la concentración de agroindustrias en los dos SIAL es un factor que facilita la interacción de actores (intencionales y no intencionales), la comunicación y la transferencia de conocimientos simbólicos. La ubicación de un número considerable de agroindustrias en un espacio delimitado deviene en la posibilidad de acceder a conocimiento por simple observación.

En este sentido, la transferencia de estos conocimientos se genera en las dinámicas de vida cotidiana en el SIAL, en sus prácticas sociales habituales, en conversaciones informales, en la observación, en el murmullo y en la trasmisión generacional. En ambos SIAL, los actores comparten lazos de amistad, parentesco y vecindad que favorecen actitudes de confianza y

---

<sup>4</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

reciprocidad, constituyendo excelentes canales para transmitir toda información relacionada con los quesos: lo que se sabe, lo que se cree y lo que se dice de ellos.

“Casi todas las queserías que hay aquí son por herencia familiar, a ver, mi madre hace queso, porque sus padres hacían queso, los abuelos hacían queso, y así, entonces es una tradición, un modo de vida que la gente conoce, y siguen con ello” (Productor de SIAL-Cabrales)”

“¿Cómo aprendió a hacer quesos? Desde joven, desde niño trabajando en otras queserías más antiguas, me empecé a emplear desde 9 años, ayudaba a lavar, a veces sin sueldo, te invitaban un refresco (Productor de SIAL-Aculco)”

La base de conocimiento simbólica también es transmitida en una cadena de relación productor-intermediario-consumidor vía actividades de degustación y enseñanza de las características del queso. Es una transferencia interactiva que ocurre en el sitio de venta, donde el quesero ofrece su producto a los consumidores y simultáneamente comunica los rasgos simbólicos. La interacción productor-intermediario-consumidor, es un mecanismo para “capacitar” al consumidor y transmitir toda la información que necesita para valorar los quesos. Lo anterior se refleja en las palabras de los queseros:

“La otra vez llegó una señora con un chamaquito, y dijo de dónde sacan la leche y la señora le dijo del toro, y yo le dije no, es de la vaca, por eso tengo esto (una pequeña figura de cerámica de una persona ordeñando a una vaca), para que se den más o menos una idea (Productor de SIAL-Aculco)”

“Yo cuando viene turistas les pregunto si quieren ir a ver las instalaciones y casi el cien por cien dicen que sí, y los llevo a la quesería o a la cueva de maduración” (Productor de SIAL-Cabrales)

#### *III.4 Conocimientos de base sintética en los SIAL*

Los conocimientos de base sintética, en ambos casos de estudio se condensan en un saber-hacer vinculado a la producción de queso. Los productores agroindustriales comparten un conocimiento práctico relacionado con la elaboración artesanal de quesos, que se caracteriza por ser de origen endógeno, con una construcción de larga data y una evolución a partir de prueba-error. El queso se caracteriza por un alto grado de artesanía que no es fácilmente imitable. Sus productos se derivan de recetas tradicionales que se reinterpretan para satisfacer el gusto moderno (Testa, 2014). Los queseros poseen un conjunto de capacidades que les permiten identificar, sin ayuda de instrumentos de medición, calidades de los insumos y puntos críticos del proceso productivo: temperatura de cuajado, cantidades de cuajo o sal, acidez, determinación de punto de hebra, tiempo de maduración. Además, han desarrollado destrezas operativas que les permiten realizar eficientemente su labor, por ejemplo: para el malaxado del queso Oaxaca, para moler y moldear el queso “molido” o para voltear y “sobar” el queso Cabrales durante la maduración. Aunque el conocimiento sintético en los dos SIAL se basa en habilidades prácticas concretas, su diversidad radica en las capacidades propias de las agroindustrias, cuyos procesos productivos combinan en distintos niveles lo tácito y lo codificado.

Los productores de queso constituyen una “comunidad de práctica”, es decir, un grupo de personas que comparten intereses, experiencias, un oficio y un saber-hacer (Martin, 2013). Los queseros están unidos informalmente por su experiencia y habilidades. Tanto el queso Cabrales como los quesos de Aculco, son alimentos obtenidos por medio de recetas tradicionales que utilizan leche sin pasteurizar y sin aditivos.

### III.5 Transferencia de conocimientos de base sintética en los SIAL

En la transmisión de conocimientos de base sintética se observaron distintos mecanismos (Cuadro 3). En primer lugar, por medio de la interacción entre productores de queso, la afinidad de intereses y experiencias facilita las relaciones, al tiempo que, permite entender, identificar, transferir y aprovechar nuevos conocimientos. Aquí los flujos de saberes pueden ser caracterizados como "boca a boca" (Maskell, *et al.*, 2004) y se presentan de forma generacional o por relaciones sociales de amistad y/o familiares. Son mecanismos de transferencia "haciendo", "usando" e "interactuando" donde el contacto "cara a cara" de productores con ayudantes y/o aprendices permite el aprendizaje, resolver problemas de carácter técnico y recoger ideas para mejorar sus procesos de producción.

La concentración de agroindustrias permite la transmisión por observación y comparación, la posesión del saber-hacer permite a los productores reconocer y absorber conocimiento por simple observación, sin entrar en contacto directo con otros actores. En algunos casos, se realiza "ingeniería inversa", esto es, comprar un queso de la competencia para analizarlo a detalle con la intención de tomar ideas y mejorar sus propios productos. Además, la cercanía permite que, ante problemas en el proceso de elaboración los productores visiten otra quesería y pidan asistencia. En el caso particular de SIAL-Aculco es común la transferencia de conocimientos sintéticos por movilidad de trabajadores entre queserías.

**CUADRO 2 MECANISMOS DE TRASFERENCIA DE CONOCIMIENTOS DE BASE SINTÉTICA EN SIAL-ACULCO Y SIAL-CABRALES**

Tipo de transmisión	Narraciones de las entrevistas
Entre productores	<p><i>¿Alguna vez otro productor le ha pedido ayuda para solucionar algún problema de producción? Si, aquí con quesos Juárez, a veces, le decía hazle así con tus trabajadores, ya sabes que le echen ganas, no sé, platicando, depende del problema que tengan ellos (Productor de SIAL-Aculco).</i></p> <p><i>¿Cuándo llegas a tener algún problema en el proceso pides asesoría? Básicamente con el conocimiento que ya tiene mi mujer o su madre, ya con un tema más complicado, si, tiras de algún elaborador, un contacto, algún pariente, que te echen una mano (Productor de SIAL-Cabrales).</i></p>
Generacional	<p><i>¿Cómo aprendió a hacer quesos? Por medio de mi hermano y de mi papa; mi papá fue uno de los primeros queseros (Productor de SIAL-Aculco).</i></p> <p><i>¿Cómo empezaron a elaborar queso? Nosotros, por los antepasados, es lo que nos enseñaron en casa, es lo que había en casa y suele pasar de padres a hijos, luego cuando los hijos no quieren seguir, pues se queda ahí; pero nosotros somos descendientes de queseros (Productor de SIAL-Cabrales).</i></p>
Por movilidad de empleados	<p><i>En mi planta tengo 4 trabajadores permanentes, y en expendio tengo 3; ¿Les pide alguna formación? No realmente no, aquí los capacitamos. Y en la quesería, hay gente que ha ido trabajando en otras queserías y ya tienen el conocimiento básico (Productor de SIAL-Aculco).</i></p>



De productores a consumidores	<p>“Hay clientes que te dicen le faltó un poquito de sal, un poco más duro; que se vea bonito para regalo; te dicen yo he visto que le ponen así. También hay quejas te dicen ahora no nos gustó, iba seco” (Productor de SIAL-Aculco).</p> <p>¿Sus clientes le han dado ideas para mejorar el queso? Si no les gusta si te hacen la crítica de lo que no les gusta, para que intentes mejorar. ¿Y qué exigencias le han pedido o qué crítica? muchas, que el queso estaba muy seco, que no está cremoso, que no tiene el suficiente color azul que debe tener, que está duro (Productor de SIAL-Cabrales).</p>
-------------------------------------	---

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo (2015-2016)

### III.6 Conocimientos de base analítica en los SIAL

Los conocimientos de base analítica se hacen evidentes mediante: a) actores de orden científico y tecnológico (universidades, organismos públicos de apoyo, técnicos, extensionistas, investigadores, académicos y consultores); b) proveedores especializados que transfieren tecnología a las agroindustrias; c) publicaciones y conocimientos codificados relacionados con los SIAL. En SIAL-Aculco, se tiene una presencia temporal de la UAEMéx vía académicos y estudiantes que realizan investigaciones de licenciatura y posgrado en distintos ámbitos del conocimiento (ciencias agropecuarias, economía, sociología, biotecnología). También se tiene presencia permanente de organismos públicos SEDAGRO, SAGARPA, ISEM y la Dirección de Desarrollo Agropecuario del Ayuntamiento de Aculco, que apoyan a los productores con asistencia técnica, capacitaciones y acceso a financiamientos.

En SIAL-Cabrales, tienen presencia temporal de la Universidad de Oviedo a través de docentes y estudiantes que hacen investigaciones. Además, están de forma permanente en el territorio: el Consejo Regulador de la D.O.P. Cabrales, el Laboratorio Interprofesional Lechero y Agroalimentario de Asturias “LILA” (encargado de realizar análisis bioquímicos y microbiológicos a leche y queso), y la Consejería de Desarrollo Rural que apoya con asistencia técnica, asesorías y acceso a subvenciones. En Cabrales es particularmente relevante la codificación y protección de saberes que se ha logrado vía el reglamento de Denominación de Origen, donde se estipulan de forma explícita las características del genuino queso Cabrales y de su correcto proceso de elaboración y maduración (Asturias, 1985). La denominación de origen refuerza la autenticidad del queso a la vez que lo vincula con el territorio en el que se elabora.

### III.7 Transferencia de conocimientos de base analítica en los SIAL

El flujo de conocimiento de base analítica en los dos SIAL se presenta mediante canales de vinculación entre agroindustrias, actores científico-tecnológicos y proveedores de tecnología. Estos canales incluyen: contactos informales, flujos de recursos humanos, actividades de difusión y divulgación, servicios de asesoría, asistencia técnica, consultoría y demostraciones de funcionamiento de equipos. Se trata de una transferencia unidireccional (e. g. de Universidades hacia las agroindustrias), de corto o mediano plazo y con niveles de formalidad de baja a media. Aquí la transmisión es codificada, en exposiciones, utilizando folletos, manuales, instructivos, pero en cierta medida, también es tácita (vía el conocimiento incorporado en estudiantes, docentes, etc.).

En SIAL-Cabrales destaca la transferencia de conocimientos a través del Consejo Regulador, que tiene contratada una bióloga para verificar que las queserías cumplen todos los requisitos de calidad y origen que señala Reglamento de la Denominación de Origen. Por

medio del Consejo Regulador también se realizan cursos grupales de capacitación y se facilita la asistencia de productores a ferias y conferencias. El LILA Asturias, es contratado por los elaboradores de queso para realizar análisis microbiológicos y fisicoquímicos a la leche y queso, con estos estudios se aseguran de cumplir las normativas sanitarias de Asturias. Además, LILA Asturias en colaboración con el IPLA han desarrollado proyectos de investigación par a mejorar la calidad de los quesos. Se realizan también catas de degustación que contribuyen a mejorar la consistencia y sabor del queso. Por su parte, la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos de Asturias proporciona asistencia técnica a productores de leche, campañas gratuitas para saneamiento del ganado, revisiones veterinarias, y acceso a subvenciones vinculadas con la actividad (Cuadro 3).

**CUADRO 3 MECANISMOS DE TRASFERENCIA DE CONOCIMIENTOS ANALÍTICOS EN SIAL-CABRALES**

	Narraciones de las entrevistas
<i>Vínculo con actores científico-tecnológicos</i>	<p><i>“En formación y eso, hacer cursillos, si tengo bastantes ¿qué tipo de cursos? básicamente de elaboración, que, aunque sabía siempre aprendes algo ¿dónde los ha tomado? aquí por mediación del Principado de Asturias”</i></p> <p><i>“Bueno, alguna vez, algunos años crearon unos fermentos típicos autóctonos de cabrales con alguna universidad, ¿y no te acuerdas qué Universidad? no estoy segura, pero me parece que de Salamanca”</i></p>
<i>Consejo Regulador</i>	<p><i>“¿Alguna vez ha venido algún técnico a darles un curso? Más bien, los de sanidad, y la bióloga, si tienes una cosa que te falla puedes preguntar”</i></p> <p><i>“¿Son cursos particulares para ustedes en la quesería o para un grupo de productores? Para un grupo de productores, como tenemos el Consejo Regulador y la Fundación, te convocan normalmente a estos cursos”</i></p>

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo (2015-2016)

En SIAL-Aculco es relevante el flujo de conocimientos de investigadores, docentes y estudiantes (UAEMéx) hacia productores de queso, por medio de prácticas profesionales, estancias en las queserías, reuniones con las asociaciones de queseros, visitas de productores a instalaciones de universidad, prácticas de campo e investigaciones científicas. Resultado de tal interacción se han generado numerosas tesis, libros y artículos científicos relacionados con el SIAL. El ISEM, como organismo estatal encargado de verificar las condiciones sanitarias de las queserías proporciona cursos grupales de capacitación (en temas de buenas prácticas de manufactura) y apoya con asistencia técnica durante las verificaciones. A través de la Dirección de Desarrollo Agropecuario, se han generado convenios con la UAEMéx para que, médicos veterinarios tengan presencia permanente en el territorio a fin de brindar asistencia técnica a productores de leche. De igual manera, se tiene presencia proveedores de insumos que han realizado demostraciones y capacitaciones para elaboración de yogurt, uso de leche en polvo y nuevos equipos (malaxadoras, calentadores solares) ver Cuadro 4.

**CUADRO 4. MECANISMOS DE TRASFERENCIA DE CONOCIMIENTOS ANALÍTICOS EN SIAL-ACULCO**

	Narraciones de las entrevistas
<i>Vínculo con actores científico-tecnológicos</i>	<i>“Fue con la UAEMéx, vino un biólogo y estuvo como 8-15 días haciendo su servicio, entonces le enseñó a usar la pipeta y algunos otros químicos como el hidróxido, algunos químicos que tienen sabor para el queso(Produtor de quesos”</i>
<i>Vínculo con</i>	<i>“Si ha venido Salubridad a dar cursos de buenas prácticas de higiene, digamos que ellos vienen, te</i>

<i>organismos públicos</i>	<i>dicen traigan a sus trabajadores, les vamos a enseñar como lavarse las manos; en los dos últimos 2 años ha sido alguna vez” (Productor de quesos)”</i>
<i>Vínculo con proveedores</i>	<i>“Para el yogurt si, nos vinieron a dar una capacitación, vino una empresa que se llama “Vivolac” que venden cultivos lácticos y cosas así” (Productor de SIAL-Aculco)”</i>

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo (2015-2016)

Debido a cuestiones de competencia entre queserías, hay conocimientos de tipo analítico a los cuales los queseros sólo pueden acceder si son miembros de una determinada organización (Consejo regulador en Cabrales y Asociaciones de queseros en Aculco). Además, al tratarse de conocimientos codificados la distancia espacial con actores científico-tecnológicos es poco relevante, las visitas temporales de técnicos o investigadores a las queserías resultan suficientes para la transferencia.

#### IV. CONCLUSIONES

En los casos analizados están presentes las tres bases de conocimiento, no obstante, se identificó una mayor relevancia de la base simbólica y sintética, sustentada en las características propias de los SIAL: formados por agroindustrias de tipo rural, con procesos de elaboración artesanal y una larga historia de producción. La base simbólica, se encontró a través de quesos con atributos intangibles que constituyen verdaderos referentes identitarios para el consumidor. Estos conocimientos, son compartidos en una “comunidad interpretativa” es decir, por un grupo de actores (productores, intermediarios, consumidores), que tienen una manera similar de entender y valorar los quesos. La transmisión de la base simbólica se genera en las dinámicas de vida cotidiana de los SIAL y en una cadena de relación productor-intermediario-consumidor vía actividades de degustación y enseñanza de las características del queso. A ello se suma en el caso del Cabrales la denominación de origen que contribuye a vincular el queso con la región y su cultura. Por otro lado, esta denominación le permite competir en el contexto de otros quesos parecidos en el mercado de la Unión Europea.

La base sintética, aparece como saber-hacer para la producción de queso, se caracteriza por ser de origen endógeno, una evolución a partir de prueba-error y que combina en diferentes niveles lo tácito y lo codificado. Los productores de queso constituyen una “comunidad de práctica”, es decir, un grupo de personas que comparten un oficio, intereses, experiencias, recetas y destrezas. Aquí también se incluyen los conocimientos relacionados con un “saber-usar”, es decir, aquellos saberes y habilidades de consumo que se desmarcan de las estrategias de comercialización globales vinculando el mercadeo nuevamente al ámbito territorial. La transmisión de conocimientos sintéticos se genera por medio de la interacción “cara a cara” entre productores de queso, por observación, por visitas a queserías, y por movilidad de empleados. El “saber-usar” se comparte en los sitios de venta mediante encuentros entre productor y consumidor.

La base analítica se hace evidente con la presencia temporal y permanente de organismos públicos, proveedores especializados y actores de orden científico-tecnológico. La transferencia de estos conocimientos incluye: contactos informales, flujos de recursos humanos, actividades de difusión y divulgación, servicios de asesoría, asistencia técnica, consultoría y demostraciones de funcionamiento de equipos. Se trata de una transferencia unidireccional, de corto o mediano plazo y con niveles de formalidad de baja a media.

Finalmente, la presente investigación ha logrado la diferenciación de conocimientos presentes en los SIAL, así como en sus mecanismos de transferencia, mecanismos vinculados

con la cultura de los lugares y lo que estos significan en el imaginario de productores y consumidores. Los hallazgos permiten avanzar en el entendimiento de los procesos de generación y adopción de innovaciones en los SIAL y proporcionan un referente para proyectos o políticas vinculados con la transferencia de ciencia y tecnología en sistemas agroalimentarios.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Amin, A. y Wilkinson, F. (1999) "Learning, proximity and industrial performance: an introduction" en *Cambridge Journal of Economics*. 23, pp. 121-125.

Asheim, B. (2007) "Differentiated Knowledge Bases and Varieties of Regional Innovation Systems" en *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 20 (3): 223–41. DOI: 10.1080/13511610701722846.

Asturias. Decreto 22/1985, de 7 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de la Denominación de Origen Cabrales y su Consejo Regulador. Boletín Oficial. Del principado de asturias y de la provincia. 7 mar. 1985.

Aurier P., Fort, F. y Sirieix, L. (2005) "Exploring terroir product meanings for the consumer" en *Anthropology of food* (4). URL: <http://aof.revues.org/187>

Boschma, R. (2005) "Proximity and Innovation: A Critical Assessment" en *Regional Studies*. Vol. 39.1, pp. 61-74.

Boucher, F. (2012) "Reflexiones en torno al enfoque SIAL: evolución y avances desde la Agroindustria Rural (AIR) hasta los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL)", en: Torres, G. y Larroa, R. M. (Coord.). *Sistemas Agroalimentarios Localizados, Identidad Territorial, Construcción de Capital Social e Instituciones*. México, UNAM, pp. 43-68.

Caravaca, I., González G. y Silva R. (2005) "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial" en *EURE*. Vol. 31, Núm. 94, pp.5-24.

Castañeda, T., Boucher, F., Sánchez, E. y Espinoza, A. (2009) "La concentración de agroindustrias rurales de producción de quesos en el noroeste del Estado de México: un estudio de caracterización" en: *Estudios Sociales*, Vol. 17, Núm. 34, 2009, pp. 74-109.

Chabrol, D. y Muchnik, J. (2011). "Consumer Skills Contribute to Maintaining and Diffusing Heritage Food Products" en *Anthropology of Food* (8) URL: <http://aof.revues.org/6847>

Crespo, J., Réquier-Desjardins, D. y Vicente, J. (2014) "Why can collective action fail in Local Agri-food Systems? A social network analysis of cheese producers in Aculco, Mexico" en *Food Policy* 46 (2014) 165–177

González Prieto, L. A.; Cuervo-Arango, M. I. (2011) *El libro del cabrales: el sabor del saber*. Colombia: Consejo Regulador y Fundación Cabrales.

Martin, R. (2013) "Differentiated Knowledge Bases and the Nature of Innovation Networks" en *European Planning Studies* 21 (9): 1418–36. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2012.755836>.

Maskell, P., Bathelt, G. y Malmberg, A. (2004) "Temporary Clusters and Knowledge Creation: The Effects of International Trade Fairs, Conventions and Other Professional Gatherings" en *Spaces* 2004-04: 1–34.

Mattes, J. (2012) “Dimensions of Proximity and Knowledge Bases: Innovation between Spatial and Non-Spatial Factors” en *Regional Studies* 46 (8): 1085–99. DOI:10.1080/00343404.2011.552493.

Méndez, R. (2002) “Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes” en *EURE*. Vol. 28, Núm. 84.

Testa, S. (2014) “Knowledge Intensity and Knowledge Bases in Internationalization Patterns of SMEs in the Food Sector” en *Journal of International Food & Agribusiness Marketing*, 26:2, 67-88

Torre, A. y Alain, R. (2005) “Proximity and Localization” en *Regional Studies*. Vol. 39.1, pp.47-59.

Yin, R. (2003). *Case study research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

**PROCESOS DE DISPERSIÓN EN EL CONTEXTO  
DE LA CRISIS ECONÓMICA DE INICIOS DEL  
SIGLO XXI EN CIUDADES MEDIAS ESPAÑOLAS.  
EL CASO DE CASTILLA-LA MANCHA**

GARCÍA MARTÍNEZ, CARMEN; PANADERO MOYA, MIGUEL;  
JOVER MARTÍ, FRANCISCO JAVIER

# PROCESOS DE DISPERSIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA DE INICIOS DEL SIGLO XXI EN CIUDADES MEDIAS ESPAÑOLAS. EL CASO DE CASTILLA-LA MANCHA

## I. INTRODUCCIÓN. LAS CIUDADES MEDIAS ESPAÑOLAS AL COMIENZO DEL SIGLO XXI

Las ciudades medias tienen una notable significación dentro de la jerarquía urbana española por distintos motivos. Entre ellos destacan la mayor calidad de vida que ofrecen en comparación con las grandes metrópolis, así como su potencial para vertebrar políticas de desarrollo territorial equilibradas y sostenibles. Por tamaño se sitúan por encima de los pequeños núcleos urbanos y por debajo de las grandes aglomeraciones metropolitanas, en un intervalo cuya definición exacta es variable, y a veces ambigua, y que en este trabajo<sup>1</sup> se establece entre 50.000 y 300.000 habitantes.

### I.1 *La dispersión y la formación de áreas urbanas: el modelo expansivo*

El escenario de la España del siglo XXI ha cambiado notablemente como consecuencia de las recientes transformaciones socioeconómicas y territoriales acaecidas en las últimas décadas (García y Otero, 2012; Reques, 2017). La nueva centuria se inicia con dinámicas demográficas y urbanas expansivas que son continuación de las que se manifestaban desde mediados de la década de los noventa. El crecimiento de la población que se apreciaba en todo el país, y especialmente en las áreas urbanas (Feria y Martínez, 2016; Pujadas y Bayona, 2016) fue, en buena medida, el resultado de la afluencia de inmigrantes extranjeros. Al mismo tiempo se produjo una notable expansión del suelo ocupado por la urbanización, y el auge de la construcción nos situó a la cabeza de los países europeos en la edificación de vivienda, en una escalada muy poco ajustada a la demanda real. Con el estallido de la crisis financiera y de la construcción en 2008 se abre otra etapa en la que se produce la conjunción de dos factores. La recesión económica, que empezó a remontar lentamente a partir de 2012, se acompaña de un evidente descenso demográfico, debido al cese de las entradas de inmigrantes y a la salida de muchos de ellos, afectados por el paro y la pérdida de sus trabajos. A la disminución de la población se añade la paralización del crecimiento urbano, seriamente afectado por la caída del sector de la construcción. Esto pone de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre la situación en la que se encuentran muchas ciudades al tiempo que se buscan alternativas al modelo expansivo que ha orientado la evolución urbana en los años precedentes. Ante la constatación de que las tendencias de dispersión y expansión del suelo urbanizado que se habían manifestado con tanta viveza en los años anteriores estaban ligadas a factores coyunturales, se producen propuestas de signo contrario dirigidas a potenciar procesos de regeneración urbana.

Dada la evolución que han experimentado desde el final de la centuria anterior, en la mayor parte de los asentamientos de carácter urbano se perciben los efectos de la dispersión. En los núcleos de mayor tamaño, que son los que han absorbido una parte importante del crecimiento total, se evidencian las tendencias suburbanizadoras y periurbanizadoras que han

---

<sup>1</sup> Este texto forma parte del proyecto de investigación titulado: *Dinámicas de urbanización y políticas urbanísticas en ciudades medias interiores. De la expansión y dispersión a la reformulación: ¿hacia un urbanismo más urbano?* (CSO2015-63970-R), aprobado dentro del programa estatal de I+D+I orientado a retos de la sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad de 2015.

activado la penetración urbana por todo el territorio y han dado lugar a la sustitución del modelo compacto por otro disperso. Pero estos procesos no solo son visibles en las grandes capitales, sino que han afectado también a otros escalones urbanos. En el caso de las ciudades medias, ya se apuntaba en los años noventa una tendencia incipiente hacia la ampliación de los espacios ocupados por la urbanización. A partir de entonces esta tendencia se ha visto afianzada y acelerada como consecuencia de la etapa expansiva que se produce al principio del siglo XXI. En su crecimiento han desbordado los límites administrativos de primer nivel, el ámbito municipal, para generar alrededor espacios complejos, más o menos dependientes de los núcleos principales, que permiten hablar de áreas urbanas, que aglutinan varios municipios, como nuevas unidades de análisis.

## II. LAS ÁREAS URBANAS MEDIANAS EN EL INTERIOR DE ESPAÑA: CASTILLA-LA MANCHA

Castilla-La Mancha es una de las regiones interiores de España que se caracteriza por ser un espacio de baja densidad y por mantener aún un fuerte componente rural. En este contexto los núcleos urbanos tienen una gran importancia desde el punto de vista de la concentración de la población y de la riqueza, dada la situación de atonía demográfica y falta de dinamismo económico de buena parte del territorio rural, especialmente en las zonas montañosas y marginales. Esto explica el destacado papel de las áreas urbanas de tamaño medio que en ella se encuentran. Este grupo lo integran las cinco capitales provinciales y Talavera de la Reina, ciudades que superan los 50.000 habitantes<sup>2</sup>.

La situación de la comunidad autónoma hace que la mayor parte de su territorio se vea condicionado, en mayor o menor medida, por la presencia de la gran metrópoli de Madrid. Su influencia se aprecia más intensamente en las áreas más cercanas a ella, que se han visto afectadas por la expansión de las coronas periféricas y suburbanas de la capital nacional, al ser zonas limítrofes y bien conectadas por infraestructuras de transporte terrestre. En consecuencia, a partir de indicadores como los desplazamientos por motivo de trabajo y la movilidad por segunda residencia, Guadalajara se ha considerado en distintos trabajos como integrante de la gran región urbana madrileña (Pozo y Rodríguez, 2006; Solís, 2008; Feria y Martínez, 2016). Por su parte, Toledo, algo más alejada, recibe menos la influencia metropolitana, aunque en su provincia también se aprecia claramente el fenómeno de irradiación urbana generada por Madrid.

Las otras cuatro ciudades funcionan como organizadoras de sus áreas de influencia que tienen un marcado carácter rural en un espacio seriamente afectado por la despoblación. Al igual que en otros lugares del interior, integrantes de la llamada “España vacía” (Del Molino, 2016) la articulación de la mayor parte del territorio de Castilla-La Mancha depende de pequeñas ciudades o cabeceras comarcales y de centros urbanos de carácter intermedio, como es el caso de Cuenca, Ciudad Real, Talavera y Albacete. Esta última es el primer núcleo por tamaño de la comunidad autónoma, con una población que supera ampliamente los 170.000 habitantes y, por su localización periférica o más exterior con respecto al territorio regional, se sitúa algo más distante del influjo madrileño.

### II.1 *Áreas urbanas en la región: las manifestaciones de la dispersión urbana por el territorio*

Dado que el objetivo de la investigación es señalar la importancia y alcance del proceso de dispersión urbana que se aprecia en Castilla-La Mancha, se ha considerado como ámbito de estudio el conjunto formado por las seis ciudades medias de la región y por los municipios

---

<sup>2</sup> La ciudad de Puertollano, debido al fuerte descenso demográfico que ha experimentado en los últimos años tiene en torno a 49.000 habitantes según los datos del Padrón de 2016, por lo que no se ha incluido en este trabajo.



que las rodean y donde se ha manifestado la influencia de aquellas en la etapa expansiva anterior a la crisis. Se han conformado así las llamadas áreas urbanas regionales, a partir de una delimitación creada para este fin. Para detectar el alcance máximo de los potenciales anillos por donde se ha extendido el crecimiento suburbano de las capitales, se utilizaron dos variables: distancia y dinamismo demográfico. Se incluyó en el análisis a todos los municipios situados a menos de 30 kilómetros de las ciudades, siempre que hubiesen experimentado alguna variación positiva de su población a lo largo de los años transcurridos de esta centuria. Se establece así la diferencia entre los núcleos principales, cuyos límites administrativos se han visto desbordados como consecuencia de los desarrollos urbanos en zonas que no forman parte de la mancha urbana continua y, por otra parte, las coronas, formadas por las entidades municipales próximas y donde se ha comprobado tal dinámica positiva<sup>3</sup>.

El método más comúnmente empleado para definir el alcance y la delimitación de las áreas metropolitanas se basa en los viajes de desplazamiento al trabajo (*commuting*). La disponibilidad de esta variable en el censo de 2001 permitió sacar conclusiones sobre las áreas de influencia urbana, pero la información se redujo considerablemente en el siguiente censo de 2011 (basado en registros administrativos completados por una encuesta), que solo ofreció datos para municipios mayores de 10.000 habitantes (Feria y Martínez, 2016), insuficientes dado nuestro nivel de análisis. En consecuencia, ante la limitación de datos recientes, se ha procedido a utilizar solo indicadores relativos al crecimiento de población de unas áreas urbanas definidas a partir de la distancia al núcleo y a comparar los resultados con otros trabajos disponibles realizados con anterioridad.

Con la metodología que aplica a escala nacional el Ministerio de Fomento, se estableció una clasificación en dos categorías en función de la dimensión. Las *grandes áreas urbanas* incluyen núcleos mayores de 50.000 habitantes, rodeados por los municipios que constituyen su aglomeración y que superan los 1.000 habitantes, mientras que las *pequeñas áreas urbanas* se encuentran por debajo del umbral citado (Ministerio de Fomento, 2018). Así se identifican en la región 7 grandes áreas urbanas, cuya delimitación se ha ampliado desde la primera edición del *Atlas estadístico de las áreas urbanas españolas* (Ministerio de Fomento, 2000). Puesto que se parte del mismo umbral de población de 50.000 habitantes, se corresponden con las ciudades medias mencionadas antes, a las que se añade Puertollano. Sin embargo, se trata de áreas mucho más limitadas espacialmente. Tanto Puertollano como Albacete y Cuenca tienen un carácter unimunicipal. Ciudad Real está formada por dos entidades municipales y Talavera por 4. Por su parte, Guadalajara y Toledo, con una estructura más atomizada en su trama de división municipal cuentan con 7 y 8 municipios respectivamente (Ministerio de Fomento, 2018). Para nuestros fines se ha decidido emplear el criterio explicado y ampliar el ámbito de estudio, lo que supone aumentar el tamaño de las áreas urbanas, para no dejar fuera a extensas zonas situadas alrededor de las principales capitales hasta donde ha llegado el alcance de la dispersión urbana en el período de expansión.

Otros autores han optado por la utilización de la población vinculada bien por motivos de trabajo, bien por estudios o segunda residencia, a fin de delimitar las diez áreas funcionales o FUA (*functional urban areas*) en la región. Además de las 7 formadas en torno a las principales ciudades, se agregan Alcázar de San Juan-Tomelloso, Valdepeñas e Illescas (Pillet *et al.* 2010; Pillet y Cañizares, 2017). Los municipios incluidos en las áreas urbanas de Albacete, Cuenca y Guadalajara pertenecen todos a las FUA respectivas. En Ciudad Real la situación se repite, aunque con una única excepción (ya que un municipio de su corona había sido adscrito funcionalmente a la FUA de Puertollano). Por el contrario, la existencia del área

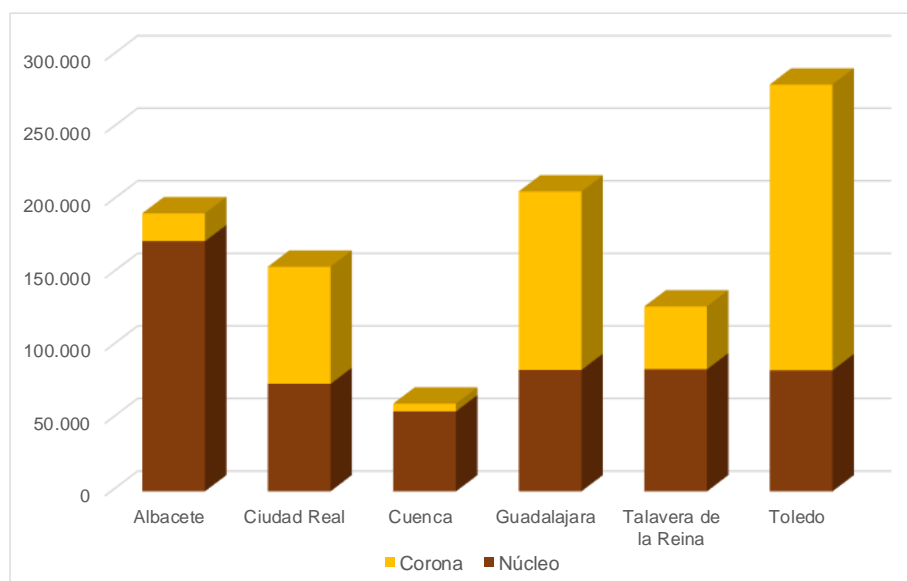
---

<sup>3</sup> Aunque se ha evitado la inclusión de municipios de Madrid y del área de influencia de Alcalá de Henares, así como de diferente comunidad autónoma.

funcional de Illescas, hace que se hayan asociado a ella 7 de los municipios que, en este trabajo, forman parte de la corona del área urbana de Toledo.

También se puede comprobar la evolución de las ciudades intermedias castellanomanchegas a partir de su papel en el sistema metropolitano español (Feria y Martínez, 2016). A principios de siglo solo Albacete se incluía en él como área de metropolización incipiente. En 2011 se aprecian ciertos cambios porque, a la consolidación de esta ciudad como entidad plenamente metropolitana, se añade también Toledo, ciudad que ha crecido a un ritmo superior a la media del conjunto español. En un nivel inferior destaca la emergencia de las denominadas áreas protometropolitanas, que no alcanzan la dimensión mínima de 150.000 habitantes. En esta categoría se encuentran Talavera de la Reina y Ciudad Real. El factor determinante del crecimiento de esta última ha sido su condición de capital provincial, mientras que la evolución de Talavera se basa en el desarrollo de diversas actividades productivas que la convierten en el centro de un mercado interior de trabajo para el territorio que la rodea (Feria y Martínez, 2016: 20-21). Por otro lado, en la provincia de Guadalajara se consolida y amplía el número de municipios que forman parte del corredor del Henares y, por tanto, de la región madrileña, en la que se incluyen. En definitiva, como consecuencia del dinamismo que se aprecia en el período intercensal, en esta Comunidad Autónoma también ha sido evidente el avance en el proceso de metropolización, si bien en los escalones inferiores del sistema. Solo Cuenca, por su menor tamaño y actividad, no se considera integrante de las áreas metropolitanas españolas.

FIGURA 1. ÁMBITO DE ESTUDIO: ÁREAS URBANAS DE TAMAÑO MEDIO DE CASTILLA-LA MANCHA



Fuente: INE (2017). Elaboración propia.

A fin de identificar el alcance de la dispersión urbana reciente se utiliza en este trabajo una delimitación de 6 áreas urbanas que incluyen 190 municipios. Cada una de ellas se basa en un entramado municipal y una red de asentamientos que presentan distinto carácter según se sitúen al norte o al sur del río Tajo. Este eje fluvial marca, a grandes rasgos, el límite entre las zonas septentrionales, con muchos municipios de pequeño tamaño, y las meridionales donde la división municipal se compone de municipios de mayor extensión con asentamientos más grandes. Esto explica las notables diferencias en el número de términos municipales que conforman las áreas urbanas (en adelante AU). Mientras que Toledo y

Guadalajara (con 60 y 58 entidades municipales) se destacan claramente del resto, Talavera se encuentra en una posición intermedia (36 municipios). Por su parte, Ciudad Real consta de 16 entidades, y Albacete y Cuenca solo de 10 municipios. El tamaño de estos ámbitos urbanos oscila entre los 280.000 habitantes del AU de Toledo y los 60.000 residentes de la de Cuenca. En una posición destacada quedan Guadalajara y Albacete (206.000 y 194.000 habitantes, respectivamente) y con menor tamaño aparecen las áreas de Ciudad Real (154.000 residentes) y Talavera (alrededor de 127.000 habitantes).

### III. MANIFESTACIONES DE LA DISPERSIÓN URBANA: EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA Y DE LA POBLACIÓN HASTA LA CRISIS DE INICIO DE SIGLO

En España el rasgo que caracteriza la transformación urbana reciente, que se evidenció en última década del siglo pasado y que continuó hasta la crisis económica, es el exagerado proceso de urbanización y de edificación que afecta a espacios cada vez más alejados y aislados de los núcleos principales. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria que tuvo lugar en la década de 1996 a 2006 dejó su huella en el aumento de zonas residenciales, muchas de ellas en forma de urbanizaciones de baja densidad, y también del suelo artificializado para espacios comerciales, industriales y otros usos (Gaja, 2008). El auge del sector de la construcción, como expresión del capitalismo expansivo (Lois *et al.*, 2016), animó desde la década de los noventa la producción de nuevas viviendas a un ritmo superior al requerido por la demanda de la población. Buena parte de estas viviendas se ubicaron en las áreas suburbanas. Aunque el proceso ha afectado a todo el país tiene manifestaciones muy diferentes en las distintas regiones. Si bien el litoral, y especialmente el mediterráneo, se convirtió en la zona donde más visible fue el boom edificatorio (Gaja, 2008), el interior de la península no se escapó tampoco de esta tendencia. La conjunción de un período de bonanza económica y de crecimiento demográfico con las facilidades que, tanto por parte de la administración como por las entidades financieras, se ofrecían para el mercado de la vivienda, explica lo ocurrido en esta etapa de la llamada “burbuja inmobiliaria” que ha sido estudiado en diversos trabajos (Rodríguez, 2011). En la comunidad de Castilla-La Mancha, aunque alejada de las zonas más demandadas de la costa española, también se aprecia el mismo fenómeno, pero con características propias, tal como se deduce del análisis conjunto de la evolución de las viviendas y de la población.

#### III.1 *El diferente comportamiento de las áreas urbanas regionales*

Las tasas de crecimiento de la población de cada una de las seis áreas urbanas consideradas en este estudio, así como las de las dos unidades territoriales (núcleo principal y corona), que se distinguen en ellas, presentan notables diferencias entre sí y entre ambas décadas. Otro tanto sucede con las respectivas tasas de crecimiento de la vivienda durante esas mismas etapas. En su transcurso, el conjunto de áreas urbanas castellano-manchegas ha estado animado por el aumento constante de la variación porcentual tanto de la vivienda (31'56%, en la década primera, y 36'11% en la segunda), como de la población (15'51%, durante 1991-2001, y 29'03%, en 2001-2011). Los porcentajes de la evolución de ambos factores del cambio social dan cuenta de sus importantes diferencias, lo que permite constatar la desproporción entre la acelerada construcción de viviendas y el mucho más lento aumento de la población, en las dos décadas. Fue más acentuada en la que cerraba el siglo XX que en la de inicio del XXI. En la primera, por cada cien personas que aumentaba la población, crecía en 200 el número de viviendas construidas; en la segunda, continuó la misma situación, aunque más lentamente, hasta su contención con el estallido de la burbuja inmobiliaria: cada cien nuevos habitantes de las áreas urbanas de la región se incorporaban a su territorio a la vez que 161 nuevas viviendas.

Esta situación no se manifestaba con la misma intensidad en todas las áreas urbanas de Castilla-La Mancha. Mientras que la de Albacete (200 y 190 viviendas por cada cien nuevos habitantes, en las respectivas décadas) y Toledo (206 y 157) se ajustaban bastante al promedio regional, las de Ciudad Real (288 y 232), Cuenca (322 y 200) y Talavera de la Reina (300 y 192) acrecentaban considerablemente la desproporción. Solamente en el caso de Guadalajara (144 y 113 viviendas por cada cien nuevos habitantes), se mantuvo cierto equilibrio en el incremento simultáneo de ambos elementos del desarrollo territorial.

CUADRO 1. TASAS DE VARIACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y DE LAS VIVIENDAS (%) (1991-2001 Y 2001-2011)

Área urbana	Población		Viviendas	
	1991-2001	2001-2011	1991-2001	2001-2011
<b>AU Albacete</b>	14,54	15,12	29,97	23,84
Núcleo	14,54	15,49	29,91	23,46
Corona	14,49	12,37	30,41	26,39
<b>AU Ciudad Real</b>	9,44	16,82	25,84	30,95
Núcleo	10,91	18,69	32,87	32,04
Corona	8,16	15,15	20,38	30,02
<b>AU Cuenca</b>	9,49	22,36	28,89	30,61
Núcleo	8,23	21,86	28,06	29,55
Corona	25,94	31,22	34,65	37,65
<b>AU Guadalajara</b>	35,64	63,52	51,81	57,68
Núcleo	7,23	23,67	24,41	34,88
Corona	98,02	110,89	85,04	76,26
<b>AU Toledo</b>	16,32	33,84	32,95	41,32
Núcleo	14,35	22,65	35,72	25,92
Corona	17,29	39,17	31,83	47,70
<b>AU Talavera de la Reina</b>	7,31	19,61	20,65	27,30
Núcleo	9,71	16,33	31,92	19,04
Corona	2,60	26,49	8,09	38,54
<b>Total AU</b>	<b>15,51</b>	<b>29,03</b>	<b>31,56</b>	<b>36,11</b>

Fuente: INE (2017). Elaboración propia.

Otro aspecto que destaca aún más es el contraste entre las coronas y los núcleos rectores de cada área urbana, cuya manifiesta heterogeneidad reclama la identificación de factores determinantes tales como la desemejanza en los modelos de poblamiento regional y el alcance y grado de dependencia con respecto a la metrópoli madrileña. La importancia de la dispersión de la población se aprecia en el aumento demográfico de las coronas que, con alguna excepción, como el caso de Ciudad Real, durante los dos períodos estudiados crecen a un ritmo más rápido que las capitales. Como en esa ciudad, también en Albacete se observa una pequeña diferencia a favor del núcleo, pero, en buena medida, es debido al gran tamaño de este municipio que absorbe dentro de él una parte destacada de la expansión suburbana. En consecuencia, el aumento del parque de viviendas es cada vez mayor en los municipios del anillo suburbano con respecto a los centrales. Si en la primera década estudiada no ocurre en todos los casos, la tendencia se consolida en el período de 2001 a 2011 cuando, menos en el caso de Ciudad Real, se observa que las coronas siguen experimentando un mayor ritmo de crecimiento inmobiliario. El mayor dinamismo demográfico del AU de Guadalajara, y especialmente de su corona (cuya variación porcentual en el último período intercensal multiplica por nueve el incremento que se produce, por ejemplo, en el área suburbana de Albacete) está muy por encima del de las restantes. También es aquí donde se aprecia un

mayor aumento del parque de viviendas que se incrementa un 77% en el último período lo que supone más del doble de la media de las AU regionales (36%). La corona de Toledo se sitúa a continuación evidenciando el dinamismo de los espacios fronterizos con la metrópoli madrileña.

### III.2 *Los efectos de la fase urbana expansiva: un parque de viviendas excedentario*

Aunque se trata de una cuestión difícil de cuantificar (Vinuesa, 2013) a fin de precisar el alcance de los efectos de esta fase expansiva que termina con la crisis económica, se ha realizado un análisis particular para determinar en qué medida el crecimiento de la vivienda ha podido dar respuesta a la demanda planteada por el aumento simultáneo de la población. Con este objeto se han calculado para todos los municipios de las áreas urbanas, divididos en núcleo principal y corona, los incrementos de la población y de la vivienda en los dos periodos comprendidos en este estudio (1991-2001 y 2001-2011), así como la habitabilidad potencial que ofrecen las cifras del aumento de la vivienda en cada periodo, según el tamaño de la unidad familiar media. La diferencia entre la habitabilidad potencial y las necesidades de viviendas representadas por los incrementos decenales de población es una medida del excedente de habitabilidad y, simultáneamente, del excedente de viviendas construidas en las áreas urbanas de Castilla-La Mancha.

La composición de la unidad familiar media en ambas etapas ha evolucionado en el conjunto de la región hacia la disminución de sus efectivos (como se deduce del reparto de la población entre las viviendas principales). Si en la década de final del siglo XX, podía estimarse en una ratio de 3'25 miembros/familia, en la primera década del siglo XXI se había reducido a 2'75 miembros/familia. El valor medio de la unidad familiar para todo el período que se extiende desde 1991 a 2011, empleado para el cálculo de las necesidades de viviendas, correspondería a una ratio de 3 miembros/familia. Los cambios sociales que se han venido produciendo durante estos últimos veinte años tanto en el comportamiento familiar de cada generación como en el escenario económico y, en general, en la estructura de la sociedad castellano-manchega, son los factores determinantes de tal evolución.

En su conjunto las seis áreas urbanas registraron la construcción de 239.023 viviendas, es decir un promedio de 11.951 viviendas/año. A su vez, la población aumentó en 340.467 habitantes, cuyas necesidades de vivienda, según la composición media de las unidades familiares en el mismo periodo, demandarían teóricamente un total de 113.489 viviendas, es decir, un promedio de 5.674 viviendas/año. El cociente de la relación entre los excedentes de viviendas y el incremento total de viviendas en cada periodo es un indicador de la medida en que la intensa actividad constructiva que se ha desarrollado en las ciudades principales de la región, se justificaba por el crecimiento de la población. Según esto, para el conjunto de las áreas urbanas, en términos porcentuales, sólo se puede atribuir el 47'5% de la oferta final al incremento del conjunto de la demanda. En torno a este valor medio se comportaron las áreas de Toledo (49'8 %) y Albacete (43'2 %). Con oscilaciones más amplias y desajustes aún mayores, aparecen las áreas de Ciudad Real (35'4 %), Cuenca (36'1 %) y Talavera de la Reina (35'7%). En el AU de Guadalajara, finalmente, el acomodo entre la construcción de viviendas y la demanda poblacional mejoró sustancialmente (61'7%), evidenciando sus diferencias de comportamiento respecto del resto de áreas urbanas.

## IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: ANTE EL CAMBIO DE COYUNTURA ¿UNA FASE DE CONTRACCIÓN?

En el tiempo que ha transcurrido desde el censo de 2011 se aprecia que el gran dinamismo demográfico del último período intercensal ha cambiado de tendencia. Tanto en el país en general como en la región en particular, a partir de 2012 se observa una evolución

negativa, con pérdidas generalizadas que solamente en algunos casos se quedan en valores de estancamiento, como aparece en la tasa de crecimiento del área urbana de Guadalajara y Albacete. Limitados ya los aportes migratorios que apoyaron el crecimiento de la etapa anterior, la situación que se abre ahora es la de la contracción demográfica propia de la segunda transición demográfica, tal como se manifiesta en el comportamiento y estructura de la población. El resultado de otra transformación, en este caso de carácter territorial, hace que en el escenario actual la mayor parte de la población se concentre en las ciudades frente a la atonía y regresión de gran parte del espacio rural.

En las últimas décadas a estos procesos se ha añadido la dinámica demográfica positiva de las zonas más cercanas a los núcleos urbanos importantes, acompañada del aumento de la urbanización y especialmente del espacio residencial. La mejora de las infraestructuras de transporte, pero también la oferta de suelo abundante y más barato en las zonas suburbanas, o el cambio de mentalidad y de las preferencias con respecto al hábitat, han ayudado para que las áreas de irradiación de las ciudades, incluso las de tamaño medio, tengan cada vez mayor alcance, lo que ha favorecido las tendencias hacia la dispersión. Ello ha permitido la formación y consolidación de áreas urbanas de carácter plurimunicipal ya que el crecimiento urbano ha rebasado los límites administrativos de primer nivel. En el caso de Castilla-La Mancha, si bien se puede medir en el territorio que rodea a todas ciudades intermedias el efecto de esta expansión, es cierto que no tiene la misma intensidad ni el mismo carácter en todas ellas. La influencia de Madrid se ha dejado sentir en Guadalajara y, en menor medida, en Toledo, en cuyas coronas, en consonancia con su mayor dinamismo demográfico, aumentaron más las viviendas. En los demás casos la construcción de viviendas en los municipios que forman la corona de Albacete, Ciudad Real, Cuenca o Talavera se han apoyado en las necesidades de las familias jóvenes, de los inmigrantes y también, especialmente en los últimos casos, en las residencias secundarias.

El periodo que abarca este análisis se extiende desde 1990 hasta 2011; comprende dos décadas que sirven de cierre y de inicio del cambio de siglo y que se han visto marcadas por la crisis que se desencadena a principios de la nueva centuria. La comparación de la dinámica de crecimiento de la población y del incremento de las viviendas permite identificar las magnitudes del cambio que han experimentado las coronas que rodean a las ciudades principales. La construcción de viviendas ha dejado un impacto permanente, en forma de viviendas principales y secundarias que, en una proporción notable, se encuentran vacías, lo que corrobora la escasa relación entre la demanda y la oferta. Este desajuste es una de las expresiones de la crisis urbana que afecta a algunas ciudades regionales, sobre la que es preciso reflexionar. Dada la condición de bienes inamovibles que tienen los bienes inmobiliarios, se abre ahora una coyuntura en la que es preciso esperar para ver cómo se integran en el espacio funcional de las capitales tan notablemente ampliado.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Del Molino, Sergio (2016): *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.

Feria, José M<sup>a</sup>/Martínez, Lucas (2016): “La definición y delimitación del sistema metropolitano español: permanencias y cambios entre 2001 y 2011”. En *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. XLVIII, n<sup>o</sup> 187, pp. 9-24.

Gaja, Fernando (2008): “El tsunami urbanizador en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006”. En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, n<sup>o</sup> 270 (66). <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>> (23 de abril de 2018).

García, Manuel/Otero, Raimundo (2012): “Transición territorial: modelo teórico y contraste con el caso español”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 139, pp. 133-162.

INE (2017): INE Base. Demografía y población. En [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica\\_P&cid=1254734710984](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254734710984) (10 de abril de 2018).

Lois, Rubén/Piñeira, Mª José/Vives, Sonia (2016): “El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital”. En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XX, nº 539. <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/539> (23 de abril de 2018).

Ministerio de Fomento (2018): Áreas urbanas en España 2017. Madrid: Ministerio de Fomento. En <http://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW050> (3 de abril de 2018).

Pillet, Félix/Cañizares, Mª Carmen (coords.) (2017): *Policentrismo y áreas funcionales de baja densidad*. Madrid: Síntesis.

Pillet, Félix/Cañizares, Mª Carmen/Ruíz, Ángel R./Martínez, Héctor S./Plaza, Julio/Santos, Francisco J. (2010): “El policentrismo en Castilla-La Mancha y su análisis a partir de la población vinculada y el crecimiento demográfico”. En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, nº 321. En <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-321.htm> (13 de marzo de 2018).

Pozo, Enrique/Rodríguez, Juana. (2006): “Transformaciones sociodemográficas recientes en las comarcas castellano-manchegas limítrofes con Madrid”. En *Anales de Geografía*, nº 26, pp. 249-281.

Pujadas, Isabel/Bayona, Jordi (2016): “Dinámicas demográficas recientes en las áreas urbanas españolas en un contexto de crisis”. En Sempere, J.D. y Cutillas, E. (eds.). *La población en España. 40 años de cambio (1975-2015)*. Alicante: Universitat d'Alacant.

Reques, Pedro (2017): “La transición territorial. Cambios en las estructuras demoespaciales en España (1900-2011): un análisis de base municipal”. En Sempere, J.D. y Cutillas, E. (eds.). *La población en España. 40 años de cambio (1975-2015)*. Alicante: Universidad de Alicante, pp. 67-132.

Rodríguez, Mª Ángeles (2011): “Características del crecimiento urbano en Castilla-La Mancha durante el boom inmobiliario”. En Gozávez, V. y Marco, J.A. (eds.): *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 593-604.

Solís, Eloy (2008): “El horizonte urbano madrileño: más allá de la región político-administrativa”. En *Anales de Geografía de la UCM*, nº 28, pp. 133-162.

Vinuesa, Julio (2013): *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid: Díaz y Pons Ed.