

Tempo da Ciência

Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE

REITOR

Paulo Sérgio Woffl

VICE-REITOR

Carlos Alberto Piacenti

PRÓ-REITORA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Silvio César Sampáio

DIRETOR DO CAMPUS DE TOLEDO

José Dilson Silva de Oliveira

DIRETOR DO CCHS – CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS/CAMPUS DE TOLEDO

Rosalvo Schutz

COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Silvio Antônio Colognese

Tempo da Ciência

Revista de Ciências Sociais

EDITOR CIENTÍFICO

Marco Antonio Arantes

CONSELHO EDITORIAL PRESIDENTE

Dr. Silvio Antônio Colognese

MEMBROS:

Dr. Allan de Paula Oliveira, Dra. Eliane Cardoso Brenneisen, Dr. Eric Gustavo Cardin, Dr. Erneldo Schallenberger, Dr. Geraldo Magella Neres, Dr. Gustavo Biasoli Alves, Dr. Marco Antonio Arantes, Dr. Miguel Angelo Lazzaretti, Dr. Osmir Dombrowski, Dr. Paulo Henrique Barbosa Dias, Dr. Paulo Roberto Azevedo, Dra. Rosana Kátia Nazzari

CONSELHO CONSULTIVO

Dra. Ana Cleide Chiarotti Cesário- UEL, Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida-UEM, Dr. Celso Antonio Fávero- UNEB, Dra. Emilce Beatriz Cammarata- Universidade Nacional de Misiones/Argentina, Dr. Eric Sabourin - CIRAD, França, Dr. Evaldo Mendes da Silva- UFAL, Dra. Ileizi Luciana Fiorelli Silva- UEL, Dr. João Virgílio Tagliavini- UFSCar, Dr. José Lindomar Coelho Albuquerque- UNIFESP, Dr. Juan Carlos Arriaga-Rodríguez- Universidad de Quintana Roo- México, Dra. María Lois - Universidad Complutense de Madrid, Dra. Maria Salete Souza de Amorim - UFBA, Dr. Oscar Calavia Sáez-UFSC, Dr. Otávio Velho - UFRJ, Dr. René E. Gertz - PUCRS e UFRGS, Dr. Ricardo Cid Fernandes - UFPR, Dr. Wagner Pralon Mancuso-USP.

SECRETARIA DOS CONSELHOS

Giovane da Silva Lozano

UNIOESTE - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CCHS - CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
EM CIÊNCIAS SOCIAIS
CAMPUS DE TOLEDO

Tempo da Ciência

Volume 19 Número 37 1º semestre 2012

EDUNIOESTE
CASCAVEL
2012

© 2012, EDUNIOESTE

Capa

Douglas Luiz da Silva Ganança

Projeto Gráfico

André Crepaldi

Diagramação

André Crepaldi

Revisão Técnica

Roberto Biscoli

Revisão Ortográfica

Alessandra Sara Lemes

Ficha Catalográfica

Marilene de Fátima Donadel - CRB 9/924

T288 Tempo da Ciência : revista de ciências sociais e humanas / Centro de Ciências Humanas e Sociais da UNIOESTE, Campus de Toledo. -- v. 1, n. 1 (1994) - . -- Toledo : Ed. Toledo, 1994.

Semestral.

v.2, n.3 - 1º semestre de 1995

v.2, n.4 - 2º semestre de 1995

A partir do v. 4, n. 8 passou a ser editada pela EDUNIOESTE, Cascavel.

ISSN: 1414-3089

Indexadores:

GeoDados: <http://geodados.pg.utfpr.edu.br>

Sumários de Revistas Brasileiras: <http://www.sumarios.org>

1. Ciências sociais - Periódicos 2. Ciências humanas - Periódicos I. Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Toledo

CDD - 20. ed. 300.5

Impressão e Acabamento

Gráfica Universitária

Rua Universitária, 1619

e-mail: editora@unioeste.br

Fone (45) 3220-3085

Fax (45) 3324-4590

Cep. 85819-110 – Cascavel/PR

Caixa Postal 701

Sumário

Editorial	7
-----------------	---

ARTIGOS

Democracia redistributiva. Utopia possível?	11
<i>Maria Ercília do Nascimento</i>	

Construção de práticas de gestão participativa no governo Lula (2003-2010): o caso do Ministério das Cidades	31
<i>Lizandra Serafim</i>	

Famílias e redes de assistência em Pelotas – RS: Reflexões a partir de um estudo sobre as relações de reciprocidade em vilas de grupos populares	57
<i>Fabiola Mattos Pereira</i>	

Violência nas escolas: testando teorias de controle social	79
<i>Thiago de Carvalho Guadalupe</i>	

A alimentação das presas na penitenciária feminina Madre Pelletier	107
<i>Dani Rudnicki</i>	
<i>Gabriel Borrea dos Passos</i>	

Conselhos municipais dos direitos da criança e dos adolescentes para além do controle	125
<i>Rodrigo Rodrigues Dias</i>	

Das Políticas Públicas e do Controle Social: avaliando três ações para cidadania em seguranças pública	147
<i>Cleide Magáli dos Santos</i>	
<i>Ivone Freire Costa</i>	

Clientelismo y control social en un programa materno-infantil de la Provincia de Buenos Aires	165
<i>Nicolás Santiago Dallorso</i>	
Una visión singular de la sociedad civil y sus relaciones con el Estado. El caso de la organización Grito de Malvinas (barrio Las Malvinas, ciudad de Rosario, Argentina)	189
<i>Verónica Andrea Vitola</i>	
Reconversiones del control social en el campo de la salud: Un recorrido en torno a las relaciones entre Estado, medicina oficial y actores sociales no-biomédicos en Argentina	213
<i>Mariana Bordes</i>	
NORMAS PARA PUBLICAÇÃO	235
PADRÕES EDITORIAIS	237
EXPEDIENTE	239

É como imensa satisfação que apresento o volume 19 número 37 da Revista *Tempo da Ciência*, que a partir de 2012 tornou-se uma revista vinculada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Sociais da UNIOESTE – Campus de Toledo. Há poucos meses de completar 19 anos de veiculação contínua, a presente edição traz um dossiê dedicado ao tema das *Políticas Públicas e Controle Social*, reunindo artigos que investem nas diferentes conjecturas às quais emerge o termo controle social, enfatizando a relação entre o Estado e a Sociedade Civil. O conceito de Controle Social – sua reconfiguração e alargamento – tornou-se um tema essencial na discussão do controle social exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado. O dossiê explora o debate atual sobre os mecanismos de controle e as correlações de forças existentes no conjunto da sociedade. O dossiê, portanto, explora uma temática importante que tem como ponto de partida a participação, o monitoramento e a relação da sociedade civil nos projetos gestados no âmbito público, além de apontar diretrizes, diagnósticos e prioridades nos projetos alavancados pelo setor público. Com esse objetivo, convidamos alguns autores a se debruçarem no tema proposto. A presente edição é integralmente dedicada a esse tema, uma área de pesquisa instigante à qual oferecemos um conjunto de artigos de grande utilidade para outros pesquisadores. Mais do que auferir respostas a essas questões, a presente edição tem como objetivo convidar o leitor a engajar no debate entre a Sociedade Civil e o Estado, oferecendo-lhe pontos de vista e abordagens diversificadas sobre tão vasto tema. Certamente, tais produções serão capazes de iluminar novas e originais hipóteses e subsidiar novas pesquisas no mestrado em Ciências Sociais da UNIOESTE. Nesse aspecto, estimulará pesquisas importantes

dentro das duas linhas de pesquisa do mestrado em Ciências Sociais, respectivamente: “Democracia e Políticas Públicas” e “Cultura, Fronteiras e Identidades”.

Abre o número do dossiê o artigo da antropóloga Maria Ercília do Nascimento, no qual a autora problematiza as recentes incorporações do domínio de pesquisa sobre Controle Social, tendo como ponto de partida os fenômenos sociais que alteraram os domínios do político, do social e do econômico ocorridos entre o final do século XX e início do XXI. Uma das hipóteses levantadas pela autora é de que a democracia representativa não consegue mais responder às atribuições a que lhe foram delegadas, tornando o Estado refém de grupos privados.

No que tange à dimensão da participação da sociedade civil, apresentamos o artigo de Lizandra Serafim, ao qual pauta-se na discussão sobre a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas, tendo como referência uma análise das propostas do FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana, e por conseguinte, a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação de políticas de controle das ações do Ministério das Cidades durante o governo Lula. Tendo como pano de fundo esse governo, a autora discute as ações governamentais e as possibilidades da construção de um modelo de gestão democrática.

A socióloga Fabíola Mattos Pereira chama a atenção para outro aspecto do Controle Social. Partindo de uma perspectiva etnográfica, a socióloga analisa as ações de iniciativa dos poderes públicos a partir das dinâmicas de vida dos grupos populares organizadas em duas vilas da cidade de Pelotas – Rio Grande do Sul.

O texto de Thiago de Carvalho Guadalupe, dedica-se a apresentar os resultados de sua pesquisa realizada no CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG, centro que realiza estudos sobre criminalidade e segurança pública dentro de uma perspectiva interdisciplinar e multidisciplinar. Partindo de relatos dos alunos, o autor reconstitui os fatores explicativos da constituição da delinquência nas instituições de ensino na região metropolitana de Belo Horizonte.

O artigo dos autores Dani Rudnicki e Gabriel Borrea dos Passos, propõem-se a analisar a alimentação das apenadas na penitenciária feminina *Madre Pelletier*, localizada em Porto Alegre. Ao explorar outro aspecto do Controle Social, o autor busca constatar se o direito à assistência material, no caso à alimentação das presas, está ou não sendo respeitado pelo Estado, concluindo que, nessa penitenciária há um tratamento diferenciado em relação a alimentação, fato reconhecido pelo juiz e pelas detentas da penitenciária.

Dando sequência as pesquisas empíricas, Rodrigo Rodrigues Dias analisa a partir dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, a existência de conflitos entre as atribuições e o controle de políticas públicas direcionadas à população infantojuvenil. O autor conclui que, nestas condições, ficou demarcado negativamente os limites dos Conselhos na capacidade de intervenção nos rumos da política, apontando para uma baixa produtividade deliberativa.

Por seu turno, Cleide Magáli dos Santos e Ivone Freire Costa fazem um balanço de três experiências inseridas na Política Pública Nacional de Educação em/para Direitos Humanos para a Prevenção da Violência, explorando as experiências do PROGEDH (Programa de Educação em Direitos Humanos), o PROED (Programa Educacional da Polícia Militar de Resistência às Drogas e a Violência) e a PROGESP (Programa de Estudos, Pesquisa e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública), explorando dados de uma observação direta que envolveu análises de documentos e coletas de depoimentos.

A preocupação com a disseminação de políticas clientelísticas presentes em programas governamentais nos dá outra dimensão do tema do Controle Social. Daí a pertinência do trabalho de Nicolás Santiago Dallorso, no qual estuda a vinculação entre as práticas de controle social informal e as políticas sociais assistenciais e emergenciais como o “Plano de Vida”, programa aplicado na capital argentina.

Uma análise bastante sugestiva sobre Controle Social é o artigo de Verónica Andrea Vitola, em que se propõe a introduzir uma nova visão sobre a relação entre a sociedade civil e o Estado, a partir do desenvolvimento de uma

organização social em um bairro da cidade de Rosário, Argentina.

No encerramento do bloco de artigos, a revista traz o artigo de Marianas Bordes, que reflete sobre a natureza histórica dos três atores sociais que fazem a construção do sistema formal de saúde do país: o Estado, a medicina oficial e os atores sociais localizados nas margens do espaço social da arte de curar.

Enfim, este número especial procurou oferecer bases para uma discussão atualizada acerca do tema, apresentando resultados de pesquisas recentes que discutem alguns dos dilemas e exploram as tensões próprias ao tema. Percorre, portanto, um longo caminho, ao rastrear as faces do Controle Social e sua relação com as Políticas Públicas. À todos, uma boa leitura.

Marco Antonio Arantes
Editor

DEMOCRACIA REDISTRIBUTIVA. UTOPIA POSÍVEL?

Maria Ercilia do Nascimento*

Resumo: O presente artigo busca analisar os acontecimentos políticos, econômicos e sociais ocorridos entre o final do século XX e início do XXI, tendo como apoio as transformações sofridas pelo Contrato Social e entre as relações Estado/sociedade civil. Entendido este período como de crise histórica, a ideia é olhar para as consequências do extraordinário avanço capitalista, particularmente, após a queda do Muro de Berlim. O mundo se vê devastado pelas guerras, fome, desemprego, deslocamentos populacionais, violência assim como a globalização torna-se um fenômeno sem volta. A democracia representativa já não consegue responder às atribuições que lhe foram delegadas, e o avanço do grande capital fazem o Estado refém de grupos privados. Recuperar a Utopia, tornar o Estado um novo movimento social e exercitar a democracia redistributiva podem ser caminhos a trilhar.

Palavras-Chave: Globalização; Democracia; Estado/sociedade civil; Utopia; movimentos sociais.

Abstract: This article attempts to analyse political, economic and social events that occurred between the late XX century and end XXI century, having as support the transformation undergone by the Social Contract and the relationship between state/civil society. Understood as this period of historical crisis, the ideas is to look at the consequences of capitalist extraordinary progress, particularly after the fall of Berlin Wall. The word sees itself ravaged by wars, hunger, unemployment, population displacement violence just as globalization becomes a phenomenon of no return. A representative democracy can no longer respond to the tasks delegate of great capital to get State hostage to private groups. Recover Utopia, make the State a new social movement and exercise redistributive democracy may be a way forward.

Keywords: Globalization; Democracy; State/ Civil Society; Utopia; Social movements

I INTRODUÇÃO

O tema Políticas Públicas e Controle Social dá espaço para diferentes enfoques. Este artigo parte da observação de fenômenos que alteraram os domínios do político, do social e do econômico em um espaço/tempo determinado. Nestes termos caberia, primeiro, considerar se o paradigma teórico/metodológico das ciências sociais ainda responde às exigências do século XXI, e em que sentido ele consegue ser convincente frente aos desafios que o novo século apresenta; segundo, em que limites as alterações no âmbito das relações Estado/sociedade-civil - esfera de contraposição entre a sociedade civil e o Estado de natureza - advindas com o fim do Estado-Providência, a globalização, a redução de energias renováveis, a dominação do capital financeiro, ondas migratórias, a fome, o desaparecimento do campo, e assim por diante, podem ser suplantadas. Na verdade, não se pode falar de crise nas relações Estado/sociedade civil sem que se agregue a idéia chave do contrato social, no sentido roussoniano, nascido entre homens livres visando elevar ao máximo o princípio da liberdade. É dele a metáfora fundadora das sociedades humanas, ao exprimir uma constante tensão entre regulação/emancipação, vontade geral/vontade individual, bem privado e bem comum. "Tão miticamente quanto o pensávamos, o contrato social marca o início das sociedades. Em função destas ou daquelas necessidades, alguns homens decidem, certo dia, viver em conjunto e se associam; desde então não sabemos mais passar uns sem os outros." (SERRES, 1991, p.57). Esta afirmação se completa com Boaventura de Souza Santos para quem "o Estado nacional, o direito, e a educação cívica sustentam o desenrolar pacífico e democrático dessa polarização num campo social que se designou por sociedade civil." (SANTOS, 1999, p.33).¹ Terceiro, as demandas dos movimentos sociais, ou se se preferir da sociedade civil organizada junto ao Estado, agora esvaziado das prerrogativas que detinha anteriormente sobre a condução das políticas públicas, voltadas para os setores essenciais. Perdendo força como planejador/executor único - atualmente em grande parte nas mãos de grandes empresas de grupo - as difíceis, e nem sempre igualitárias, parcerias entre a esfera pública e privada mercantilizam o serviço público, ao mesmo tempo em que colocam estes dois setores, e representantes da própria sociedade, em negociação direta com o Estado. Reside aí, segundo a Constituição de 1988, a diretriz que preconiza em sua Seção IV Da Assistência Social, Artigo 204 "a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis"; quarto, os sentidos e significados da democracia representativa, já que ela tem se mostrado insuficiente frente às exigências dos habitantes-perdedores do planeta. A escala deixa de ser local, para se tornar rigorosamente planetária e a inclusão/exclusão termos-chave na dialética estabelecida entre os que, nos dias de hoje exigem reparações e reconhecimento

de direitos em diferentes níveis. Por último, considerar os trabalhos de cientistas e pesquisadores preocupados com a rota das transformações - hoje irreversíveis - num mundo conectado em redes, ao lado do domínio rigorosamente absoluto das empresas midiáticas, das perdas substanciais das culturas locais e das identidades, ao lado das democracias sofrendo desgastes em seus próprios termos tanto em países centrais, como periféricos. Entretanto, para além das pesquisas e análises sobre o campo das políticas públicas e do trabalho de institutos e ONGS voltados para formulação e implantação de programas que contemplam a participação popular de grupos organizados em diferentes setores da administração pública - caso específico do Instituto Pólis de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas, com sede na cidade de São Paulo - nosso objetivo é ir além dos dados estritamente empíricos para ampliar o debate em perspectiva temporal e espacial. O propósito é não perder de vista, as questões internacionais, e que em alguma medida suplantam âmbito nacional, estando entre elas a reordenação das desigualdades, em uma divisão de quase bipolaridade psíquica, conhecida como "Norte" e "Sul". O Estado no século XXI vive um impasse entre o local/regional/nacional/internacional com as populações submetidas aos mecanismos perversos de inclusão/exclusão que atravessam extensas áreas do planeta. Enfim, o papel e o lugar das ciências naturais e humanas com o intuito de verificar se há como estabelecer um ponto de equilíbrio que assinala um futuro menos sombrio. Tarefa nada fácil porque, até mesmo cientistas de diferentes linhagens como Edgard Morin, Eric Hobsbawm, Claude Lévi-Strauss ou Boaventura Souza Santos, por vezes, oscilam entre as perdas e aquisições, destruições e reconstruções vividas pelos homens, ou em outras palavras, entre o desencanto e a Utopia.

Vivenciando este início de século sabemos que ele não trouxe até agora horizontes promissores, embora sempre existam indícios de uma esperança refreada e contida. Neste equilíbrio tênue e sutil está o medo, a violência, atentados terroristas, narcotráfico/crime organizado, revoltas e levantes em diversas partes do mundo, crises econômico/financeiras abalando países centrais do sistema capitalista. Faz-se necessário e urgente que o milênio repense seus pressupostos que até agora - para o bem ou para o mal - foram as fundações da sociabilidade humana enquanto tal. Imaginar a Utopia, como ideia e como indicadora de perspectivas futuras, seria um primeiro passo. Frédéric Jameson indaga se o conceito e se seu uso ainda têm sentido e se sua função social permanece. Porque, se ela não existir mais, a elucidação estaria na singular divisão do mundo em dois polos: um primeiro, caracterizado pela extrema miséria onde o pensamento utópico não faz nenhum sentido, e um segundo onde o acúmulo de riquezas, conquistas tecnológicas e assim por diante, tornam a utopia mero colóquio de diletantes. Utópico, nestes termos adquire conotações distintas, sendo a mais comum a que se associa à esquerda, designada como comunismo e/ou socialismo, e outra de

direita indicando totalitarismo, entendido por vezes como sinônimo de stalinismo. Jameson se pergunta ainda se há necessidade de ficarmos prisioneiros destas duas questões que, em outras palavras, dizem respeito ao reformismo social democrata ou à ditadura do livre mercado. Por que não sermos livres para discuti-la? Por que não nos libertarmos das complicações políticas e deixamos o espírito solto para novamente incorporá-la às questões do tempo presente? Isto seria possível sem esquecer o enfraquecimento da utopia enquanto ideia e enquanto sintoma do histórico e político. O sentido de enfraquecimento da história e da diferença histórica que caracteriza a pós-modernidade está intimamente interligado à perda do horizonte futuro, ou além da história – ou segundo o filósofo,

Hoje é bastante difícil imaginar algum programa político radical sem o conceito de alteridade sistêmica, de uma sociedade alternativa, que apenas a ideia de utopia parece manter vivo, ainda que de modo débil. É claro que isso não significa que, ainda que consigamos reviver a própria utopia, os contornos de uma política prática nova e eficaz para a época da globalização vão se tornar visíveis de imediato; mas apenas que jamais chegaremos a ela sem isso (JAMESON, 2006, p.160).²

2 CIÊNCIA E CIENTISTAS A CAMINHO DO FUTURO

Desde os anos 70/80 do século passado as ciências enfrentam um processo de reconstrução conceitual, parte de um esforço que buscou rever os compartimentos a que foram submetidas diferentes áreas do conhecimento. Trata-se de constatar os avanços científicos em todos os campos e, ao mesmo tempo, insistir na “abertura” das ciências, desfazendo-se da herança da ciência clássica em seu esforço secular em distinguir o homem da natureza, as ciências físicas das ciências do homem. Admitindo-se que a vida sobre a terra transcorre numa intensa interdependência de sistemas complexos, pautados pelos princípios de organização/desorganização, Ilya Prigogini, Prêmio Nobel de Química em 1977, destaca a urgência das reconstruções conceituais colocando em destaque a relação espaço/tempo, como elemento agregador entre ciência, cultura e sociedade, uma vez que um único conceito estaria impossibilitado de refletir todos os aspectos do universo. “Neste período de transição, a ciência nos dá uma imagem do devir menos mutilante do que o desenvolvimento automático das leis deterministas clássicas. Processo de transição que expressa nossas interrogações frente a um mundo mais complexo e mais inesperado do que a ciência clássica” (PRIGOGINI, 1989, p. 59). No campo das ciências sociais ou das ciências da cultura o destaque fica com Edgard Morin. Em sua leitura os fenômenos físico-bio-sociais transitam dialeticamente do simples ao complexo e vice-versa, assim como os conceitos que explicam a sociedade são

sempre mais incompletos. O deslocamento dos três termos indivíduo/sociedade/espécie impõe não apenas rearticular o binômio Homem/sociedade, mas restabelecer os nexos entre as esferas biológica e antro-po-social, da mesma forma que discutir os princípios da ciência enquanto tal independentemente de seu objeto e, por esta razão, “a sociologia que terá de nascer deverá ser, primeiramente, uma “ciência natural”, no sentido em que a sociedade é um modo de organização muito disseminado sob formas diversas no mundo vivo”(MORIN, 1989, p.212).³ O esforço da ciência e dos cientistas volta-se, além disso, para responder os desafios do século XXI. São diagnósticos que se aproximam e que tocam impreterivelmente nas mesmas questões. Vistos como um vigoroso alerta em relação à continuidade da vida no planeta, eles tratam da destruição do meio ambiente, do desrespeito às tradições culturais não ocidentais, do desemprego, das migrações, da explosão demográfica, das xenofobias, das guerras e da violência. Não chega a ser novidade que o próprio antropólogo Claude Lévi-Strauss, na década de 1950, ao constatar o aniquilamento das culturas regidas pelo pensamento selvagem, marcadas por seu caráter integrador entre o homem e a natureza, tenha saído de seu período de vivência nos trópicos desencantado e desiludido. Inversamente ao Ocidente devastador, Lévi Strauss irá encontrar no Oriente um conhecimento que ultrapassa a dicotomia homem/natureza, pautado por um tipo de premissa onde todo esforço de compreensão do objeto implica em sua destruição em favor de outro objeto, igualmente de natureza diversa, e assim sucessivamente, até que se volatilize a distinção entre o sentido e sua ausência. Em presença deste princípio de compreensão do mundo - oriundo do budismo - que une o homem ao universo, Lévi-Strauss observa os danos gerados pela arrogância da ciência ocidental e os prejuízos a que foram submetidos povos e culturas do Novo Mundo. Ele se manifesta dizendo que:

O Mundo começou sem o homem e acabará sem ele. As instituições, os costumes e os hábitos que eu teria passado a vida a inventariar e a compreender são uma eflorescência passageira de uma criação em relação à qual não possuem qualquer sentido, senão talvez o de permitir à humanidade desempenhar o seu papel. Longe de ser este papel a marcar-lhe um lugar independente e de ser o esforço do homem - mesmo condenado – a opor-se em vão a uma degradação universal, ele aparece como uma máquina, talvez mais aperfeiçoada que as outras, trabalhando no sentido da desagregação de uma ordem original e precipitando uma matéria poderosamente organizada na direção de uma inércia sempre maior e que será um dia definitiva (STRAUSS, s/d, p. 408).

Tomando como ponto de partida determinados eventos que provocaram rupturas irreversíveis com o passado, e coerente com sua formação marxista, Eric

Hobsbawm, analisa o século XIX em períodos que levam em conta o apogeu e as crises do sistema capitalista e as lutas trabalhistas que o acompanham. A trilogia abre-se com A Era das Revoluções (1789-1848), tendo como foco o que ele denomina de revolução dual ou, em outros termos, o período que corresponde à Revolução Francesa de 1789, encerra-se 50 anos depois com o início da “primavera dos povos” em 1848. Revolução Industrial e Revolução Francesa são estudadas enquanto marcos de natureza econômica e política, ocorridos em um espaço geo-político determinado, mas de alcance internacional. Assinalam a eclosão na cena política do movimento trabalhista e o surgimento das instituições políticas - como a conhecemos hoje - sejam partidos, Estado, parlamentos, assembleias e assim por diante. O período que antecede o longo século XIX ou A Era dos Impérios (1875/1914) é precedido pela Era do Capital (1848/1875), instante em que o movimento revolucionário sai derrotado e o capitalismo se consolida em termos definitivos. Se o liberalismo à época da Era das Revoluções foi representado pelo monopólio industrial inglês, este momento, designado de pós-liberal, deverá abarcar ainda o vertiginoso progresso industrial americano. A Era dos Impérios (1875-1914) ou o “longo século XIX” se passa sobre a sombra de uma catástrofe iminente com sinais que apontavam em diferentes direções, e não apenas para o ritmo e avanço tecnológico vivido tanto pela França e Inglaterra, quanto pelos Estados Unidos. Países situados na periferia do capitalismo tornam-se, neste período, dependentes da exportação de bens primários, integrando um novo mapa em que desenvolvimento/integração/dependência se conjugam⁴. A rota do imperialismo supõe a organização econômica industrial nos parâmetros do chamado capitalismo monopolista, incorporando em suas redes os chamados polos subdesenvolvidos. De fato, o mundo “desenvolvido” caminhava em direção ao progresso na siderurgia, nas comunicações, na energia elétrica, no maquinário industrial, nas redes ferroviárias, telegráficas e marítimas, acrescido da invenção do automóvel e da incrível bicicleta. Produção em massa e avanço dos meios de comunicação⁵. Apesar de ser este o tom da *belle époque*, “as mesmas tendências da economia pré-1914, que tornaram a era tão dourada para as classes médias, empurraram-nas à guerra mundial, à revolução e aos distúrbios, excluindo a hipótese de uma volta ao paraíso perdido” (HOBSBAWN, 1988, p.85).

Em 1994 Hobsbawm escreve o A Era dos Extremos (O Breve Século XX 1914-1991). Ela se inicia com a Primeira Guerra Mundial (1914/1919) envolvendo o continente europeu de leste a oeste, além do Japão, da Turquia e o já cambaleante Império Otomano deixando como legado, enquanto o primeiro conflito de proporções internacionais, um saldo surpreendente de 20 milhões de mortos. A vitória da Revolução bolchevique na Rússia, em outubro de 1917 leva pânico e pavor aos países ocidentais, sendo ela propulsora de uma intensa mobilização que ultrapassou simples adesões. Preconizando a emergência de uma nova sociedade

construída pela vanguarda dirigente do proletariado, a Revolução antevia a solidariedade como mola mestra, preconizava o corte com as amarras do sistema capitalista e delegava ao sistema de planejamento unificado a razão primeira da economia socialista. O pânico toma conta dos Estados europeus, já que grande parte dos movimentos da classe operária havia assumido uma postura bastante próxima ao marxismo, notadamente o partido Social Democrata Alemão. A solidariedade e o alistamento de combatentes oriundos de outros países em apoio à Revolução, que culminou na queda do czar Nicolau III, obrigou os países desenvolvidos do Continente a criarem um cinturão geográfico, remapeando e isolando o Leste a partir da Alemanha. Não cabe aqui detalhar as causas da 2ª Guerra Mundial (1939/1945), mas suas perdas, até hoje incalculáveis, são estimadas em mortes que superam de três a quatro vezes mais a 1ª Guerra. Suas consequências, para além do fortalecimento da indústria armamentista e das guerras da Coreia e do Vietnã, estão na divisão do mundo entre dois grandes blocos. De um lado a URSS controlando uma parte do hemisfério europeu e asiático e, de outro, os Estados Unidos, alçado à condição de potência hegemônica exercendo seu domínio sobre o mundo capitalista.

As implicações econômicas, sociais e políticas que marcam as décadas 50/60, conhecidas como época de ouro tem na ascensão dos Estados Unidos ao topo da liderança mundial, seu fato mais notável. Ao confronto entre estes dois polos - ao qual se pressupunha a eclosão de uma nova guerra mundial, mas que de fato nunca ocorreu - deu-se o nome de Guerra Fria. Foram 45 anos desde a explosão das bombas de Hiroshima e Nagasaki em 1945, até ao fim da URSS em 1991, com a queda do Muro de Berlim. Distante do perfil que assumiria a irracionalidade humana, e mais além que qualquer previsão otimista, neste momento teria se encerrado o Breve Século XX. Acompanhado por uma onda migratória vinda da Alemanha oriental e do Leste europeu, o "Ocidente" assume ares do paraíso perdido, agora reencontrado. Este exército de futuros consumidores, em pouco tempo se desiludiria com as exigências do sistema capitalista, e assistiria incrédulo ao esfacelamento de países e regiões. Neste quadro, Hobsbawm previu, primeiro, a diminuição dos Estados-nação e o afrouxamento de estruturas internacionais em condições de responder efetivamente ao esfacelamento ou a cisão de países europeus, porque diante de levantes e revoltas separatistas e/ou sectárias, dos quais a Bósnia foi uma das mais sintomáticas, ele se pergunta sobre o status da União Europeia. Criada para atuar sobre causas comuns, tanto ela quanto a ONU foram incapazes de evitar as chacinas cometidas pelas partes envolvidas no conflito. A guerra sangrenta na ex-Iugoslávia além do número incontável de vítimas, assinalou a volta de uma prática que se supunha extinta, isto é, os mecanismos de limpeza étnica contra civis⁶. Segundo, após a queda dos regimes socialistas, ao contrário do que se poderia supor, com rapidez digna de nota, os Estados-nação adequam-

se ao capitalismo que ampliou seus poderes e tornou-os subservientes às regras do mercado.

Um sinal de que o capitalismo está atualmente mais bem organizado do que nunca é o facto de ele dominar todos os aspectos da vida social e ter conseguido neutralizar os seus inimigos tradicionais (o movimento socialista, o activismo operário, as relações não mercantilizadas). Em todo caso, esta organização é ainda muito opaca, e aquilo que já é visível parece bastante provisório, como se estivesse apenas a preparar o caminho para as instituições as regras e os processos que hão de constituir o novo modo de regulação (SANTOS, 2000, p.153).

Por seu lado, Sherif (1998, p. 274), afirma que:

Nunca houve na história mundial uma concentração e centralização do capital em tão poucas nações, e na mão de tão poucas pessoas. Os países que formam o G7 com seus 800 milhões de habitantes controlam mais tecnologia, economia, informática, poder militar do que o restante dos aproximadamente 430 bilhões que vivem na Ásia, África, Leste Europeu, e América Latina.

Já Benedict Anderson avalia que no “breve século XX” os Estados-nação obtiveram um determinado grau de hegemonia e um limite mínimo de estabilidade. Eles ainda garantiram a permanência de suas premissas básicas, isto é, limites geográficos determinados, língua comum e um exército profissional, enquanto esteio da “defesa e da soberania nacional”. Pilares básicos formadores da estrutura simbólica da nacionalidade. A corrida armamentista torna a guerra muito cara e ao perderem a capacidade de autodefesa, os países sujeitam-se aos produtores internacionais de armas mesmo que os Estados nacionais não percam de toda a legitimidade e a homogeneidade que acompanha a ideia de nacionalidade. Anderson se propõe verificar até que ponto o Estado-nação, tornado simultaneamente, dependente dos organismos internacionais, tem fôlego para se opor aos mecanismos que regem a economia nacional ou, dito em outros termos, “a volatilidade do capital financeiro é, por enquanto, tão elevada que mesmo o mais poderoso Estado-nação não pode mais exercer controle pleno sobre o valor de sua moeda e sobre o nível das taxas de juros” (ANDERSON, 2000, p.160). Neste cenário compete aos Estados a tarefa de convencer suas populações a aceitarem ingerências externas e, inversamente, conseguir com que os sistemas internacionais se adequem às realidades nacionais - FMI e as chamadas agências de classificação de risco são alguns dos exemplos mais recentes, como tem se visto na Grécia frente à crise do euro. A permanecer este quadro, dificilmente as “economias nacionais” continuarão a ter o mesmo status já que as distâncias que se estabeleceram entre o “Norte” e o

“Sul” mostram que 25% da população mundial controlam 80% da produção mundial, com um foço cada vez maior dessas desigualdades. Seu lado perverso mede-se pela onda migratória internacional de mão de obra em busca de trabalho, segurança, saúde, educação e assim por diante, obrigando o Estado-nação a redirecionar o sentido da nacionalidade. Não se descarta aqui uma nova incidência do racismo, como vem ocorrendo na França, nos últimos anos, sob o comando de Le Pen. Porém, com a tendência econômica que leva os grandes centros industriais para trilhas multiculturais, Anderson acredita que estejamos em uma rota que consolidaria o “Estado-nação, como uma república de cidadãos e não um clube de etnias”.

A alta significação que assume a crise do contrato social leva Boaventura Souza Santos a ver o Estado diante de problemas de alta complexidade, aos quais ele denomina genericamente de consenso econômico neoliberal. Desdobrando-se em quatro diferentes estâncias, a primeira seria o consenso econômico neoliberal, ou Consenso de Washington. Sob ele incide a responsabilidade pelo reordenamento dos mercados, pelo assombroso crescimento do setor bancário e industrial, pela desregulamentação, privatização e pelos direitos concedidos a novos investidores estrangeiros. A este se articula o consenso do Estado fraco que vai além dos campos econômico e social. Trata-se de reconhecer que o Estado não é mais a imagem da sociedade civil, mas o seu contrário, porque se todo Estado - mesmo aquele onde governa a democracia formal - pode ser reconhecido como autoritário, incompetente e predador, a sua fraqueza seria, inversamente, pré-requisito para o fortalecimento da sociedade civil. “Assim, o enfraquecimento do Estado produz efeitos perversos que colocam em causa as próprias tarefas atribuídas ao Estado fraco: O Estado fraco não pode controlar sua fraqueza”(SANTOS, 1999, p. 47). O consenso do estado liberal, seria a terceira instância, aludindo a concepções que opostas à teoria política do século XIX - preocupada com a soberania do poder estatal e com os limites do poder do Estado - voltam-se ao desempenho da democracia e às funções reguladoras do Estado. Vistas como empecilhos, ou mesmo como incapacidades dos Estados nacionais em controlar forças opositoras, o que se espera é que os canais por onde transitam os recursos financeiros internacionais permaneçam abertos. O quarto e último, ou o consenso do primado do direito e dos tribunais, reflete o que se conhece por judicialização da política, acenando para o papel que jogam as sentenças dos tribunais, frente ao domínio do privado em detrimento do público. São garantias contratuais, transações mercantis, privatizações que mesmo em demérito ou prejuízo do patrimônio social, ganham estatutos privilegiados. A sociedade brasileira foi nas últimas décadas testemunha destes embates. Em nome da ineficiência do serviço público ou do peso dos orçamentos, e a conseqüente falta de recursos da previdência, as instituições

públicas brasileiras foram privatizadas, sob forte aparato legal, ao qual não couberam recursos.

Finalmente, a criação e o fortalecimento de organismos supranacionais, caso da União Europeia, do Conselho de Segurança da ONU, além de organismos regionais, como o Mercosul não excluem os dilemas do liberalismo e da democracia representativa. Em muitos casos ela existe somente em seus aspectos formais. O domínio da política se esvai não porque seus representantes tenham muito pouco, ou quase nada a dizer, mas porque diretrizes programáticas que seriam a carta de apresentação dos partidos políticos, por exemplo, já não possuem qualquer significado. Mesmo em países onde se procura manter em algum grau os pressupostos da democracia representativa, como é o caso dos Estados Unidos, sabemos que não é bem assim porque, ao final, as instâncias midiáticas têm o domínio absoluto, seja do campo político, seja dos “humores do mercado”.

3 O LABIRINTO DO FAUNO

A alegoria do Fauno na mitologia grega fala aos homens da divindade que tanto habita as selvas, cuida das colheitas, promove a agricultura sem deixar de ser ao mesmo tempo, profético e oracular. Através dele se descortina um mundo desconhecido, apresentando-se o Fauno como um deus que revela o futuro dos homens por meio dos sonhos ou como autor de aparições espectrais e sons amedrontadores. Na mitologia é possível acompanhar as transmutações do Fauno, mas aqui ele serve apenas como parte de um exercício que ultrapassa a objetividade científica para perguntar sobre os mistérios que se encontram no labirinto das florestas naturais ou nas florestas de pedra construídas pelos Homens. Quais profecias e segredos foram revelados e quais estão por vir. Dizem os antropólogos, com frequência, que não são os homens que falam aos deuses, mas os deuses que falam aos homens. Seria lícito neste contexto perguntar se já não temos os caminhos e recusamos a segui-lo, ou se as respostas dos homens em decorrência do primado da Razão esquecem-se de incluir no conhecimento outros fenômenos que estão para além do que se denomina “ciências exatas” ou “humanidades”. Aos que se dispõem olhar os sinais emitidos pelo binômio Homem/Natureza, seria conveniente inquirir sobre curso não apenas complexo, mas antagônico das relações entre os seres humanos, enquanto construtoras das esferas, econômicas, políticas e sociais. Neste campo sobressaem-se a Sociologia e a Política. Responsáveis por entender a constituição e o funcionamento das instituições que tornaram viáveis aquelas relações elas abrangem, apesar das carências a que atualmente estão submetidos seus princípios ontológicos, domínios que devem dar conta dos fatos sociais (Durkheim) da ação social (Weber) ou ainda da transformação social (Marx) em consonância com os níveis material e simbólico. Por seu lado, as escolhas dos

campos teórico/metodológicos que iluminam as realidades por onde passa a História – aqui com H maiúsculo - são essenciais para que “situados” num espaço/tempo, os acontecimentos ganhem concretude e materialidade. Portanto se é possível saber a extensão dos problemas e as condições para resolvê-los, não há como saber quando e como estas condições existirão. Podemos precisar o quanto não foi esperado para a segunda metade do século passado, mas podemos “confirmar o que muitos sempre suspeitaram que a história - entre muitas outras coisas, e mais importantes - é o registro dos crimes e loucuras da humanidade. Profetizar não ajuda nada”(HOBSBAWN, 1988, p.561). Vivemos um período absolutamente dominado por um superlativo processo econômico e tecnocientífico, cujo ciclo deverá se interromper uma vez que estamos em um ponto de crise histórica. As forças de destruição dos seres vivos e do meio ambiente não deixam dúvidas sobre sua virulência, pondo em risco a herança que o homem deixou a sobre a Terra. “Nosso mundo corre o risco de explosão e implosão. Tem de mudar.” (HOBSBAWN, 1988, p.562).

Boaventura Souza Santos ao realizar uma releitura dos princípios fundadores das Ciências Sociais, concentra sua argumentação na crise do Contrato Social. Estão em debate os limites da democracia representativa, a implosão dos termos Estado/sociedade civil, a realização do bem comum e a legitimidade da governança. Há um crescimento sem precedentes da exclusão social produzida pelas crises do mercado de trabalho, seja pela automação, pelas transações multinacionais das empresas, seja pelo trabalho autônomo ou clandestino. A intranquilidade com a assustadora exclusão social também assume contornos de risco diante da ausência de soluções individuais e/ou coletivas, configurando uma crise paradigmática, cuja “questão é saber se ela contém algumas oportunidades para a substituição virtuosa do velho contrato social da modernidade por outro, menos vulnerável à proliferação da lógica de exclusão” (SANTOS, 1999, p.51).

Analisando os riscos desta crise Souza Santos nomeia de fascismo societal diferentes tipos de fascismo que se manifestam, primeiro, por meio do apartheid social, ou seja, através das distinções que se dão na cartografia urbana entre zonas centrais e periféricas, ou entre regiões urbanas e rurais, perpetuando um clima de tensão e medo entre elas; segundo, através do fascismo do Estado paralelo dizendo respeito às ações implementadas pelo Estado que atingem formas de governança mais democráticas em regiões urbanas civilizadas apesar de seus efeitos, por vezes limitados e incompletos, e ações que assumem formas agudas e violentas em territórios sem qualquer respeito às normas do direito, onde a presença de movimentos, ONGS e a própria imprensa fica mais distante. Os constantes assassinatos de religiosos, líderes sindicais e liderança dos trabalhadores sem terra, particularmente em Rondônia e no sul do Pará, são alguns exemplos. Terceiro, o fascismo paraestatal, que se manifesta, ou como fascismo contratual, especialmente

nos processos de privatização de setores essenciais como saúde e energia elétrica. Transformados em meros contratos individuais de consumo de serviços privatizados, a convivência do Estado com este tipo de fascismo faz com que ele perca poder em funções que anteriormente lhe diziam respeito, como a regulação social; ou como fascismo territorial quando o Estado não mais assume a responsabilidade de parte de territórios que se encontram nas mãos do capital patrimonial, com fortes prejuízos para seus habitantes. O fascismo populista seria o quarto tipo, caracterizado pela “venda de ilusões” prometidas por estilos de vida que se compram no mercado, incompatíveis com o poder aquisitivo da maioria da população. O quinto tipo ou fascismo da insegurança atinge os cidadãos permanentemente preocupados com o presente e o futuro em relação ao trabalho vivendo uma dupla contradição, pois ao mesmo tempo incitados a guardar retrospectivamente na memória a inoperância dos serviços públicos, são levados a considerar prospectivamente os benefícios das privatizações. A eficácia simbólica destas ilusões tem como meta determinados setores do mercado, como o das agências de saúde e os fundos de pensão privados. O sexto e último, denominado fascismo financeiro seria, a rigor, uma síntese do que vimos até agora, tratando-se daquele que governa os mercados. Vivemos esta realidade a cada instante. Basta olhar sua virulência para constatar seu caráter pluralista na medida em que os investidores são aqueles que movimentam o capital financeiro sem qualquer outro motivo a não ser o lucro. O mais grave, porém, é que

Este espaço/tempo por ser virtualmente instantâneo e global combinado com a lógica de lucro especulativa que o sustenta, confere um imenso poder discricionário ao capital financeiro praticamente incontrolável, apesar de suficientemente poderoso para abalar, em segundos a economia real ou a estabilidade política de qualquer país.” (SANTOS, 1999, p.55).

Jacques Derrida, em 1993, ao enunciar as “calamidades da nova ordem mundial” toca numa questão chave. Largamente estudada por juristas e especialistas em Direito Constitucional, tematizada por sociólogos e cientistas políticos e também se constituir em tema de pesquisas, congressos e relatórios, ele nem sempre alcança a divulgação necessária. Derrida refere-se aqui ao alargamento dos Estados-fantasmas - e não do Estado paralelo, como costuma se enunciar. São organizações criminosas que assaltam o Estado de maneira violenta e que agem pelo controle de venda e distribuição de drogas, pelo comércio ilegal de armas, e se caracterizam também pela lavagem de dinheiro, formação de quadrilhas, etc. Quadro conhecido não apenas da população brasileira, mas também das instituições judiciárias e policiais do Estado italiano em constante luta contra a Máfia e aos

governos da Colômbia e do México, o primeiro em luta contra frente aos narcotraficantes das FARC e o segundo frente ao sanguinário Zeta de Monterrey.

Esses Estados-fantasmas infiltraram-se e banalizaram-se em toda parte, a ponto de não se poder mais rigorosamente identificá-los. Nem mesmo, às vezes dissociá-los claramente dos processos de democratização.”... “Esses Estados fantasmas invadem não somente o tecido socioeconômico, a circulação geral dos capitais, mas também as instituições estatais e interestatais (DERRIDA, 1993, p.114).⁷

Por último, um breve registro. O cientista político José Álvaro Moisés, em artigo denominado “Quem cala corrompe”, publicado em 05/08/2012 no jornal “O Estado de São Paulo”, destaca alguns aspectos que do seu ponto de vista são fundamentais para entender a permanência da corrupção como *modus operandi* dos que representam no Brasil as instituições políticas, tanto no Congresso como no Senado Nacional, no interior de Ministérios e Secretarias, atingindo coordenações, diretorias e funcionários em geral. As causas da corrupção são velhas conhecidas, com destaque para o abuso do poder público, favorecimentos ilícitos e o alto grau de comprometimento do desempenho da democracia. Ele afirma que diferentes estudos têm apontado os mecanismos de modernização/desenvolvimento, imprensa livre e processos democráticos consistentes, como vetores que freiam o avanço da corrupção e facilitam a punição dos seus responsáveis. Porém, no caso da América Latina, após a democratização, nada menos que seis presidentes foram afastados de seus cargos. A pergunta que se faz é porque Argentina, Brasil, México e Venezuela são citados pela Transparência Internacional como nações com alto grau de corrupção. De saída pode-se dizer que a democracia em si não é garantia para o afastamento destas práticas. Moisés chama a atenção para a cultura política não apenas daqueles países, mas particularmente do Brasil, onde a aceitação do “rouba, mas faz” persiste com relativa facilidade, conforme pesquisa do próprio autor. Ela se encontra em meio aos conservadores insatisfeitos com as desigualdades sociais, entre moradores de regiões menos desenvolvidas, ou com baixo grau escolaridade e aqueles que avaliaram positivamente o governo Lula.

Aceitar a corrupção faz as pessoas admitirem que a lei pode ser fraudada, que sua capacidade de fazer valer direitos inexistente e que os rumos da política não mudam nunca. Mas a experiência de democracias consolidadas mostra que a cultura política não é imutável; ela se transforma sob o impacto de mudanças sociais, desempenho de instituições como o STF e, principalmente, o exemplo e a responsabilidade de líderes políticos e de partidos.⁸ (MOISÉS, 2012, p.15)

4 O ESTADO COMO MAIS NOVO MOVIMENTO SOCIAL?

Este artigo vem tentando acompanhar um tempo presente que carrega o peso do passado. É hora de nos defrontarmos com visões prospectivas. Chegando ao seu final, fica a certeza que ele não se filiou a grandes esperanças e nem viu com entusiasmo o que trouxe o novo século para o conjunto dos homens, tanto social, como individualmente. Acompanhado de autores que compartilharam as ideias aqui expostas, fez-se necessário encontrar na Utopia, como assinalamos anteriormente, algum respaldo para com ela estabelecer um espaço dialógico que conflua na direção do futuro. Porém, não seria justo esquecermos dos autores que estiveram conosco e que, de uma ou outra forma, esboçaram algumas linhas sobre questões candentes, ainda sem soluções de curto prazo. Começamos com Edgar Morin. Para ele, a política situa-se no mais elevado grau das ciências sociais, por ser ela que aborda simultaneamente o que se apresenta de forma tanto simples quanto complexa, reflexões que se voltam ao destino do homem e do mundo. É ela que desafia a ação, embora toda ação política tenha destino incerto. Não há como ter dúvidas sobre as diferentes formas de violência - um dos grandes desafios deste século - que assolam todos nós, e muito menos ilusões sobre do que é capaz a loucura humana. Ele lembra a necessidade do reconhecimento de outros movimentos, movimentos de resistência e revolução, muito embora devamos estar dispostos ao Nada. De todo modo, devemos preparar-nos "para as libertações, mesmo efêmeras, para surpresas divinas, para os novos êxtases da história..." (MORIN, 1981, p.360).

O segundo nome seria o de Benedict Anderson. Com ele vimos que, apesar do que nos mostra a história dos séculos XVII/XVIII, os Estados-nação não têm como se furtar a determinadas responsabilidades, mesmo que de forma incompleta ou incompetente. Apesar de seu papel histórico ter um tom ultrapassado, Anderson reafirma sua crença no seu papel enquanto instituição política, presumindo que organismos transnacionais e regionais venham neste século a desempenhar papel relevante. Ele aposta, por fim, no papel do Estado-nação visto como "mediador necessário entre os movimentos irresponsáveis da economia mundial e as populações reais. Ainda não temos sérios competidores para a "nação", enquanto objeto de identificação, ainda que os Estados-nação sejam hoje bem mais fracos do que eram antes. (ANDERSON, 1999, p. 169).

A idéia do Estado como novo movimento social tem origem em Boaventura Souza Santos. É ela que possivelmente criaria condições para a fundação de um novo Contrato Social, ao pressupor a transformação do Estado, hoje incapaz de responder às suas funções reguladoras à sua despolitização e consequente perda do poder regulatório, da soberania e da legitimidade. É deste quadro que deverá surgir outra forma de organização política, da qual o Estado é uma de suas partes

constitutivas, transformando-se em um novíssimo movimento social, enquanto articulador de redes, organizações e movimentos onde se inserem representantes dos setores público e privado, além de elementos nacionais e internacionais. Em lugar da verticalidade que define a democracia representativa, teríamos a horizontalidade regendo as relações entre público/privado ou, em outros termos, o bem comum passaria a ser revistos em negociações coordenadas pelo Estado. “Esta nova organização política, que é de fato um conjunto muito heterogêneo de organizações e de fluxos não tem centro, e a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro” (SANTOS,1999, p.67).

Se a despolitização do Estado só faz sentido em sua antiga configuração, coloca-se aqui o problema do que ele chama de repolitização, enquanto um processo que se daria nas relações política estabelecidas na administração pública, a partir de distintos interesses, que atingem tanto o setor público quanto o privado. A sugestão é que o Estado se afaste de seu poder institucional inserindo-se na luta política, porque é neste novo campo que o fascismo societal busca espaço. Através de articulações, grupos de pressão, marketing etc, o objetivo é alterar o Estado, tornando-o parte de seu campo privado. Esta luta só seria possível através da democracia redistributiva que visa colocar o Estado como ator privilegiado do espaço público não estatal. Características estas que o tornariam mais voltado aos aspectos da redistribuição, ou em últimas palavras, caos critérios da inclusão/exclusão. “Por isso, a tensão entre democracia e capitalismo, que é urgente reconstruir, só o pode se se a democracia for concebida como democracia redistributiva” (SANTOS,1999 p.68).⁹

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por último caberia dizer que este texto procurou, primeiramente, sistematizar um quadro - ainda que contingente - das diferentes situações políticas nas quais os Estados-nação estiveram no centro dos acontecimentos; em segundo lugar que estas reflexões levaram à uma aproximação com o século XXI, constatando que ele trouxe para o conjunto da humanidade, benefícios e mazelas acumulados no século passado. Embora tenham sido deixadas de lado considerações sobre o impacto dos meios de comunicação de massa, as artes, particularmente o cinema, a fotografia e o avanço da ciência, foi o afastamento necessário dos estudos baseados em dados empíricos que forneceu arsenal para que alguns indícios sobre como e, por que, vivemos em perene situação de risco. As apostas impõem um grau de transformação que vai além do que deve ser reordenado e/ou refundado. Não se trata de ter mais ou menos esperança ou desconsiderar ideais que serviram de alicerce para a construção de um mundo mais justo e igualitário. Neste sentido, as

ciências sociais, frente à crise paradigmática do Contrato Social, ainda contam com um arsenal nada desprezível de instrumentos que permitem olhar a realidade, sob o prisma da crítica. Autores se puseram desafios: uns em verificar as mutações que atingem o Homem em sua constituição bio-psico-social, outros em abrir campos estudo e pesquisa, terminando por encontrar cenários sombrios e ameaçadores para a Terra e para os homens. Outros, como Frederic Jameson, souberam colocar a Utopia, num ponto de encontro com a Política. É com ele que encerramos nossas reflexões:

Esperava transmitir um coisa que ainda não disse, ou seja, que as utopias são ficcionais, ainda que também sejam inexistentes. Na verdade, as utopias chegam até nós como mensagens pouco audíveis de um futuro que pode nunca acontecer. Deixo a articulação dessa mensagem com os utopistas de Mattapoisett, de Marge Piercy - viajantes do tempo de um futuro que, avisem-nos, talvez nunca venha a existir sem nós e sem o nosso presente: Vocês podem nos extinguir... Vocês individualmente, podem deixar de nos responder ou de lutar em sua própria vida e em sua própria época. Vocês, do se seu tempo, podem deixar totalmente de lutar... mas nós temos de lutar para existir, para continuar existindo, para ser o futuro que vai acontecer. Foi por isso que viemos até vocês (JAMESON, 2006, p.176).

NOTAS

*Antropóloga e professora aposentada da UNESP – Universidade Estadual Paulista – Júlio de Mesquita Filho. maria_ercilia@uol.com.br. Rua Cotoxó, 429, ap.52 CEP 05021-000/SÃO PAULO/SP

¹"A dicotomia Estado/Sociedade Civil desencadeou uma relação dinâmica entre os dois conceitos que, em termos gerais pode ser caracterizado como uma abordagem recíproca e constante de um pelo outro". Souza Santos, Boaventura de. A Crítica da Razão Indolente, São Paulo, 2000 p.174. Sob o ponto de vista estritamente filosófico, Serres, Michel. O Contrato Natural, 1991.

²Sobre o tema consultar: More, Thomas. Utopia, São Paulo, 1999, em especial, Introdução pp XIII a XXXIX. Ver ainda Skinner, Quentin, A "Utopia" e a Crítica ao Humanismo In: As Fundações do Pensamento Político Moderno, 1996, pp. 273-280.

³A descompartimentalização das ciências pode ser constatada em várias áreas e as junções que elas provocam são exemplares no sentido de alargar o conhecimento do binômio homem/natureza, ou das ciências da natureza e as ciências da cultura. Ver: Serres Michel, O Incandescente, 2005pp. 160/193.

⁴ Com a dominação e a instalação de colônias nos continentes asiático e europeu, a Inglaterra fica com a maior parte do monopólio da exploração em países cujo sub-solo ofereciam as maiores riquezas. As jazidas de ouro na África do Sul seria um desses exemplos, sem esquecer a Índia, sua colônia de maior relevância e a mais paradigmática. Estabelecidas Metrôpoles e Colônias, retalham-se os continentes, sem ter em conta divisões territoriais pré-existentes assim como não se considera a diversidade dos universos culturais, refletidos nas relações de parentesco, na religião, na língua, etc. Tornada obrigatória a presença física do colonizador, seja enquanto administrador, comerciante, exportador e, assim por diante, ele irá se constituir na figura emblemática ou no polo oposto da contradição colonizador/colonizado.

⁵ Calcado na ideia de progresso, civilização, razão, superioridade branca contraposta ao atraso, ao exótico, ao bárbaro, ao inferior, ao negro e - sem esquecer que esta dominação se dá através da implantação das desigualdades econômicas, políticas e culturais - uma dialética de consequências intransponíveis define o Eu e o Outro. Ao se revelar como diferença este Outro será observado, estudado, quase dissecado, para ser efetivamente dominado ou se quisermos ocidentalizado. Ativistas e intelectuais oriundos das colônias francesas, caso de Frantz Fanon ou Albert Memmi, são unânimes em afirmar que sem a introdução de elementos que modificariam definitivamente a história e a dinâmica das colônias, como a imposição de língua francesa ou inglesa, a colonização não alcançaria sucesso. A introdução de um universo simbólico novo, resignificando o que até então existia, desfigurando a cultura e as sociedades, históricos, encontra nas missões, tanto cristãs ou católicas, os elementos responsáveis pela inserção entre os "nativos" de uma nova fé e uma nova moral forjada em moldes ocidentais.

⁶ La finalidad de la limpieza étnica es clara: homogeneizar la población mediante la eliminación de los elementos extráneos o impuros". ... "En quanto a los médios utilizados, se orientam a quatro objetivos: saciar um instinto de crueldade que aflora siempre em determinados indivíduos cuando viven situaciones de violencia generalizada; provocar el terror com la finalidad de obtener la salida de los indeseables; envilecer a la víctima com el objetivo de marcar indeblemente la diferencia étnica; propagar el ódio entre las comunidades para producir lo irreparable." Julliard, Jacques. El fascismo que viene, 1994, p.91.

⁷ "Em lugar de cantar o advento do ideal da democracia liberal ou do mercado capitalista na euforia do fim da história, em lugar de celebrar o "fim das ideologias" e o fim dos grandes discursos emancipatórios, não descuidemos nunca desta evidência macroscópica, feita de inúmeros sofrimentos singulares: nenhum progresso permite ignorar que nunca, em número absoluto, nunca tantos homens, mulheres e crianças foram subjugados, passaram fome e forma formalmente exterminados sobre a terra". Derrida, Jacques. Espectros de Marx, 1993, p.117.

⁸ Os presidentes atingidos foram: Carlos Menem da Argentina, Alberto Fujimori e Alan Garcia do Peru, José Lopes Portillo e Carlos Salinas de Gortari do México, Abdala Bucaram do Equador, Rafael Caldera e Carlos Andrés Perez da Venezuela, além de Fernando Collor de Malo do Brasil.

⁹ A concepção a respeito dos novos movimentos sociais, com a sigla em inglês NSM, não é nova. Ela encontra resistências, entre vários pensadores, como Castells e Alain Touraine, uma

vez que as dificuldades estariam, por exemplo, em saber a quem de fato é o adversário. O que não fica claro é como militantes tanto, dos movimentos de direitos civis ou dos movimentos feministas, por exemplo, estabelecem distinções e conexões em suas lutas contra o sistema. Ver: "Social Movements and Capitalism". In *The Cultures of Globalization*, 1998, p.291-305

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Benedict. As Promessas do Estado Nação para o Início do Século. In: **A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI**. Rio de Janeiro, Contraponto, 1999.

DERRIDA, Jacques. **Espectros de Marx**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1993.

BRASIL - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo, Editora Saraiva, 2012.

HOBBSBAWM, Eric. **A Era das Revoluções (Europa 1789-1848)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª Edição, 1979.

_____. **A Era do Capital (1848-1875)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

_____. **A Era dos Impérios (1875-1914)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

_____. **A Era dos Extremos: O Breve Século XX (1914-1991)**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

JAMESON, Frederic. A Política da Utopia. In: SADER, Emir (org). **Contragolpes: Seleção de Artigos da New Left Review**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2006

JULLIARD, Jacques. **El Fascismo que Viene**. Madrid, Acento Editorial, 1994.

MOISÉS, José Álvaro. Quem Cala Corrompe. São Paulo, **Jornal O Estado de S. Paulo**, 05/08/2012.

MORE, Thomas. **Utopia**. São Paulo, Martins Fontes, 1999.

MORIN, Edgar. **Para Sair do Século XX**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986

MORIN, Edgar. In: **Ideias Contemporâneas: Entrevistas do Le Monde**. São Paulo, Ática, 1989.

PRIGOGINI, Ilya. In: **Ideias Contemporâneas: Entrevistas do Le Monde**. São Paulo, Ática, 1989.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a Democracia: Entre o Pré-Contratualismo e o Pós-Contratualismo. In: **A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI**. Rio de Janeiro, Contraponto, 1999.

_____. **A Crítica da Razão Indolente**. São Paulo, Cortez, 2002.

SERRES, Michel. **O Contrato Natural**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1991.

SHERIF, Hetat. Dollarization, Fragmentation, and God. In: JAMESON, Frederic and MYOSHI, Masao. **The Cultures of Globalization**. Durham, Duke University Press, 1998.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Tristes Trópicos**. Lisboa, Edições 70, s/d.

Artigo recebido para publicação em 10 de agosto de 2012.



CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA NO GOVERNO LULA (2003-2010): O CASO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES¹

Lizandra Serafim*

Resumo: O artigo analisa a trajetória do Ministério das Cidades durante o governo Lula no que tange à sua relação com os atores e principais pautas do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR) e à incorporação dessas pautas à política pública com o objetivo de explorar o lugar e o peso da participação da sociedade civil, através não só de arenas participativas formais mas também de relações que transcendem estes espaços, para esta incorporação, e identificar práticas de gestão participativa estabelecidas concomitantemente à construção institucional do Ministério. Como pano de fundo, busca fazer um balanço do governo Lula quanto às possibilidades e limites para a construção de um modelo de gestão democrática e participativa das políticas públicas.

Palavras-chave: participação, governo Lula, política urbana, Ministério das Cidades.

Abstract: The paper analyzes the Ministry of Cities' institution building process during Lula da Silva's government (2003-2010) regarding the Ministry's relations with the actors and agendas of the National Forum of Urban Reform (FNUR) and the incorporation of these agendas to the public policies. It explores the place and weight of civil society participation in this process, not only through formal participatory arenas, but also through relations that transcend them, identifying participatory practices established during the Ministry's institutional building. As a background concern, the paper aims to assess the possibilities and limits for the construction of a participatory and democratic management model for public policies during Lula's government.

Keywords: citizen participation, Lula da Silva government, urban policy, Ministry of Cities.

INTRODUÇÃO

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), para a Presidência da República no Brasil, em 2002, foi um momento de grande expectativa para os atores aliados historicamente ao projeto participativo defendido pelo PT e construído em prefeituras deste partido desde os anos 90. Esperava-se que sua gestão expandisse e aprofundasse as experiências participativas (em quantidade e qualidade) no nível federal.

De fato, desde o início do mandato, em 2003, o governo Lula criou e fortaleceu arenas participativas formais, como conselhos e conferências (MORONI, 2005); promoveu mudanças significativas nas relações entre atores do Estado e da sociedade civil, com o aumento da presença de militantes sindicais e de movimentos sociais dentro da estrutura do Estado (D'ARAÚJO, 2007) e ampliou oportunidades de contato informal entre movimentos sociais e representantes do governo em várias áreas de políticas públicas (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2011).

A construção deste projeto participativo, sem precedentes na gestão federal, se deu concomitantemente à existência de outras prioridades, como a estabilidade econômica, e à presença de outros projetos políticos presentes no interior do Estado, em um contexto da ampla coalizão política construída para garantir a governabilidade. Constituiu-se, portanto, em um delicado e intenso processo de negociações e mudanças nas configurações de poder que moldaram as dinâmicas políticas internas ao Estado.

Estudos mostram que o governo Lula efetivamente ampliou os espaços de participação em diversas áreas com a criação de conselhos e conferências, assim como reconheceu atores e demandas históricas dos movimentos, evidenciados na criação de novos ministérios e secretarias (SILVA, 2009; ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2011), tais como o Ministério das Cidades, o Ministério do Turismo, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SEPM e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR.

Durante todo o período (2003-2010) foram realizadas 74 conferências em 40 temas, sendo que, destes, 28 entraram na pauta pela primeira vez. Foram criados 19 conselhos em um conjunto diversificado de áreas, além dos 41 já existentes (presidencia.gov.br). A Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) estima que pelo menos cinco milhões de pessoas participaram de conferências de 2003 a 2010.

A presença de atores provenientes de densas redes da sociedade civil no interior do Estado ampliou em número e importância os canais formais e informais de interlocução Estado/sociedade e aumentou as chances de incorporação de suas

pautas e propostas às políticas públicas, reconfigurando o tecido relacional interno ao Estado.

No entanto, a participação não se constituiu enquanto uma política de governo e não existiu, durante o governo Lula, a proposta de construção de um modelo de gestão mais estruturado de participação (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011). Por outro lado, a ideia de participação foi defendida por múltiplos atores sociais que transitaram pela institucionalidade do Estado e também, com diferentes interpretações e significados, por grande parte do Governo Federal. Foram construídas práticas de gestão distintas que incorporaram o princípio da participação em alguma medida, com variações a depender do contexto institucional de cada ministério/secretaria, das interações entre os atores e do momento histórico nas duas gestões Lula.

A relação entre Estado e sociedade civil se capilarizou de maneiras bastante distintas entre os diferentes setores ou ministérios, com graus maiores ou menores de institucionalização e capacidade de incidência (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011). No caso do Ministério das Cidades, houve uma combinação de relações mais formalizadas, através de espaços institucionais do Conselho e da Conferência das Cidades, e reuniões esporádicas em que o governo chamava para o diálogo as organizações reconhecidas como legítimas e com acúmulo em determinado tema de seu interesse no momento da construção de uma ação específica. Soma-se a isto a presença de atores provenientes da sociedade civil que passaram a compor o quadro técnico do Ministério em sua formação inicial, obtendo um poder considerável de incidência sobre a construção da nova institucionalidade e suas ações.

Destaca-se o número de quadros provenientes de movimentos e sindicatos que passaram a ocupar postos estratégicos no interior do estado, não apenas no caso do Ministério das Cidades, mas em tantos outros ministérios e secretarias (idem). Registrou-se um alto grau de “trânsitos” de atores do campo dos movimentos no Estado, ocupando (e desocupando) diferentes espaços, a depender de seu alinhamento maior ou menor com as propostas e ações empreendidas pelo governo em determinado momento, e de sua avaliação das possibilidades de incorporação de suas pautas nas políticas públicas produzidas. A presença destes atores em postos estratégicos no interior do Estado, ao mesmo tempo em que ampliou as chances potenciais de sucesso dos movimentos em encaminhar suas pautas por dentro da institucionalidade, também impôs novos desafios à conformação de suas ações estratégicas, constringidas por uma relação de proximidade e pertencimento ao governo e inseridas em um novo contexto institucional.

Neste contexto favorável, de abertura do governo para a incorporação de projetos e propostas provenientes da sociedade civil, é necessário fazer um balanço sobre os processos participativos empreendidos pelo governo Lula. O presente

artigo é produto preliminar de pesquisa cujo objetivo é contribuir para este balanço a partir do caso do Ministério das Cidades, tendo em vista a potencialidade representada por este Ministério no que tange à incorporação de pautas gestadas na sociedade civil, em especial a pauta da gestão democrática, historicamente absorvidas pelo PT em seus programas de governo e gestões municipais. Nosso objetivo, neste breve texto, é expor achados preliminares de pesquisa, traçando a trajetória do Ministério no que tange à sua relação com os atores e principais pautas do FNRU, e fazer apontamentos, ainda sem um tratamento teórico desenvolvido, sobre o que este caso específico pode contribuir no debate atual sobre a participação e a democratização da gestão federal.

Partimos do enquadramento das práticas de gestão participativa através da relação do Ministério das Cidades com o FNRU, não apenas limitada aos espaços participativos formalizados, como conselho e conferência, mas também nas relações que se deram fora destes espaços e que permitiram a incorporação das pautas da reforma urbana na agenda do Ministério.

Estas práticas participativas ou de diálogo se constituíram concomitantemente à construção institucional do Ministério das Cidades. A análise trata, portanto, desse processo de construção institucional, que implica também no processo de constituição da própria forma de fazer a política pública e processar demandas pela institucionalidade, mapeando que relações e que práticas de gestão participativa se consolidaram e como se transformaram ao longo do governo Lula.

A escolha do caso do Ministério das Cidades se deu por três motivos fundamentais. Primeiro, por se tratar de uma instituição nova, criada no início do governo Lula, produto da própria luta do FNRU, e, por conseguinte, pela existência de intenso trânsito desses atores pelo Ministério desde a sua criação, enquanto quadros técnicos, participantes de conselhos e conferências, consultores, representantes da sociedade civil a apresentar demandas etc.

O segundo motivo é o fato de que a pauta da gestão democrática, que se refere à construção de espaços e práticas participativos para a gestão da política pública, é pauta fundamental do FNRU desde sua criação, o que gera uma grande expectativa quanto à constituição de práticas de gestão participativas neste Ministério, não apenas por iniciativa dos gestores, mas pela pressão das lideranças do Fórum junto ao Ministério das Cidades.

Por fim, o terceiro motivo fundamental para escolha do caso é a existência de relevante experiência acumulada pelas lideranças do FNRU em gestões municipais de orientação progressista onde se constituíram práticas participativas, seja enquanto corpo técnico ou como participantes em conselhos e orçamentos participativos, o que espera-se ter sido aproveitado no processo de constituição da forma de se construir a política pública nesta nova instituição, o Ministério das Cidades.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO: O FNRU E A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

O Ministério das Cidades foi criado em 2003, como resultado das reivindicações e lutas sociais históricas do campo da reforma urbana, empreendidas desde os anos 70. Sua criação representou a reorganização institucional da área da política urbana, com a integração das políticas de habitação, saneamento, transporte/mobilidade e planejamento urbano. Deu origem a políticas e regulamentações que representaram avanços significativos para a estruturação do setor e para o avanço da agenda da reforma urbana. O Ministério é, em si, produto das lutas históricas do campo dos atores sociais pela estruturação da política urbana em uma institucionalidade própria, que articula as diversas políticas sob os princípios da reforma urbana. Sua criação é reconhecida, portanto, entre os atores do campo da reforma urbana, como sua própria conquista. Em seu estabelecimento houve a entrada de figuras de movimentos e especialistas do campo da reforma urbana na composição do corpo técnico, os quais levaram consigo a agenda da reforma urbana para a construção das políticas e da própria forma de operar que teria o Ministério das Cidades.

Por se tratar de uma institucionalidade produzida a partir de uma plataforma política gestada nesse campo específico da sociedade, a análise proposta tem como foco a relação estabelecida entre o Ministério e o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU).

O FNRU é um ator importante, organizado desde os anos 80. Constitui-se como uma ampla aliança de organizações da sociedade civil, dentre elas associações profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo, geografia, serviço social e engenharia; movimentos populares coordenados nacional e regionalmente, cujos principais estão em sua coordenação (União Nacional por Moradia Popular - UNMP; Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM; Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM e Central de Movimentos Populares - CMP); ONGs que trabalham temas urbanos e direitos humanos; e fóruns regionais de reforma urbana.

A pauta do FNRU é ampla e se organiza desde os anos 60, envolvendo 3 eixos principais, que se organizam a partir de princípios norteadores do projeto de sociedade que defendem. São eles: direito à cidade; gestão democrática das cidades; e justiça social. Cada um destes eixos contém propostas detalhadas em termos de instrumentos que devem ser aplicados na construção e gestão da política urbana.

O FNRU organizou-se inicialmente em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Em 1988 o Movimento passa a se constituir como Fórum e define duas frentes de atuação prioritárias: junto ao Congresso Nacional,

pela regulamentação dos artigos da Constituição que tratam da política urbana; e junto a prefeituras municipais - seja realizando pressão ou compondo o quadro técnico em gestões de partidos aliados, especialmente o PT, pela implementação dos instrumentos de gestão democrática participativa defendidos pelo Fórum e instituídos pela Constituição. A Constituição de 1988 incorporou os princípios gerais defendidos pelo MNRU para a política de desenvolvimento urbano: direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática das cidades. A própria consideração do tema da política urbana enquanto capítulo era inédita nas Constituições brasileiras anteriores, e “representou a abertura de um campo importante para a luta política a favor do direito à cidade, tema central na plataforma da reforma urbana” (SILVA 2002, p. 147).

A partir da aprovação da Constituição de 1988 o FNRU pressionou o Congresso Nacional pela regulamentação do Capítulo da Política Urbana. Esta foi uma de suas principais frentes de ação desde a elaboração, em 1990, até a aprovação, apenas em 2001, da Lei conhecida como Estatuto da Cidade. No Congresso Nacional foi criada, ainda em 1988, a Comissão Permanente de Discussão sobre o Desenvolvimento Urbano e Interior, que se tornou um espaço importante de interlocução para o FNRU em torno da legislação que rege a política urbana.

Além de lutar em nível nacional pela aprovação de leis complementares regulando os princípios definidos pela Constituição, neste período o FNRU teve importante atuação no nível municipal e estadual, pressionando governos pela incorporação dos princípios da plataforma da reforma urbana nas Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais. Esta frente de ação compunha a segunda estratégia estabelecida pelo Fórum no período: reforçar a articulação e a mobilização dos grupos de base por meio da criação dos fóruns regionais alimentados com informações da atuação no Congresso Nacional, além de estimular ações coletivas de pressão política aos governos estaduais, com protestos, passeatas, atos públicos, marchas, e fornecimento à mídia temas da problemática urbana (SILVA, 2002; OLIVEIRA, 2010).

A experiência do governo do PT em São Paulo, na gestão Erundina, entre 1989 e 1992, foi um laboratório para o estabelecimento de uma forte interlocução entre movimentos de moradia e governo, e para a construção de um programa de mutirões autogestionários que ganhou porte de política pública (SILVA, 2002) e se tornou uma bandeira importante até hoje para parte importante dos movimentos que compõem o FNRU. Esta experiência serviu de inspiração para atores do FNRU que futuramente ocupariam cargos no Ministério das Cidades, não apenas enquanto programa mas enquanto modelo de gestão participativa.

Esta relação, no nível local, com gestões progressistas, não apenas contribuiu para a construção de *expertise* dentro do Fórum acerca do funcionamento do Estado, mas também para a construção de alianças com partidos como PT,

PMDB e PSDB, as quais contribuíram para impulsionar as ações do FNRU junto ao Congresso e ampliar seu poder junto à sociedade política (AVRITZER, 2008).

O Estatuto da Cidade (EC), aprovado apenas em 2001, regulamenta o capítulo “Política Urbana” da CF, facilitando o acesso aos bens, equipamentos e serviços urbanos, estabelecendo mecanismos de gestão (inclusive de participação) da política urbana na União, nos Estados e nos Municípios, e estabelecendo a regulamentação dos instrumentos que garantem a defesa da função social da propriedade.

A aprovação do EC representa a consolidação formal de importantes instrumentos da política urbana propostos pelo Fórum. Tratar-se-ia, a partir de então, de buscar a consolidação na prática dos instrumentos já garantidos em lei, além de continuar lutando pela estruturação de um Sistema e uma Política nacionais de desenvolvimento urbano e habitação de interesse social.

Em 2002 o FNRU elaborou uma carta pela implementação do EC, propondo, entre outras ações, a regulamentação e implantação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano; a democratização e descentralização da política de saneamento; a aprovação e implementação do Fundo Nacional de Moradia; a capacitação na gestão democrática das cidades; a realização de conferências de política urbana, habitação e saneamento; a regularização fundiária nos termos do EC; a instituição de Regiões Metropolitanas com gestão democrática; aplicação do Plano Diretor Participativo; ordenamento territorial e planejamento do uso e ocupação do solo; serviços públicos de interesse social; implementação da gestão democrática das cidades com planejamento participativo; e realização de conferências das cidades nos Municípios (FNRU, 2002, p. 1-2)

Outra ação que envolveu ampla mobilização nacional dos movimentos populares urbanos foi a apresentação, em 1991, do primeiro projeto de Lei de iniciativa popular elaborado no país (PL 2.710/92), cujo tema era a criação de um fundo público para subsidiar moradias populares. O projeto contou com mais de 1 milhão de assinaturas e foi aprovado por unanimidade por todas as comissões da Câmara entre 1997 e 2001 (SAULE JR. e UZZO, 2009). A partir de então, a pressão por sua aprovação se deu sobre o Senado e o Executivo, ganhando fôlego também a partir da aprovação do EC, e especialmente com a eleição de Lula para a presidência. A aprovação deste PL, já no governo Lula, em 2005, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Nessa trajetória, é relevante o acúmulo de experiências que estes atores adquiriram em sua passagem pela gestão pública, seja enquanto gestores ou militantes participantes de espaços participativos, o que lhes permitiu adquirir vasto conhecimento sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado, da operação da legislação, do processo de negociações e embates políticos, e de

questões técnicas referentes ao planejamento urbano. Sua legitimidade política e capacidade técnica são reconhecidas pela sociedade e pelo Estado de maneira geral, para além dos atores aliados, como o PT.

O fato da construção do Ministério ter se dado com grande abertura aos atores do FNRU devido ao compartilhamento de projetos entre atores do governo e do Fórum, que foram também responsáveis por sua estruturação, o torna particularmente interessante para análise. Soma-se a isto o fato de se tratar da chegada ao Ministério de um ator tão importante como o FNRU, com um acúmulo considerável em termos técnicos e propostas para a política urbana (que o próprio Estado, com seus gestores de carreira, não tinha em 2003), além da experiência em gestões municipais acumulada desde o fim dos anos 90, e sua capacidade política de negociação, mobilização e articulação entre diversos tipos de organização e partidos.

A aprovação, a partir de 2003, de diversas ações que incorporam pautas históricas do campo da reforma urbana, revela a capacidade de pressão e influência dos atores do FNRU, e o apoio que encontraram junto ao governo federal, principalmente no primeiro mandato de Lula, com Olívio Dutra à frente do Ministério das Cidades (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011). Foi forte a presença de atores provenientes do campo da reforma urbana na composição dos quadros técnicos, especialmente no início da construção do Ministério, até a saída de Olívio Dutra. Estas figuras que compuseram o quadro técnico do Ministério, ou transitaram pelo mesmo entre reuniões e consultorias, são particularmente interessantes para compreendermos a penetração de pautas da reforma urbana dentro da agenda do governo.

GESTÃO DUTRA (2003-2005): AÇÕES INICIAIS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Logo após a eleição de Lula, em outubro de 2002, iniciou-se um processo intenso de construção da transição entre governos, onde se pensou na estrutura inicial do Ministério das Cidades, cuja criação seria uma das primeiras ações empreendidas por Lula. O nome de Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre pelo PT, conhecido pela gestão participativa implementada especialmente a partir do Orçamento Participativo naquela cidade, já figurava para a direção do Ministério. O Ministério das Cidades foi criado já no primeiro mês do mandato Lula (janeiro de 2003), com o objetivo de constituir-se enquanto órgão integrador das políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, transporte e mobilidade. Neste momento, a relação com o FNRU foi intensa e com abertura para que o mesmo protagonizasse definições importantes quanto à estruturação do Ministério. Segundo entrevistas, não apenas a equipe de transição do governo Lula chamava o

Fórum para reuniões, mas o próprio Fórum tinha abertura para apresentar propostas sem ser formalmente convidado.

Para compor o quadro técnico e elaborar o desenho institucional do Ministério foram chamados, a convite do Ministro Olívio Dutra, especialistas de universidades, gestões municipais, ONGs e movimentos sociais que compunham o campo da reforma urbana, além de lideranças do PT. A constituição das quatro Secretarias que comporiam o Ministério se baseou nos três setores tradicionais da política urbana e no acúmulo de propostas existentes na sociedade até então, quais sejam: moradia, saneamento ambiental e transporte (mobilidade e trânsito), e a questão fundiária e imobiliária, que originou uma secretaria responsável pelo planejamento territorial e pela regularização fundiária (MARICATO, 2006). As quatro secretarias criadas foram, respectivamente: a Secretaria Nacional de Habitação; a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Foram nomeados, para a composição inicial dos cargos de direção do Ministério, em maio de 2003, os seguintes quadros: Ermínia Maricato, arquiteta e urbanista, ex-Secretária de Habitação da gestão Erundina em São Paulo, professora da FAU-USP e militante do PT, para a Secretaria Executiva do Ministério; José Carlos Xavier, proveniente da área de transportes da gestão petista de Goiânia, para a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana; Raquel Rolnik, arquiteta e urbanista do segmento de ONGs do FNRU e antiga assessora do PT para o tema da habitação, para a Secretaria de Programas Urbanos; Jorge Fontes Hereda, arquiteto e urbanista baiano, ex-secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema e militante do PT paulista, para a Secretaria Nacional de Habitação; e Abelardo de Oliveira Filho, sindicalista baiano ex-presidente da EMBASA (Empresa Baiana de Águas e Saneamento), para a Secretaria Nacional do Saneamento (DOU, 5/05/2003). Destes, todos possuíam uma relação de proximidade ou pertencimento ao campo da reforma urbana.

A composição inicial do quadro técnico de escalões mais baixos se deu a partir da contratação de lideranças e intelectuais do PT e do FNRU, que continham a *expertise* necessária para estruturar o aparato institucional do Ministério e suas dinâmicas internas e externas, além de compartilharem do projeto político em implementação.

A presença destes atores dentro da institucionalidade e do cotidiano do Ministério é um elemento fundamental para se compreender a incidência da pauta da reforma urbana sobre as políticas que seriam formuladas pelo Ministério no primeiro mandato do governo Lula. Neste período havia grande abertura para se estruturar a institucionalidade do Ministério e uma política integrada, antes inexistente. O diálogo com o campo da reforma urbana se dava também através de consultorias contratadas pelo Ministério e reuniões informais com representantes

de movimentos, ONGs, organizações profissionais e universidades, além de consultas públicas que envolviam setores mais amplos da sociedade civil.

O modelo de gestão participativa construído pelo PT na gestão local com participação ativa dos atores do FNRU serviu de modelo para como seriam conduzidas as políticas pelo Ministério. O então ministro, Olívio Dutra, era um dos grandes defensores e mais experientes implementadores da gestão participativa, sendo reconhecido pela experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, quando prefeito desta cidade. Este fator foi importante para que a participação da sociedade civil fosse colocada como elemento fundante para o funcionamento do Ministério das Cidades e a elaboração da política urbana. A criação da Conferência das Cidades, já em 2003, e do Conselho das Cidades, a partir disto, refletem a centralidade da participação enquanto princípio para a gestão.

A I Conferência das Cidades foi convocada pelo Ministério em 2003 enquanto prioridade da gestão Dutra. Houve resistências internas a sua convocação, considerada precoce por alguns componentes das secretarias, pelo fato de se tratar do primeiro ano do Ministério, sem haver clareza das orientações de governo e de recursos e equipe com os quais contaria o Ministério para implementar as ações definidas. A exigência, por parte do ministro, de que a conferência compusesse o momento de constituição inicial do Ministério, demonstrou sua postura em relação à participação enquanto prioridade de governo e trouxe à luz concepções distintas e conflituosas em relação ao lugar da participação de acordo com a visão dos atores que compunham a direção do Ministério.

A Conferência teve o objetivo de formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e aprovar atribuições, estabelecer a composição e eleger o Conselho das Cidades (ConCidades). Foi precedida de 3.457 conferências municipais e 26 estaduais, além de uma no Distrito Federal. Reuniu 2.500 delegados entre movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades, de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas dos 27 estados (MARICATO, 2006; MCIDADES, s/d). Teve como lema "Cidade para Todos", e tema "Construindo uma política democrática e integrada para as cidades". Aprovou a criação e elegeu a composição inicial Conselho das Cidades (ConCidades), com 71 conselheiros, além de estabelecer as diretrizes para o direcionamento das políticas setoriais.

O Conselho das Cidades (ConCidades), eleito na primeira Conferência Nacional, e as quatro Câmaras Técnicas que o comporiam (cada uma ligada a uma secretaria nacional) começaram a funcionar no início de 2004. O início do funcionamento do ConCidades foi marcado pela presença ativa dos secretários nacionais à frente dos comitês técnicos e pelo compromisso político do governo federal na implementação das decisões do conselho (BERNHARDT 2009, p. 79).

O Conselho aprovou as propostas das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano. Aprovou ainda a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos (idem).

O ConCidades é consultivo, atrelado à estrutura do Ministério das Cidades, e foi aprovado por Medida Provisória, e não por lei. Estes fatores fazem com que seu poder seja restrito, não apenas no que se refere ao poder de vinculação de suas decisões à política urbana, mas também não é garantida a sua permanência, já que, com uma eventual dissolução do Ministério das Cidades para construção de outro órgão, o ConCidades seria também dissolvido sem obrigatoriedade de sua substituição por qualquer outra instância. Esta condição particular do ConCidades o fragiliza e o sujeita à vontade política do governo federal e do ministro. Isto não foi um problema durante a gestão Dutra, devido à sua disposição em relação à participação, e à relação de confiança e diálogo aberta construída entre o Ministro e o ConCidades. Havia, naquele período, um acordo tácito, de que o Ministro sempre acataria e homologaria as decisões do ConCidades.

No início da gestão Dutra, as principais pautas levadas pelo Fórum ao novo ministério eram a consolidação do sistema nacional de habitação, com fundo e conselho próprios (proposta já existente a partir do projeto de Lei de iniciativa popular desde o início dos anos 90), e a criação da conferência e do conselho das Cidades. Nas áreas setoriais eram o marco legal do saneamento, que se arrastava desde a Constituição; uma política nacional de mobilidade, apoiada pelo Fórum mas pouco desenvolvida internamente; e a criação de um sistema nacional de desenvolvimento urbano, que era, segundo diversos entrevistados, a pauta menos desenvolvida pelo FNURU até então, e que demandaria a construção de um novo marco legal integrando as políticas setoriais.

Havia uma crítica do Fórum em relação à dificuldade de se aprovar a construção de um sistema, nos moldes do SUS e do SUAS, coordenado nacionalmente pelo Ministério. Tratava-se de uma área onde as políticas setoriais (habitacional, de saneamento, planejamento urbano e de mobilidade) ainda não tinham sido estruturadas a partir do nível federal e eram extremamente fragmentadas em diversas secretarias e diferentes rubricas orçamentárias. O trabalho do Ministério deveria ser, portanto, de estruturá-las a partir de uma base existente muito frágil, para então integrá-las. O próprio Estatuto da Cidade, apesar dos avanços conquistados, não teve aprovado o capítulo, proposto pelo FNURU, que tratava o governo como indutor do processo de construção do sistema e da política nacional de desenvolvimento urbano, com recursos e instâncias próprios para desempenhar este papel. Esta proposta seria desenvolvida pela Secretaria de Programas Urbanos na elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Um amplo processo participativo proposto para a formulação da PNDU teve início a partir da I Conferência Nacional das Cidades, convocada pelo Ministério em 2003, que aprovou as diretrizes da Política. O processo de formulação das políticas setoriais que comunham a PNDU teve continuidade através do Conselho Nacional das Cidades, criado em 2004.

A questão prioritária da PNDU era a habitação, inserida no contexto do desenvolvimento urbano (MARICATO, 2006), pautado pelos princípios do direito à cidade, função social da propriedade e gestão participativa, e respectivos instrumentos. Tratava-se de uma iniciativa importante para constituir um sistema integrado de políticas públicas até então muito fragmentadas, construindo um modelo de gestão descentralizado e participativo, sob coordenação do Ministério das Cidades.

Em relação à política fundiária, o Ministério das Cidades, através da Secretaria de Programas Urbanos, lançou, em 2005, a Campanha do Plano Diretor Participativo, incentivando a elaboração do Plano Diretor, pelos municípios, a partir do princípio da participação democrática e com a inclusão de instrumentos que garantem a função social da propriedade, tal como definido pelo Estatuto da Cidade (idem). Ainda neste âmbito, foi criado um programa de regularização fundiária e imobiliária, o Programa Papel Passado, que promoveu ações de capacitação dos agentes promotores da regularização fundiária e envolveu novos atores; removeu obstáculos legais existentes que dificultavam processos de regularização fundiária; e previu o repasse de recursos do Orçamento Geral da União para promover ações de regularização fundiária, incluindo a prestação de assistência técnica pelo governo Federal. O Programa Papel Passado constituiu-se, portanto, enquanto a primeira política existente no Brasil com foco na regularização fundiária.

Outra ação empreendida pela Secretaria de Programas Urbanos foi a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, definida pelo ConCidades como ação para a implementação do Estatuto da Cidade, e como ação prioritária para a primeira gestão do conselho. Foi construída pelo Ministério junto com o ConCidades em 2005, como ação de sensibilização e mobilização para a revisão ou elaboração dos Planos Diretores em 1.700 municípios, cuja obrigatoriedade era prevista em lei.

A campanha organizou-se a partir de uma Coordenação Nacional composta por membros do Conselho, e contou com núcleos formados em todos os estados que se capilarizaram através das entidades do Conselho, fundamentais para disseminar a Campanha, especialmente considerando os escassos recursos existentes no Ministério.

Em um ano a campanha conseguiu atingir aproximadamente 1.600 cidades. Vinte e seis núcleos multiplicadores estaduais foram instalados (MCIDADES, s/

d). A criação dos núcleos com apoio das organizações descentralizadas permitiu uma grande capacidade de mobilização das prefeituras e movimentos locais. Neste processo foi fundamental a atuação das organizações da sociedade civil do campo da reforma urbana, especialmente os movimentos populares que compõem o FNUR enquanto agentes da implementação da Campanha, idealizadores e definidores de todas as etapas do processo, dos conteúdos, metodologias, formas de construir relações com os diversos atores. O Ministério precisava do apoio destes atores e, em uma relação de abertura, os dotou de autonomia para conduzir o processo. Soma-se a isto que o montante de recursos disponíveis para a realização da campanha pelo Ministério não teria sido suficiente sem o apoio destas organizações em disponibilizar sua estrutura e suas redes de relação.

É importante reconhecer que não se tratava de um tema de disputa ou discordância, tampouco de definição de uma política. Era, ao contrário, uma ação de implementação de definições pré-existentes no Estatuto da Cidade - a primeira com tamanho alcance. Este processo impactou de maneira muito positiva as relações entre o campo da reforma urbana e o Ministério, consolidando uma relação de confiança, que perdurou durante a gestão Dutra. Impactou também no fortalecimento da mobilização da sociedade civil, de disseminação dos princípios da reforma urbana e dos instrumentos já existentes que regem a política urbana, e da construção de práticas de gestão participativas em milhares de municípios (em que pese a qualidade variável destes processos).

Já a Política Nacional de Habitação (PNH, de 2004), elaborada pela Secretaria Nacional de Habitação, consistiu em uma tentativa de formular um novo "pacto sócio-territorial" para o combate ao déficit habitacional urbano, estimado pelo Ministério em 7 milhões de famílias, do qual 92% se concentrava na faixa de população com renda familiar de até 3 salários mínimos. Ainda segundo o Ministério, 10 milhões de domicílios apresentavam carência de infra-estrutura básica (MCIDADES, 2004).

Os objetivos gerais, expressos pela PNH, eram: universalizar o acesso à moradia digna; promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e incentivar a geração de empregos e renda a partir da indústria de construção (MCIDADES, 2004).

A PNH reforçava o direito à moradia, princípio já incorporado pelo Estatuto da Cidade, através do estímulo para que governos municipais incluíssem instrumentos urbanísticos de enfrentamento do déficit habitacional em seus Planos Diretores e Planos Locais de Habitação. Além disso, fomentava uma nova leitura

da problemática habitacional a partir de elementos do direito à cidade, tais como infraestrutura, saneamento, acesso a equipamentos e serviços públicos, mobilidade, qualidade da habitação etc. (MCIDADES, 2004; FERREIRA e BENTES SOBRINHA, 2010).

A PNH seria regida de acordo com os seguintes princípios, elencados aqui de maneira resumida: direito à moradia; inclusão social através de moradia digna; função social da propriedade; questão habitacional como política de Estado, pactuada com a sociedade; *“gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos”*; e articulação das ações de habitação à política urbana (MCIDADES 2004, p. 31, *grifo nosso*). Nota-se que os princípios contidos nos 3 eixos da reforma urbana, quais sejam: direito à cidade, gestão democrática e função social da propriedade, foram colocados enquanto princípios estruturantes da PNH.

No tema do financiamento habitacional, foi criado o Sistema Nacional de Habitação, em 2005, visando combater o déficit habitacional, com especial foco à faixa de população de renda de até 5 salários mínimos, onde se concentra o maior déficit habitacional. O SNH prevê a integração do governo Federal, dos Estados e Municípios com os bancos, Organizações Não Governamentais (ONG), sindicatos e setor produtivo. Esta proposta dividiu-se em dois subsistemas, um de mercado e um de habitação de interesse social.

A Lei de No II.124/2005, de iniciativa popular, proposta ao Congresso Nacional pelo movimento da reforma urbana no início da década de 1990, criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. Resgata uma importante demanda da emenda constitucional do movimento da reforma urbana de 1987 e era a principal pauta do FNRU levada ao Ministério das Cidades.

O SNHIS tem, como principal objetivo, garantir investimentos e subsídios para habitação de interesse social, à população de baixa renda (até 3 salários mínimos), em especial a moradores de assentamentos precários ou favelas. Visa centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social. Estabelece um novo modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo, com maior volume de recursos não onerosos e instrumentos de controle e de avaliação de resultados. Exige, como uma das condições para habilitação aos recursos do FNHIS a criação de Fundo e Conselho Gestor, com caráter deliberativo, participação da sociedade e de movimentos populares ligados ao setor habitacional para definição de prioridades, seleção de projetos e gestão dos recursos, pelos municípios e estados. Neste sentido representa um avanço no aprofundamento do princípio da gestão democrática e na construção de uma política integrada e descentralizada. Representa, também, um novo marco jurídico que trata das demandas da reforma urbana.

O SNHIS foi uma das últimas conquistas do FNRU durante o mandato Dutra, e seu funcionamento dependeria de negociações com o governo, envolvendo a Presidência, a Casa Civil e o Ministério da Fazenda, além do Ministério das Cidades.

A aprovação da Lei se processou de maneira conflituosa dentro do governo desde o início do governo Lula. Segundo entrevistados, havia oposição dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda à criação de um fundo próprio, motivados pela crítica ao engessamento do orçamento público. Já o Ministério das Cidades, de acordo com a proposta do FNRU, se posicionava a favor de sua criação.

A proposta de criação do Fundo era, de fato, uma luta antiga dos movimentos de moradia e do FNRU, e uma das principais pautas por avançar. O compromisso expressado por Lula com o tema, mesmo sem consenso entre os ministérios, foi comemorado pelos movimentos. No entanto, a proposta do Fundo não foi aprovada exatamente da maneira que foi idealizada pelos movimentos. Estes propunham que fosse um fundo contábil, e que concentrasse todos os recursos para habitação de interesse social, passando pelas definições dos respectivos conselhos em cada nível de governança. No entanto, foi criado como fundo orçamentário concorrente com outras formas de repasse de recursos, que continuaram a operar paralelamente ao Fundo, indo contra as diretrizes que norteavam a construção de uma política e um sistema integrados, e as ações para habitação de interesse social se constituíram de maneira fragmentada. Esta concorrência e fragmentação entre ações se exacerbou ainda mais com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009.

O avanço representado pela criação do SNHIS e do FNHIS em termos legais, na prática não representou a construção de um sistema de fato, pois foram criados instrumentos paralelos que visam flexibilizar o manejo de recursos e acelerar os processos de transferência e implementação das ações pré-definidas pelo governo federal, enfraquecendo as instâncias participativas em todos os níveis (federal, estadual e municipal), o poder descentralizado das gestões municipais e inclusive o próprio Ministério das Cidades. Este é, portanto, um caso ambíguo, de incorporação formal dos princípios da reforma urbana nas políticas propostas pelo Ministério mas com baixa incorporação nas ações estratégicas do governo. O MCidades teve pouco poder na definição de como se estruturaria o FNHIS, ficando responsável apenas pela sua execução, que ocorreu já na gestão FORTES.

Os primeiros anos do Ministério das Cidades foram marcados pela abertura para a incorporação de propostas gestadas desde os anos 80 pelos atores da sociedade nas políticas, mas também por uma restrição orçamentária definida pela política fiscal, determinada pelo alto superávit primário para pagamento da dívida externa com altas taxas de juros. Isso comprometeu a amplitude de fundos para implementação de suas ações. Não obstante, em termos formais, pode-se afirmar que houve incorporação dos princípios dos três eixos estruturantes da plataforma

da reforma urbana nas ações delineadas pelo Ministério neste primeiro momento, com especial ênfase para o eixo de gestão democrática. Esta incorporação no âmbito do Ministério não significou que as diretrizes definidas pelo Ministério foram respeitadas pelo governo em ações definidas em instâncias de maior poder, como a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, conforme se verá nos programas implementados em seguida.

A gestão de Olívio Dutra enquanto Ministro das Cidades, de 2003 a 2005, foi de considerável capacidade de incorporação da agenda da reforma urbana nas práticas de gestão e nas políticas produzidas pelo Ministério. Além da tradição associativa e robustez da plataforma política do FNRU, sua alta capacidade de transitar por dentro da institucionalidade e o compartilhamento de projeto político entre os atores de Estado e sociedade civil presentes neste momento, nossa análise preliminar aponta que contribuíram para o alto grau de incorporação da agenda da reforma urbana ao Ministério três elementos: o estágio inicial do processo de construção da institucionalidade do Ministério e da política urbana; o peso e autonomia do Ministério dentro do Governo Federal; e a presença direta dos atores do campo da reforma urbana dentro de sua institucionalidade.

GESTÃO FORTES, A “INFLEXÃO CONSERVADORA” (2005-2010)

Em 2005 ocorre uma mudança nas configurações de poder no Congresso Nacional, com a divisão da base governamental acerca da presidência do Congresso e, posteriormente, com a divulgação do escândalo do “mensalão”. O governo enfraquecido neste processo, busca ampliar suas bases para assegurar sua maioria no Congresso e a governabilidade, cedendo a direção do Ministério das Cidades para o Partido Progressista (PP), parte de sua base. Neste contexto, assume Márcio Fortes como Ministro das Cidades.

Se durante a gestão Dutra foi se conformando uma forma de construir a política urbana que envolvia dar peso significativo à participação via conselho e conferência além do diálogo menos formal com atores do campo aliado, com a entrada de Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP), em 2005, a dinâmica de relação com a sociedade civil, especialmente do campo da reforma urbana, sofreu transformações significativas. Fortes apresentava um perfil de relação com a sociedade baseado em negociações personalistas, bilaterais e até mesmo “clientelistas”, segundo depoimentos dos entrevistados. Com a saída de Dutra e entrada de Fortes, boa parte do quadro técnico do Ministério proveniente do campo da reforma urbana foi substituída por gestores com perfil distinto, mais tecnocrático, e apenas a Secretaria de Habitação permaneceu sob coordenação do PT.

Entrevistados do corpo técnico do Ministério relatam um “esvaziamento” do próprio Ministério, onde o mesmo passa a ter pouco peso na definição das políticas, e a ser mero executor de grandes programas de habitação e infra-estrutura definidos pela Casa Civil, Ministério do Planejamento e pela Presidência da República, sem necessariamente respeitar as diretrizes definidas pelo Ministério para as políticas de sua competência, como o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV), concebidos com um grau muito baixo de participação dos atores sociais e mesmo do MCidades. Dentre as secretarias, a única que se mantém em posição de destaque, com acesso diferenciado ao núcleo duro do governo é a Secretaria Nacional de Habitação, que não por acaso manteve-se sob direção do PT. É também a secretaria cujos programas tiveram maior volume de recursos investidos.

Entrevistados chegam a dizer que “não existe o ministro ou o Ministério”, e sim as secretarias e o que interessa ao governo federal enquanto prioridade. Em um depoimento, entrevistado de alto escalão do Ministério sugere que existem, a partir de Fortes, 5 secretarias: as 4 já conhecidas e a secretaria “das emendas”, fazendo referência à relação de troca feita com a base parlamentar no Congresso. Esta “secretaria informal” seria tocada pelo próprio Ministro. Os recursos para o gabinete do Ministro e Secretaria Executiva do Ministério, para seu uso discricionário, também aumentou consideravelmente, o que gerou questionamento entre técnicos do Ministério.

Essa reconfiguração interna ao Ministério alterou significativamente a dinâmica e o peso da participação em sua estrutura. A relação de confiança construída entre o ConCidades e Dutra havia feito com que acordos importantes não fossem formalizados, o que resultou em retrocesso com a entrada de Fortes. Neste momento, o poder do ConCidades é reduzido, e suas decisões nem sempre homologadas, segundo entrevistas realizadas para a presente pesquisa e em BERNHARDT (2009).

Na gestão Fortes, o ConCidades passa por um esvaziamento progressivo, o que se reflete na presença cada vez menor de representantes do Ministério nas reuniões do Conselho, na construção prévia das pautas e, especialmente na aplicação das decisões tomadas. A baixa presença e a rotatividade do segmento de gestores federais (não só do MCidades, mas de outros órgãos) levou à participação inconsistente e pouco influente dos mesmos nas decisões. Reflete, segundo entrevistada, o descompromisso do corpo do Ministério com o princípio da participação na gestão, cujo expoente maior era a própria figura de Fortes. Destaca-se aqui a centralidade do Ministro na condução dos processos participativos, dando maior ou menor peso aos mesmos na construção da política. A mudança de Olívio Dutra para Márcio Fortes é vista por Bernhardt como o “fracasso do

ConCidades enquanto instância de elaboração de políticas urbanas” (BERNHARDT 2009, p. 78).

A despeito disto, e parecendo contradizer este descompromisso, BERNHARDT (2009) registra a alta frequência de Elcione Diniz (Secretário do ConCidades) e de Márcio Fortes nas reuniões do conselho. Segundo entrevistados, esta era a “política da boa vizinhança” praticada por Fortes, que não significava o compartilhamento de poder ou fortalecimento das instâncias de participação.

A mudança do perfil de relação com a sociedade representada pelo ministro também provoca mudanças nas formas dos atores da sociedade civil se relacionarem com o Ministério. Frente a esta “política de balcão” que gerou o enfraquecimento do ConCidades, e temerosos de que houvesse grandes retrocessos nas conquistas anteriores, os movimentos populares “passam a fazer o jogo do ministro”, adequando-se à nova dinâmica de relação estabelecida em seu mandato. “Muda o padrão do diálogo, da interlocução, e muitas vezes com os mesmos interlocutores no campo da sociedade civil, eles mudam o padrão deles de interlocução” (Entrevistado 2 para o presente trabalho, Ministério das Cidades).

Vale ressaltar que as reuniões do conselho e eventos financiados pelo Ministério representavam, para as lideranças representantes de organizações de diversos estados do país (de governo e sociedade civil), a possibilidade de ir periodicamente a Brasília, utilizando o tempo também para fazer articulações com outras organizações (inclusive entre os movimentos e entidades do próprio campo da reforma urbana, que não tinham a oportunidade de se reunir presencialmente por recursos próprios com esta periodicidade e representatividade regional), reuniões com órgãos do governo federal, dentre outras possibilidades de se fazer presente, obter informações, encaminhar demandas, negociar com o governo. Esta possibilidade é avaliada, pelos atores do FNRU, como algo que fortalecia a articulação nacional do FNRU e sua capacidade de pressão sobre o governo federal e incidência sobre as políticas públicas.

No período Fortes, além do pagamento de passagens para as reuniões e atividades do conselho e do Ministério, teve início um processo de negociação e liberação de recursos para viabilizar encontros e atividades dos próprios movimentos populares que compõem o FNRU, com pagamento de passagens, hotéis etc. Sem questionar a legitimidade deste tipo de apoio por parte do Ministério, apontamos que esta forma de apoio aponta para uma relação de crescente dependência, por parte das organizações do Fórum, da vontade do Ministro (cuja liberação dos recursos está sujeita à sua boa relação com os movimentos no âmbito do conselho). Segundo entrevistados, esta era uma estratégia usada pelo Ministério para amortecer potenciais conflitos dos movimentos com sua direção.

Mesmo com todas as críticas que vieram da parte do campo da reforma urbana em relação à condução das políticas (em especial o PAC e o Minha Casa

Minha Vida) tanto pelo Ministério quanto pela Casa Civil e o Ministério do Planejamento, não houve rompimento destes atores com o Ministério ou o ConCidades. Fortes não tentou dissolver o ConCidades e as Conferências, e se fez presente nas reuniões, estabelecendo, segundo lideranças, um “diálogo” com os mesmos.

Com a saída dos quadros provenientes do campo da reforma urbana do corpo técnico do Ministério, o ConCidades passou a ter papel central enquanto espaço para encaminhamento das demandas e pautas do FNRU, segundo relatos de entrevistados.

O fortalecimento deste espaço passou a ser ainda mais importante neste momento, para que as propostas encaminhadas pelo Fórum fossem legitimadas e incorporadas nas ações do Ministério.

No momento em que a relação do FNRU com o Ministério não se dá mais enquanto corpo técnico, e quando se percebe que acordos e mesmo leis assegurando o princípio da gestão democrática não são suficientes para que os princípios da reforma urbana sejam incorporados na prática de gestão, mesmo o fortalecimento do Conselho e da Conferência parece inútil para o aprofundamento da agenda do FNRU. Isso é ainda mais forte no momento em que se lançam grandes programas como o PMCMV e o PAC, regidos por uma lógica “desenvolvimentista” que atropela processos participativos e princípios básicos da agenda da reforma urbana. Assim, no contexto geral, mesmo com avanços em termos de marcos legais e acordos com o Ministério das Cidades, estes não foram suficientes para assegurar o cumprimento destes princípios em todas as políticas que compõem a política urbana.

O governo federal, apesar de representar um projeto político compartilhado com o FNRU no que tange à gestão democrática, passou a “atropelar” estes processos em nome da eficiência, da desburocratização dos processos, ou rapidez para dinamizar a economia. A participação se mostra, portanto, marginal às decisões estratégicas sobre políticas de maior peso (em termos orçamentários, inclusive), que também não passam pelo Ministério.

Por outro lado, estranha a quase inexistência de respostas extra-institucionais dos movimentos de moradia, através de ações diretas, frente ao quadro desfavorável à participação a partir de Fortes e das mudanças acima apontadas. Apesar da realização da Jornada pela Moradia, feita pelo FNRU, visando sensibilizar o governo e a sociedade para o enfrentamento ao déficit habitacional, não se observam ações de enfrentamento, dando a impressão de que a crítica, mesmo existente, não se processou em posicionamentos mais firmes e combativos, e a autonomia dos movimentos para fazê-la ficou muito comprometida no período Lula.

Esta ausência de conflito aberto se reforçou pela condição de aliados políticos (e mesmo partidários) que estes movimentos do Fórum tinham com o

governo, a constatação de que os canais ainda estavam abertos e seria desnecessário fazer surgir mais um ponto negativo a ser explorado pela mídia acerca do governo Lula ameaçando a governabilidade, e também pela avaliação, dos movimentos, de que os ganhos representados pelo investimento em habitação de interesse social via Programa MCMV e FNHIS, representaram já um avanço sem precedentes na política habitacional, beneficiando diretamente as suas bases. A crítica aos obstáculos para a construção de uma política integrada em um sistema descentralizado e com participação ficou restrita a setores acadêmicos, profissionais e ONGs dentro do FNRU, que passaram a ter peso menor dentro do Fórum, com a predominância dos movimentos.

Se houve retrocessos em relação à participação enquanto prática de gestão e instrumentos no período, a participação ainda figurava enquanto princípio estruturante de importantes ações do Ministério, o que, portanto, representa a heterogeneidade de visões em relação ao significado e ao peso da participação dentro da gestão do Ministério, representada pelos diferentes partidos presentes nos órgãos que compõem o Ministério. Relatos de entrevistados apontam para a continuidade da abertura ao diálogo por parte da Secretaria Nacional de Habitação, ainda que a mesma não fosse a definidora das políticas do setor, mas executora das definições provenientes da Casa Civil e do Planejamento. No entanto, cabe ressaltar que existem distinções nas visões sobre o papel e o peso da participação da sociedade não apenas entre partidos, mas também dentro do próprio PT, o que se manifesta nos diversos relatos de gestores e militantes entrevistados a respeito da ausência de abertura da parte da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda para os processos participativos (e para os instrumentos consolidados no âmbito do Ministério das Cidades via processos participativos construídos desde a gestão Dutra) na elaboração de programas que se relacionavam diretamente com as competências do MCidades. Houve uma crescente centralização na tomada de decisões, especialmente a partir da crise econômica de 2008, sobre programas como o PAC e o Minha Casa Minha Vida.

O Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, consiste na iniciativa mais robusta do governo Lula para construção de habitação de interesse social, voltadas a famílias com renda até dez salários mínimos (com investimento mais concentrado entre zero e seis salários mínimos).

Apesar de incorporar demandas importantes provenientes das Conferências das Cidades, tais como redução da burocracia para financiamento através da Caixa Econômica Federal, destinação de recursos para autoconstrução - o que é um avanço importante de uma pauta colocada pelos movimentos populares do FNRU desde os anos 90 - e aquisição de terrenos, o programa não dialogou com as diretrizes do PlanHab, que resultou de um processo participativo ao longo de dois anos, conforme exposto acima. Além disso, e como maior crítica feita pelo FNRU,

o programa não se insere na construção de uma política habitacional integrada através do SNHIS (FNRU, 2009).

A construção deste programa se deu, portanto, isolada das diretrizes da gestão democrática das cidades e apontando para a fragmentação das ações, o que contraria as diretrizes da PNDU. Reflexo disto está em uma resolução da IV Conferencia Nacional das Cidades: “*Transformar os Programas de Governo Federal, como PAC e MCMV, em políticas públicas de Estado com garantia de continuidade, controle social e articulação com o SNHIS e SNDU, incluindo nessas políticas o que preconiza a Lei de Assistência Técnica, que beneficia exclusivamente a população de zero a três salários mínimos*” (Resolução 15, IV Conferência Nacional das Cidades, 2010, *grifo nosso*).

Depoimentos de entrevistados chamam a atenção para a falta de participação no Programa e a forma como o mesmo acaba concorrendo com as diretrizes do SNHIS e enfraquecendo-o. Além disso, ressaltam que a modalidade do PMCMV voltada a empreiteiras tem um volume de recursos vultoso em comparação àquela voltada para autoconstrução, uma das bandeiras mais importantes do FNRU para implementação de programas de habitação de interesse social.

O MCMV trouxe mais um desafio à autonomia para que os movimentos fizessem a crítica ao Programa, já que, em que pese a diferença expressiva no montante de recursos destinado às empreiteiras e às entidades autogestionárias, e o esvaziamento do FNHIS, tal programa representou investimentos relevantes para gestão direta das organizações, ou seja, incorporou, mesmo que parcialmente, uma bandeira histórica do FNRU e, ainda, gerou a possibilidade de manutenção da mobilização local dos movimentos de moradia.

O PMCMV surge na esteira de um processo, iniciado em 2007, de reconfiguração da política econômica, representado pela criação do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, cujo objetivo era estimular o crescimento da economia brasileira através de investimentos em infraestrutura urbana, englobando um conjunto de políticas voltadas para a superação de problemas nas áreas de energia, habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e recursos hídricos. O PAC representou, para os setores de infra-estrutura urbana, saneamento e habitação, um investimento de recursos sem precedentes na história do país.

Foi construído por iniciativa da Casa Civil, e não dialogou com o PlanHab ou os Planos Municipais de Habitação, conforme diretrizes da PNDU e da PNH, contribuindo ainda mais para a fragmentação das políticas e dificuldades de implementação nos municípios. O Ministério das Cidades participou, junto com outros ministérios, da discussão em torno da formulação do PAC, mas a definição de fato do programa se deu no núcleo estratégico do governo, sob direção da Casa Civil e do Planejamento.

ACHADOS PRELIMINARES E QUESTÕES SUSCITADAS

O caso do Ministério das Cidades, brevemente explorado neste artigo, chama a atenção para algumas questões, que apontamos aqui e serão aprofundadas em momento posterior da pesquisa.

Uma primeira questão é o papel de coordenação e condução dos processos participativos exercido pelo Ministro. Ocorreu enorme transformação na relação do Ministério com os atores e com os processos participativos na mudança de ministros, com trajetórias e origens partidárias bastante distintas. A direção do Ministério teve forte poder de “dar o tom” da relação, moldando as formas de interação mobilizadas pelos atores em cada contexto. Isso é visível na inflexão Dutra-Fortes, com o apoio do Ministério aos movimentos individualmente, o esvaziamento político do conselho, e a boa relação, sem maiores enfrentamentos, mantida entre movimentos e Ministério em um contexto desfavorável.

Outra questão é o papel dos militantes que passam a compor o quadro técnico do Ministério, levando consigo os princípios da plataforma da reforma urbana. Grande parte da capacidade de incorporação das pautas do FNRU se deu, indubitavelmente, devido à presença destes militantes na gestão, não apenas via conselho e conferências. A presença destes atores na gestão é tema a ser melhor explorado nesta e em futuras pesquisas, inclusive sobre outros Ministérios, que absorveram lideranças históricas dos setores respectivos. No nosso caso, fica patente que a saída destes atores, com a entrada de Fortes no Ministério das Cidades, resultou em menor capacidade de encaminhamento de pautas e demandas.

A mudança no peso do Ministério sobre a definição da política urbana e seus programas aponta para a necessidade de, ao se avaliar o peso da participação sobre um órgão como o MCidades, analisar o lugar que não apenas a participação ou os espaços participativos ocupam dentro do Ministério em si, mas também o peso político que o próprio Ministério ocupa na estrutura de governança ao longo do tempo. O caso do MCidades ilustra claramente que, a despeito dos avanços da pauta do FNRU na construção de instrumentos para a política urbana no seio do Ministério e nas práticas de gestão envolvendo a participação, estes avanços não se refletem nas políticas gestadas pelo núcleo estratégico do governo federal.

Outro ponto ilustrado que chama a atenção e deve ser explorado é a existência de visões distintas a respeito do papel e do peso que deve ter a participação dentro da gestão federal, especialmente no âmbito da elaboração das políticas estratégicas. Se, por um lado, o PT é reconhecido historicamente pelo “modo petista de governar” (GENRO et. al, 1997) e por defender um projeto político democrático e participativo (DAGNINO, 2002), é preciso reconhecer a heterogeneidade de visões presentes no próprio partido, a fim de compreender sua experiência na gestão federal. O “compartilhamento de poder” (DAGNINO, 2002;

GENRO et. al., 1997) de governo com a sociedade é uma visão que concorreu historicamente com outras que separam claramente as funções de governo do que seria a função da participação.

O caso também chama a atenção para a forma como o repertório de interação (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011), constituído ao longo da trajetória dos atores do FNRU, contribuiu para moldar a construção institucional do Ministério, seja na estruturação das secretarias, seja nas formas de relação formal e informal com a sociedade. A consolidação maior ou menor de determinadas pautas pelo campo da reforma urbana reflete seu avanço dentro do próprio Ministério, como revela o destaque dado à política de habitação versus o esvaziamento da área de programas urbanos, e conseqüentemente, da proposta de um sistema nacional de desenvolvimento urbano - pauta menos consolidada dentro do Fórum.

Por fim, o caso do MCidades ilustra um governo onde a participação constitui práticas de gestão pontuais, não integradas, sem um modelo coeso e sem peso junto ao núcleo estratégico do governo. A gestão participativa se deu mais na base do diálogo que na capacidade (ou garantia formal) de incidência e compartilhamento de poder. Do lado da sociedade civil, vê-se uma avaliação de que houve relevante abertura ao diálogo, porém aquém das expectativas. E, por outro lado, uma crescente dependência dos movimentos em relação ao governo para sua própria reprodução e mobilização das bases, o que gera perda de autonomia e capacidade crítica.

NOTAS

* Mestre em Ciência Política e Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), bolsista de do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC) da Unicamp e do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). lizaserafim@gmail.com. CEBRAP - Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC). Rua Morgado de Mateus, 615. Vila Mariana. CEP 04015-051. São Paulo-SP

¹Versão preliminar deste artigo foi apresentada no XXX Congresso da Latin American Studies Association (LASA), em maio de 2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de participação em um Estado heterogêneo.** Texto aprovado para apresentação no 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública.** Campinas, vol. 14, no 1, p. 43-64. 2008.

BERNHARDT, Érica Maria Barroso. **Participação no Espaço Público: O caso do conselho nacional das cidades.** Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade de Brasília, 2009.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: ____ (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil,** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

D'ARAÚJO, Maria Celina (coord.) **Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite no poder.** Rio de Janeiro, CPDOC, 2007.

FERREIRA, Glenda Dantas e BENTES SOBRINHA, Dulce P. PAC Habitação e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: notas para monitoramento e pesquisa na RM Natal. **Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano.** Rio Grande do Norte, 2010.

FNRL. **CARTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE,** Texto aprovado no Encontro Nacional Pelo Direito à Cidade, 2002.

GENRO, T. et all. **Desafios do Governo Local: O modo petista de governar.** Fundação Perseu Abramo, 1997.

MARICATO, Ermínia. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Apresentação em Power Point. **Seminário sobre Habitação e Solo,** Bogotá, 2005.

MORONI, José Antônio; CICONELLO, Alexandre. **Participação social no governo Lula.** Avançamos? S/L, S/E, S/A.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. In: **cadernos Ministério das Cidades.** 2004.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Ações coletivas, cultura política e movimentos sociais: Disputas de significado e antagonismo no âmbito da Reforma Urbana.** Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

RODRIGUES, Cibele Maria Lima. **Cultura política e movimentos sem teto: as lutas possíveis.** Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil.** HIC (Habitat International Coalition). Acesso: <http://www.hic-net.org/>. 2009.

SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 143-185, 2002.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. IPEA, 2009.

Artigo recebido para publicação em 30 de julho de 2012



FAMÍLIAS E REDES DE ASSISTÊNCIA EM PELOTAS/RS: REFLEXÕES A PARTIR DE UM ESTUDO SOBRE AS RELAÇÕES DE RECIPROCIDADE EM VILAS DE GRUPOS POPULARES

Fabíola Mattos Pereira*

Resumo: Partindo-se da perspectiva etnográfica, este estudo se volta para preocupações ligadas às dinâmicas de vida dos grupos populares, a partir das relações de reciprocidade estabelecidas entre as famílias e as redes de assistência social organizadas em duas vilas da cidade de Pelotas / RS. Serão apresentadas as lógicas inscritas nestas relações de reciprocidade, em que a tríplice obrigação de dar, receber e retribuir se apresenta como estratégia para se analisar as inclusões nos programas sociais da assistência. O método etnográfico foi adotado a fim de orientar as interpretações dos dados de campo, e contribuiu no sentido de mapear as ações das redes de assistência organizadas nos universos investigados, e apresentar o ponto de vista das famílias, profissionais e voluntários. Este estudo utilizou-se de dois conjuntos de dados: quantitativos, obtidos a partir de registros domiciliares de todos os beneficiários do programa Bolsa Família, e qualitativos que se realizou em duas vilas da cidade de Pelotas, o loteamento Dunas e a vila Pestano.

Palavras-chave: Famílias de grupos populares. Redes de assistência. Reciprocidade. Desigualdade.

Abstract: Having as a starting point the ethnocentric perspective, this study is aimed to concerns related with the dynamics of life of the working class groups, from the relations of reciprocity established between the families and the social assistance networks organized in two suburbs of the city of Pelotas / RS. It will be presented the logic included in these relations of reciprocities where the triple obligation of giving, receiving and returning is presented as a strategy in order to analyze the inclusions in the social assistance programs. The ethnographic method was adopted with the objective of orienteering the interpretation of the field of study, and has contributed in the sense of mapping the assistance network actions organized in the scope investigated, and present the point of view of the families, professionals and volunteers. This study has used two sets of data: quantitative, obtained from domiciliary registers of all the beneficiaries of the Bolsa Familia program, and qualitative which was conducted in two suburbs of the city of Pelotas, Loteamento Dunas and Vila Pestano.

Keywords: Families of working classes. Assistance Networks. Reciprocity. Inequality.

I INTRODUÇÃO

A discussão proposta para este artigo parte de uma reflexão mais ampla, estabelecida na dissertação de mestrado intitulada: “Acessos, reciprocidades e inclusões: Estudo sobre as relações entre redes de assistência e famílias de grupos populares em Pelotas/RS”, defendida no ano de 2008, junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas.

O objetivo maior do trabalho centrou-se na pesquisa sobre a dinâmica de vida dos grupos populares, detendo-se na análise das relações sociais estabelecidas entre as famílias de tais grupos e as redes de assistência, um universo de siglas, instituições, programas e serviços de assistência, que se constituem numa linguagem comum compartilhada por ambos, que implica acesso e inclusão das famílias aos programas e ações da assistência social.

O recorte realizado para fins de discussão neste trabalho analisará as famílias de grupos populares e suas relações com os profissionais e voluntários das redes de assistência, focando nos significados atribuídos por estes sujeitos quando procuram tais redes.

A questão primordial da pesquisa localizou-se na relativização das formas de acesso aos programas e serviços da assistência social, amplamente divulgados como de caráter universal. A maioria dos programas públicos prevê a realização de seleção baseados em critérios de renda per capita, no entanto, o que o estudo aponta é antes a reflexão sobre os critérios negociados nas relações da assistência com as famílias dos grupos populares, os quais são permeados de significados e alianças, elementos estes percebidos na etnografia construída ao longo do trabalho de campo.

Este estudo orienta-se a partir da perspectiva antropológica, priorizando o ponto de vista dos sujeitos que constroem estas relações. A relação que está implícita na realização dos trabalhos de campo, diz respeito ao estabelecimento de uma “experiência próxima e distante”, em que a primeira define o ponto de vista dos sujeitos, dos informantes; enquanto a segunda, o ponto de vista do pesquisador. Sendo assim, o desafio maior de qualquer investigador em campo, encontra-se na sua capacidade de medir a interpretação de ambos. Em outras palavras, a experiência de proximidade vivenciada pelo pesquisador em campo não pressupõe a adoção de atitudes de extrema sensibilidade junto aos informantes, a fim de perceber seus pontos de vista, do desenvolvimento de “capacidades extraordinárias”, ou de até mesmo tornar-se um “nativo”; mas encontra-se nas tentativas de compreender, interpretar os significados culturais e de promover a compreensão de outros seres humanos, segundo Geertz (1997).

Neste sentido, torna-se relevante ponderar a relação de proximidade da pesquisadora com o universo da pesquisa, pois além de moradora de uma das

vilas investigadas, registra-se a realização de outros trabalhos acadêmicos, como o de conclusão de curso sobre gravidez e juventude (PEREIRA, 2004), bem como a inserção como militante dos direitos de crianças e jovens junto a grupos de base da igreja católica. Neste sentido, o exercício de estranhamento foi absolutamente necessário a fim de permitir a discussão que se desejava.

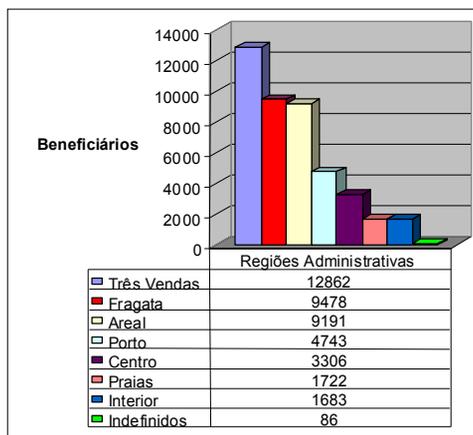
A discussão que será apresentada na continuidade parte dos dados qualitativos, os quais se orientaram a partir de uma etapa quantitativa previamente obtida com o mapeamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família na cidade de Pelotas-RS. Observa-se que os beneficiários deste programa constituíam um universo de 43152 cadastros, que foram exaustivamente classificados de acordo com as grandes regiões administrativas que organizam a gestão municipal. Assim, ranquearam-se as regiões que apresentavam maior índice de famílias beneficiárias, partindo-se, em seguida, para a realização da coleta qualitativa, focando-se na realização de observações etnográficas, entrevistas semi-estruturadas, uso de diário de campo; todos estes orientados a partir do acompanhamento e participação nas rotinas cotidianas das famílias e dos profissionais e voluntários envolvidos com as redes de assistência nas vilas estudadas.

2 OS PROGRAMAS E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM EVIDÊNCIA

O mapeamento realizado a partir dos dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Cidadania permitiu a identificação das regiões que apresentavam a maior quantidade de famílias beneficiárias. O gráfico a seguir apresenta os dados obtidos na pesquisa quantitativa, cujos maiores valores orientaram a definição pelas vilas Pestano e Dunas, ambas fortemente organizadas em torno da oferta de programas e serviços das redes de assistência, o que torna o levantamento quantitativo relevante e justifica a escolha das localidades para a realização do estudo.

Os dados obtidos compõem um universo de 43152 cadastros individuais. A tabela justifica, baseando-se na expressão percentual dos beneficiários, a escolha de duas regiões administrativas que somadas atingem aproximadamente 50% do total dos benefícios no município. Considerando-se a população média do município para o ano de 2005, 320850 habitantes, pode-se sugerir que a abrangência do Programa Bolsa Família encontra-se em torno de 13,5% da população de Pelotas, desconsiderando-se os demais programas governamentais e não governamentais de assistência¹.

As respectivas regiões administrativas Três Vendas, Fragata e Areal foram aquelas que concentraram maior incidência dos cadastros beneficiados. No entanto, se formos considerar os resultados percentuais para o Fragata e o Areal, a diferença entre eles não se apresenta como significativa, ficando empatados na faixa dos 18% de beneficiados totais do Programa para a cidade de Pelotas.



O Programa Bolsa Família segundo o que pretende a lei de sua criação (lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004) é um programa de transferência de renda mínima. Contudo, para a família ser beneficiária, deverá observar as condicionalidades, que podem ser compreendidas como as contrapartidas a serem cumpridas pelas famílias. Basicamente, o critério para a seleção ocorre pela análise da renda mensal, que estabelece uma linha divisória entre aquelas que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza. Cabe ressaltar que há um limite máximo de renda a ser obtida pelas famílias, independentemente do número de membros que a compoñam.

O instrumento utilizado para seleção das que serão beneficiárias é o cadastro único. Trata-se de um levantamento de dados preenchido por profissionais da assistência social, em sua maioria, assistentes sociais. Ressalta-se que todos os cadastros são enviados para o Ministério de Desenvolvimento Social, o qual fará a seleção definitiva. Assim, a realização do cadastro não garante à família sua imediata

inclusão no programa, sendo sua efetiva inserção ocorrida após o recebimento de um cartão magnético fornecido pela Caixa Econômica Federal, nele estará contido o NIS (Número de Identificação Social), utilizado por profissionais tanto para acessar as informações cadastrais das famílias, quanto pelas famílias para o saque do benefício.

2.1 “ESSAS BOLSAS ACOMODAM OS POBRES, E INCENTIVAM A TEREM MAIS FILHOS”?: SOBRE AS RELAÇÕES DE RECIPROCIDADE EM GRUPOS POPULARES E SEUS LIMITES

Na apresentação deste trabalho, já fora mencionado sua abordagem antropológica. Neste sentido, a discussão teórica proposta buscou responder a partir desta literatura as questões que se apresentavam em campo. Assim, a adoção da categoria “grupos populares” até ser obtida percorreu uma longa revisão das produções antropológicas que versavam sobre o tema, cujos autores, para além do desenvolvimento dos trabalhos de campo, dirigiam-se a tais grupos pelas mais variadas nomenclaturas, evidenciando-se assim a inexistência de consenso: classes trabalhadoras urbanas, trabalhadores pobres, grupos populares, entre outros, traduzem a variedade de interpretações propostas por esta área do conhecimento.

De modo geral o percurso sobre o tema passou de uma efervescência acadêmica, na década de 80 (FONSECA, 2000), à constituição de um silêncio discursivo no período posterior. Na atualidade, os estudos envolvendo relações de classe no Brasil centram-se nas análises desenvolvidas em camadas médias, destacando-se os estudos desenvolvidos por Gilberto Velho, que pontua no conceito de mediação a possibilidade de “comunicação cultural”. É necessário mencionar que tal postura não pode ser considerada consensual, como é o caso verificado nos estudos de Cláudia Fonseca e Jurema Brites (2006) que questionam a “possibilidade de mediação vista de baixo para cima”, sobretudo quando considerado o contexto das desigualdades sociais no Brasil.

Neste estudo, enfatiza-se a retomada do paradigma do dom de modo particular nas sociedades contemporâneas. Tal abordagem permite compreender nas relações entre famílias e redes de assistência, a precedência do antiutilitário sobre o utilitário, ou seja, para além das motivações econômicas (em muitos casos considerados egoístas). Tanto as famílias quanto os profissionais e voluntários se movem por razões outras, como afinidades e reciprocidades, evidenciando assim a preexistência de vínculos, laços e retribuições quando no credenciamento e seleção das famílias que serão ou não beneficiadas.

A relevância deste referencial para a compreensão das sociedades modernas contrapõe as interpretações que conferem à modernidade como sinônimo de

fragmentação e volatilidade. Nas palavras de Alain Caillé (2002), ao apropriar-se das discussões de Marcel Mauss:

Ao lado da circulação dos bens e serviços no mercado, ao lado da circulação garantida pelo Estado sob a forma de redistribuição, há, com efeito, um imenso continente socioeconômico mal percebido, no qual bens e serviços transitam em primeira instância através dos mecanismos de dom e do contradom. Como se vê, a sociedade primeira, por uma parte, está ainda viva. E, por outra, sob a forma do dom aos estrangeiros e aos desconhecidos, a sociedade moderna dá origem a novas formas de dom que vêm compensar a frieza e o caráter impessoal da socialidade secundária, do mercado, do Estado e da ciência (CAILLÉ, 2002).

A partir desta reflexão, tem-se como premissa neste estudo que antes dos acessos aos benefícios disponíveis nas redes de assistência é necessário observar as regras estabelecidas de dar, receber e retribuir, que dizem respeito ao estabelecimento de uma proximidade primeira com as expectativas de profissionais, voluntários e famílias. Aqui é fundamental a análise do significado dado aos encaminhamentos, que são uma espécie de trajetória que deve ser seguida pelas famílias que desejam acessar as redes de assistência. Estes encaminhamentos são dados durante as reuniões de grupos e, sobretudo, nos atendimentos pessoais quando é o momento em que a família se coloca numa atitude de disponibilidade em aceitar a tríplice obrigação de dar, receber e retribuir (CAILLÉ, 2002). Assim, está implícita neste sentido a agência dos sujeitos pertencentes às famílias dos grupos populares, o domínio dos códigos, as formas de intervir e fazer-se ouvir são questões profundas que levam em consideração a compreensão de que para além dos direitos constituídos legalmente, há uma série de expectativas que devem ser observadas e respeitadas caso a família objetive ser cadastrada e atendida com a maior brevidade possível.

2.2 AS RELAÇÕES DE PROXIMIDADE, OU O QUE AS FAMÍLIAS ESPERAM DAS REDES DE ASSISTÊNCIA

A partir deste ponto, apresentarei os dados de campo que integram uma série de dados qualitativos que foram coletados entre os meses de setembro de 2006 a dezembro de 2007.

No quadro a seguir, é possível verificar o perfil dos participantes da pesquisa. A intenção é permitir a contextualização das falas, a partir de tópicos em torno das trajetórias de vida:

<i>Perfil das famílias vila Pestano / região administrativa Três Vendas</i>					
<i>Informante</i>	<i>Idade</i>	<i>Ocupação</i>	<i>Filhos</i>	<i>Benefícios recebidos</i>	<i>Indicação</i>
Mariane	26	Do lar	03	Fome Zero; grupo de mulheres	Mãe
Carla	43	Diarista	01	Fome Zero; Bolsa Família	Cunhada
Lucimar	46	Do lar	03	Pensão; Bolsa Família; Grupo de Mulheres; AA;	Voluntária
Ana Lúcia	31	Do lar / cortaria	01 + 03	Fome Zero; Bolsa Família	Mãe
Mirela	37	-	01	Fome Zero; Bolsa Família	Mãe
Márcia Karina	26	Dona de casa	02	Bolsa Família; Fome Zero	N.I.
Carolina	35	Do lar	04	Bolsa Família; Fome Zero	Vizinha
Elaine	22	Do lar	03 filhos e cria 02 sobrinhas	Bolsa Família; Fome Zero	Pai e cunhada
Maria de Fátima	46	Do lar	02	Bolsa Família; Fome Zero.	N.I.

<i>Perfil das famílias loteamento Dunas / região administrativa Areal</i>					
<i>Informante</i>	<i>Idade</i>	<i>Ocupação</i>	<i>Filhos</i>	<i>Benefícios recebidos:</i>	<i>Indicação</i>
Sandra	47	Doméstica	03	Bolsa Família;	Voluntária
Viviane	23	Dona de casa	03	Bolsa Família; Fome Zero; Grupo de mulheres; Pastoral da criança	Voluntária
Marciane	28	Dona de casa	04	EJA; Fome Zero; Grupo de mulheres; Bolsa Família	Mãe
Maritânia	43	Diarista	05 filhos e 01 neta	Bolsa Família; Fome Zero	
Berenice	38	Diarista	01	Escola de Educação Infantil; Grupo de mulheres; Pastoral da criança; Fome Zero.	Voluntária (junto com sua prima)
Juraci	48	Do lar	01 + 03 netos	Agente Jovem; Bolsa Família; PETI; ASEMA;	Voluntária
Juliana	35	Faxineira	05	Bolsa Família	
Maria Francisca	40	Doméstica	05	Agente Jovem; LOAS; ASEMA; Bolsa Família	
Dirlene	37	Sucateira	05	Bolsa Família; Agente Jovem; ASEMA; Pensão.	Voluntária

As famílias que desejam acessar os recursos das redes de assistência sabem que necessitam apresentar determinadas habilidades que as qualifiquem como aptas para tal ingresso. Uma das situações previstas é o cumprimento de expectativas e exigências que são impostas para a inclusão das famílias. Estas exigências se dão em torno do preenchimento de formulários, da recepção em casa dos profissionais responsáveis pela seleção e, até mesmo, da participação de grupos religiosos e da submissão às normas de funcionamento dos mesmos, que incluem algumas vezes a limpeza dos ambientes onde ocorrem os atendimentos ou a participação em cultos e orações, o que poderia supor preliminarmente que as famílias se situam num polo passivo, de submissão às regras sociais impostas.

Em diversos momentos dos atendimentos às famílias, realizados em diferentes espaços e em ambas as vilas pesquisadas, sempre havia famílias que ocupavam mais o tempo dos profissionais, sobretudo dos assistentes sociais, e o faziam em grande parte pelo interesse advindo dos questionamentos de um assistente social ou psicólogo. Nestes encontros, algumas atitudes percebidas em campo causavam-me inclusive estranhamento, pela intimidade demonstrada, o que percebi posteriormente como sendo uma prática comum entre elas, pois se constituía numa expressão desta proximidade, do vínculo estabelecido entre ambas.

As *visitas* das assistentes sociais e psicólogas às casas destas famílias devem ser consideradas também um momento de intensa aproximação entre ambas. Situações exemplares foram as duas visitas domiciliares acompanhadas junto às assistentes sociais no Loteamento Dunas. Num destes casos, Maristela, uma das assistentes sociais, domina detalhes do caso que acompanha, não necessitando de fichas com endereço ou qualquer outra referência. Seu interesse em procurar a família se dá com o objetivo de encaminhá-la para uma segunda instituição, sendo o desfecho do encontro mais uma evidência da importância da constituição dos laços entre ambas:

Já na saída, Maristela perguntou à Kátia: 'E, sobre aquele nosso assunto'. Ela respondeu que estava calmo e que não tinha ido mais. [...] Conforme caminhávamos em direção ao CRAS, Daiane foi contando a situação de Kátia, uma moça, que é soro-positivo, é alcoólatra e que muitas vezes deixava sua filha sozinha à noite e saía para beber, e que tem um companheiro que é presidiário. (Registro Diário de Campo / 08 de maio de 2007).

Num outro caso, há também, de forma mais intensa, o reconhecimento e a retribuição por parte das famílias do esforço que é verificado no trabalho dos voluntários. Este é o caso de uma das muitas voluntárias da comunidade católica do loteamento Dunas. Juliete é uma senhora reconhecida pelas mulheres que são por ela atendidas semanalmente no grupo de mulheres, sobretudo pelo empenho e

dedicação verificados em sua atuação. Ela é referida em alguns relatos como uma mulher que, embora abatida por problemas de saúde, cumpre fielmente aquilo que se propõe, mas que também vai além das expectativas:

Eu fico impressionada com ela, com o que ela faz. Ela faz pão, ela vende desinfetante. Ela se acorda cedo, e cedo tu já vê ela com a muletinha, e vai pro centro de a pé e vem. Eu digo, mas eu não faço a metade do que essa mulher faz. E se vira. (Viviane / 23 anos / Loteamento Dunas / Programa Bolsa Família / Fome Zero / Grupo de Mulheres / Pastoral da Criança / Banco de Alimentos Me. Tereza de Calcutá).

E, outra informante afirmando sua profunda admiração e proximidade com Juliete, revela em sua entrevista ter sofrido mudanças em sua maneira de ver e sentir os problemas dos outros. Berenice percebeu essas transformações a partir da sua participação no grupo de mulheres. Além disso, ela também reconhece a pessoa de Juliete como uma guerreira que se doa pelos propósitos dos 'outros': "(A Juliete) é 100%. Ela não mede esforços para ajudar a gente. E ela vai em tudo que é reunião, tá sempre procurando recurso para ajudar a própria comunidade, pra beneficiar nós, também" (Berenice / 38 anos / Grupo de Mulheres / Bolsa Família / Fome Zero / Pastoral da Criança).

Os trechos apresentados acima partem todos de uma consideração e entendimento tácito sobre as famílias que participaram desta pesquisa, a da necessidade de constituição de relações de aproximação e familiaridade (CAILLÉ, 2002); antes mesmo do acesso ou inclusão em determinado programa ou serviço. Nesses relatos, as diferentes e variadas formas de manifestar estas aproximações reconstróem o sentido e a lógica investida pelas famílias quando desejam inserir-se nas redes de assistência. Os diversos eventos que contribuem para aproximar as famílias, profissionais e voluntários, como as visitas, os cadastros e os acompanhamentos em geral, possibilitam preencher a distância dada no primeiro contato, ou então selá-la por definitivo.

Este universo de significados que confere sentido a tais investimentos familiares, desconstrói argumentos do tipo economicista e utilitarista, onde razões de ordem financeira se constituiriam na motivação primeira para as aproximações das famílias junto aos programas e serviços das redes de assistência. Argumenta-se, neste estudo, que as famílias de grupos populares não podem ser compreendidas a partir deste determinismo econômico, cujo viés da análise se dá pelo princípio de privação econômica. No entanto, deve-se ressaltar que é igualmente incorreto interpretar estes movimentos em torno das redes de assistência desconectados do seu aspecto financeiro, embora não possa ser interpretado como o único e mais importante elemento para a compreensão destas práticas.

Dentro desta linha de interpretação, percebe-se que existem certas características consideradas necessárias, e, portanto, apresentadas pelas famílias como importantes para a consolidação das relações de reciprocidade junto aos profissionais e voluntários. Deve-se atentar que existem pessoas com as quais não se estabelecem vínculos ou relações de qualquer natureza, e, com estas, portanto, não são negociadas as expectativas desejadas, como os retornos de encaminhamentos, ou o reforço de intimidades como a realização das visitas ou a oferta de um café a uma assistente social. Assim, quando não se constitui o vínculo, o encaminhamento perde sua eficácia.

Há, portanto, necessidade de se discutir aquelas atitudes que marcam o afastamento das famílias de certas redes de assistência e a consequente procura por outras redes. Este é o caso de D. Dirlene, que rompe com uma das instituições da vila onde mora, em que é oferecido serviço de assistência social, e opta imediatamente por outra, que na sua concepção é mais apropriada, por ser mais rápida, por se preocupar mais com a situação pela qual sua família está passando. Junto com seu marido D. Dirlene justifica suas escolhas:

Eu acho que falta muita coisa pra ela ser uma assistente social, porque, assim, no caso, eu tava com tudo na mão, os exames, tudo. O médico disse, a senhora chegue em casa procure uma assistente social, porque elas são obrigadas a encostar o S. Ari. Eu cheguei ali o que que ela me disse, ah, não tu tem que ir lá no INPS. Era uma coisa que ela mesma poderia resolver. [...] Ela não se interessou assim pelo caso. Ai já não procuro muito ela. (Dirlene / 37 anos / Loteamento Dunas / Programa Bolsa Família, Fome Zero, ASEMA, Agente Jovem).

Ao aderir a uma instituição de assistência social, Dirlene apresenta as características do que para sua família se configura como um bom serviço prestado:

Da Maristela e da Vivian e das gurias de lá eu não tenho queixa nenhuma. Tudo o que eu chego lá... Esses tempos mesmo eu não tinha nem o que dar pra eles dentro de casa. Eu cheguei lá e a Daiane, ligou pro MAPEL: Isa, eu to te mandando uma mãe assim, assim, assim... Eu cheguei lá não esperei, ainda deu tempo de a guria (sua filha) ir pro colégio.

A avaliação realizada também por Ana Lúcia direciona-se ao que é percebido como essencial para a aproximação e a identificação com os profissionais e voluntários das redes de assistência, ou seja, o que constitui a troca primeira é a relação de amizade e empatia (CAILLÉ, 2002):

Eu não fui muito com ela. Não sei, ela é diferente. Não sei, eu não conversei muito com ela, só gostei da outra, [...] As outras (assistentes) social, se elas tivessem que vim aqui na tua casa, ela conversava contigo, ria contigo, e essa outra aí ela é, ela é, quieta, tu fala ela não ri, ela não conversa. [...] Essa outra magrinha ela é mais assim, quieta. Se a gente tem que resolver uma coisa já resolve e tchau pra ti. [...] A outra vinha na casa da gente, a gente combinava com ela, fazia um café de tarde e ficava o dia inteiro conversando, ela ia quase perto de fechar o posto. [...] Essa outra, como é que eu vou te dizer assim, ela é fechada, ela conversa contigo, só que ela não tem aquele sorriso como as outras têm. Ela é de resolver o teu problema e não conversar contigo.

Por outro lado, embora as famílias identifiquem as parcerias potencialmente mais apropriadas para a consolidação das relações de proximidade, há também a referência quanto aos limites que são reconhecidos nestas mesmas relações, sobretudo do seu lugar nas redes de assistência. Tais limites justificam a adoção de certas atitudes entre as mulheres, como recuar ou calar-se a fim de permanecer com algumas garantias, evitando com isso a exclusão das redes de assistência. Este foi o caso de D. Dirlene e de Lucimar, ambas reconhecendo seus direitos, insistem pela sua garantia, mas até certo limite, limite este compartilhado entre aqueles que desejam manter suas alianças e contar com certos aliados em situações posteriores.

No caso de Dirlene, ela narrou o conflito que certa vez resolveu não enfrentar, quando seu marido teve atendimento médico negado na Unidade de Saúde próxima de sua casa. A situação atingiu seu ápice quando as enfermeiras negaram atendimento domiciliar ao seu marido, que estava sentindo-se mal em razão de problemas de pressão. A justificativa apresentada pelas enfermeiras era a de que seu marido estava naquela situação porque não comparecia às reuniões do Grupo de Hipertensos, ao qual ele fora encaminhado pela médica do posto, e razão para que tivesse o atendimento negado. Diante desta afirmação Dirlene decidiu levá-lo ao Postinho com carrinho de mão.

Ela relata que argumentou com as enfermeiras dizendo que conhecia os direitos dos idosos, e que “[...] isso eu sei porque elas não passam a perna em mim. Olha, eu sei ler, eu sei o que pode e o que não pode”. Ela, porém, recuou quando avaliou as consequências possíveis que uma atitude mais drástica poderia trazer, e nesta decisão é apoiada pelo marido que participava também da entrevista e ratifica a ação tomada por Dirlene: “A gente podia denunciar é que a gente não quer se incomodar”.

No segundo caso, o contexto que envolve a situação não é o mesmo anterior, mas seu desfecho coloca em evidência o quanto a consciência dos limites das redes de assistência é recorrente e compartilhado entre as famílias. No caso de

Lucimar, que opta por calar-se a sofrer posteriormente as consequências de posicionar-se e enfrentar, a situação é paradigmática:

Eu consultei uma vez com ele e ele me mandou ir pra igreja pra parar de beber e fumar. Eu não dei resposta porque eu sou bem educada, porque eu preciso dali, eu não vou estourar a minha ficha ali. Quanto mais eu fizer pior vai ser pra mim.

A obrigação de retribuir aquilo que é recebido, por intermédio de profissionais e voluntários, justifica em grande medida as decisões tomadas por estas famílias, quando optam por não revidar nestas situações. Nestes casos, é importante perceber que uma vez rompido o vínculo, retorna-se ao ponto inicial, obrigando a família mover-se, outra vez, investindo energias e tempo a fim de inserir-se nas redes de assistência.

E é, sobretudo, na fala de Lucimar que se percebe o investimento na manutenção destas redes já consolidadas, sua expressão final de não “estourar a ficha” conduz a pensar sobre as noções de assistência que estas famílias manipulam com certo equilíbrio. Nesse caso, o discurso médico informa o caráter moralizante e discriminatório de certas práticas dirigidas a estes grupos. No entanto, as estratégias utilizadas por Lucimar para desdobrar-se diante de situações como esta, remete-nos, sobretudo a Clifford Geertz (2001), em especial no seu artigo “Os usos da diversidade”, cujo interesse maior era o de problematizar a forma geral através da qual se manifestariam as consequências da diversidade cultural “assumida hoje em dia pelos conflitos de valores”. Para Geertz (2001) não se trata de apresentar ou discutir quem possui maior ou menor sensibilidade quando diante de determinados contatos culturais, mas sim, de apreender os significados presentes nas ações do ‘outro’, de imaginar-se vivendo num certo sistema simbólico que o permita, ao menos, relativizar suas idéias e concepções sobre os valores culturais que distam dos seus. Assim, o que explica esses distanciamentos:

[...] o que responde por esse sentimento depressivo é a impossibilidade de as pessoas sequer imaginarem, em meio ao mistério da diferença, como seria possível contornar uma assimetria moral perfeitamente autêntica. Tudo acontece no escuro (GEERTZ, 2001).

2.3 A INSERÇÃO NAS REDES DE ASSISTÊNCIA POR INTERMÉDIO DAS CRIANÇAS

A procura pelos serviços de assistência se faz necessária quando a família já não consegue mais prover os filhos com seus rendimentos, seja pela escassez do mesmo, seja pela falta de trabalho remunerado. Em tais situações, quando está

em jogo a manutenção das crianças, é que as mães iniciam a participação nas redes de assistência. Estas razões foram percebidas em quase a totalidade das famílias investigadas, que foi o caso da família de Elaine que relatou o seguinte:

Comecei a me apertar, começou a vim as dificuldades, né, falta de comida, falta de dinheiro, e aí eu saí a procurar. Procurava serviço só recebia um não, não, não. Meu marido a mesma coisa, tanto é que botou currículo até agora nada. A única solução é sair a correr (d)esses programas [...] Bom, aí deixar eles passar necessidade eu não vou, e eu digo, roubar muito menos, porque a gente pode tá passando fome, mas a honestidade em primeiro lugar. Eu digo, eu vou é correr atrás.

A constante presença das crianças em diferentes universos sociais, acompanhando sempre suas mães ou àquelas que se responsabilizam pelos cuidados das mesmas, é revelador de um elemento fundamental para se compreender as estratégias compartilhadas entre as famílias: a de inserirem-se nas redes de assistência a partir da referência às crianças, aos filhos menores.

Em todos os casos estudados, quando se perguntava as exigências para a participação do benefício ou programa que fosse, a resposta era sempre a mesma, ter filhos menores e ser de baixa renda. A situação relatada pela família de D. Dirlene constitui-se em um bom exemplo da inclusão em determinados benefícios, quando são avaliadas as situações dos filhos menores pelos responsáveis da seleção em programas de proteção as crianças e jovens:

Fui atrás porque disseram que tinha psicólogo [...] Era muita complicação, a cabeça tava cheia, eles iam pra padaria, eles andavam sucateando. E elas (as assistentes sociais) disseram que 'Não dona Dirlene a senhora recebendo o Bolsa Escola eles não podem andar na rua. Se um carro pega, se acontece qualquer acidente? Aí o seu benefício vai ser cortado'. Ai foi através disso ai que elas me arrumaram o projeto pra eles.

Na continuidade da entrevista, D. Dirlene revelou que está em busca de outros programas para seus filhos. No caso de seu filho mais velho, a utilização de certas estratégias, em conjunto com as psicólogas e assistentes sociais, foram realizadas com o objetivo de afastá-lo do uso das drogas, o que culminou em sua inclusão em um programa para formação cidadã de adolescentes, o Agente Jovem. A inclusão e participação do rapaz acabaram por abrir caminho para sua irmã, que no ano seguinte será a próxima da família e ser *encaminhada* para participar do mesmo programa.

Atualmente, D. Dirlene procura garantir também para seu filho menor um benefício permanente, dirigido àqueles sujeitos cuja situação de saúde os incapacita

para o trabalho. Nestes casos, os enfermos podem encaminhar uma solicitação, através de um profissional habilitado, para o recebimento de um benefício conhecido por Benefício de Prestação Continuada, direito este que está previsto na LOAS, a Lei Orgânica da Assistência Social, o que foi por Dirlene referido com precisão. O Guilherme, seu filho mais novo, sofre de problemas gástricos provocados pela ingestão de produtos derivados do leite, sua alimentação deve ser controlada e sua dieta equilibrada. A mãe de Guilherme, D. Dirlene, relatou que até pouco tempo recebia certa quantidade de leite através de um órgão da Igreja Católica, o Banco de Leite, mas esclareceu que havia perdido o mesmo benefício pela idade do menino. Guilherme tem 09 anos, e pesa atualmente 19 quilogramas, é muito quieto, e, segundo sua mãe, tem problemas sérios de gagueira.

De acordo com D. Dirlene os exames de encaminhamento do menino, para a solicitação do referido benefício, estão sendo acompanhados através da médica que o acompanha no Posto de Saúde.

Numa outra família, a referência à procura pelos serviços de atenção às crianças é também apresentada, e este se dá como um suporte à rede de assistência, tratando-se, neste caso, de se configurar outra rede, a do ensino formal. Os relatos de Berenice, mãe de Gabriel, apontaram por diversas vezes as preocupações com a socialização do menino, os quais se referiam ao espaço da Escola de Educação Infantil como o de convívio com outras crianças da mesma idade. Acrescenta-se ainda sua persistente preocupação em oferecer um ambiente diferenciado daquele que o menino possui em casa. Para ela, o espaço da casa, por ser pequeno, e do pátio, por ser aberto e sem calçamento, são considerados como perigosos para a criança, que sem os limites de muro e de cerca, fronteiras do espaço da casa e do meio da rua, trariam riscos à criança na medida em que a deixaria exposta ao trânsito de carros e cavalos do local. Assim, a creche, da qual ele participa desde aproximadamente um ano, seria um local que traria ao menino aquilo que lhe falta, indicando as preocupações da mãe em torno do ambiente mais adequado no qual deve viver uma criança:

Então eu levo ele pra escola, né. Ele não tem outro irmão, não tem relacionamento assim, aqui tem a guriuzinha que ele brinca, e tudo, mas ele gosta de dá-lhe laço também [...] E ele se desenvolveu bastante também, antes ele era uma criança muito fechada, não brincava muito, tava sempre preso dentro de casa, porque no inverno isso aqui é muito úmido, é um barreiro isso aqui. [...] Então eu não largo ele pra rua, então ele fica muito preso. Por isso que eu levo ele pra escola. Lá é fechado, eles tem brincadeiras, um monte de coisas com os colegas.

A insistência de Berenice para conseguir a vaga do filho na escola, a levou a procurar o lugar repetidas vezes, como ela mesma relatou na entrevista. Contou que quando procurou o local, pela primeira vez, acreditava que seria de fácil acesso, que bastava fazer a inscrição, deixar a criança e seguir trabalhando. No entanto, Berenice narrou que necessitou inscrevê-lo novamente no ano seguinte, submetendo-se à realização de um sorteio até conseguir obter a vaga para o menino. Em razão disso, Berenice optou por cuidar do filho enquanto aguardava pelo chamamento do menino na escolinha, e que só então depois poderia retomar uma vez na semana suas atividades de faxineira.

Em ambas as famílias, a participação das crianças nestes espaços de sociabilidade, como o do ASEMA e da escola de educação infantil, evidencia a preocupação das mães/mulheres com a integração dos filhos menores nestas redes de assistência.

Em diferentes locais, as crianças também não passam despercebidas, ao contrário, elas evidenciam o quanto os espaços são estrategicamente organizados para atendê-las, como no espaço da Unidade de Saúde para as pesagens do Programa Bolsa Família, a organização de espaços como bibliotecas e brinquedotecas nas Comunidades Católicas (ambas organizadas pela Pastoral do Menor e também da Criança), no Comitê de Desenvolvimento Dunas ou, também, no reforço escolar no Centro Comunitário Bom Pastor (Igreja Evangélica de Confissão Luterana) na Vila Pestano.

Nos grupos da Pastoral da Criança, as crianças são atendidas mensalmente para a realização das pesagens e orientações às mães sobre os cuidados com os filhos. A presença massiva das crianças é reveladora da importância que estas possuem para os serviços de assistência. Na celebração da vida, como é chamado pelas líderes comunitárias, o encontro de mães, crianças e voluntárias, são realizadas diferentes atividades dirigidas a este público, o que inclui alimentação, brincadeiras e conselhos às mães para ensinar-lhes cuidados básicos de saúde, como receitas caseiras e dicas sobre os cuidados que devem ser dirigidos às crianças, sobretudo com a intenção de serem evitados acidentes e violências domésticas. Diversos depoimentos referiram a importância deste trabalho para as crianças e para as famílias; o que foi narrado por Berenice é esclarecedor:

Que eu levo ele na pastoral também. [...] Ai eu tiro ele (da escola de educação infantil) umas 3 horas de lá, eu tiro ele e levo, que ai eu explico pras gurias, pras tias dele, ai eu explico, ó, vou levar ele na pastoral, pra ele participar, tudo. E ele é pesado, né, a gente faz um lanche, tem a recreação, tem alguém que brinca com eles, a gente fica conversando.

O trabalho desenvolvido junto às crianças, de acompanhamento do peso e medida das crianças, cujas mães são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, tem finalidade semelhante àquela realizada pela Pastoral da Criança. A peculiaridade do Programa Bolsa Família é a de observar os impactos do recebimento do benefício sobre as questões de saúde e educação das crianças. A lógica de que as mulheres devem ocupar-se das crianças, reforçada por parte do Estado no pré-requisito de titulares dos benefícios sociais, acaba as aproximando ainda mais das redes de assistência, o que pode ser verificado em qualquer pesagem de acompanhamento do Bolsa Família, ou nos horários de entrada e saída das escolas destas duas regiões. Por seu lado, estas instituições também reafirmam o laço entre as mães e as crianças, dirigindo-se àqueles que acompanham às crianças nas pesagens mensais, na forma de questionamentos sobre a saúde e o desenvolvimento do peso e altura destas crianças. E são curiosas, sobretudo, as respostas que são dadas aos profissionais que acompanham as condicionalidades do programa, quando a criança não está acompanhada de sua mãe. Estas se dão, geralmente, fazendo-se a referência de que para responder de forma precisa questões dessa natureza só mesmo perguntando para a mãe da criança.

De maneira geral, pode-se perceber que as medidas de atenção e proteção dirigidas às crianças se constituem num elemento fundamental para a aproximação de suas famílias das redes de assistência. Em todos eles, os discursos evocam repetidamente os cuidados às crianças, e, sobretudo a comoção que elas provocam entre os profissionais e voluntários. As crianças são o ponto de contato entre as famílias e as redes de assistência; ambos estabelecem assim relações de mediações a partir das responsabilidades que possuem com as crianças. Se por um lado as famílias motivam-se a buscar os programas e serviços da assistência para complementar o orçamento familiar e, conseqüentemente, aquilo que é oferecido às crianças, por outro, são elas, as crianças, que mobilizam os recursos e as atenções das redes de assistência.

A frequência junto das instituições é indicativa do interesse das mulheres pela inclusão nos recursos das redes de assistência. Sua visibilidade é fundamental para que passem a fazer parte daqueles que ainda não estão plenamente incluídos, mas interessados em fazer parte dos cadastrados. Muitos foram os relatos que apontaram a necessidade da persistência, da frequência assídua a grupos como pré-requisito para serem chamadas a fazer parte como beneficiárias de certos programas e serviços. Esta foi uma situação relatada por Viviane, que fala sobre o caminho que precisou percorrer até conseguir receber sua sacola do Fome Zero:

Conheci a Juliete pela minha prima que participava do grupo. A Juliete me inscreveu na Pastoral da Criança. Aí fui indo, fui indo, fui indo pra depois ganhar a sacola. A Juliete ainda me castigou, porque tem muitas que vão só

com interesse na sacola, sabe? E eu ia sem ganhar a sacola [...] por isso que a Juliete me botou na sacola também. (Viviane / Bolsa Família / Fome Zero / Grupo de mulheres / Pastoral da Criança).

Em outra situação tem-se a experiência de Elaine que, a partir do nascimento do filho, vê-se também na expectativa de receber a sacola do Fome Zero, mas cujo cadastro não é feito sem antes esperar ser chamada pelas voluntárias da igreja:

Era assim, (recebia) quando sobrava, mas se tu ficava na fila de espera [...] no caso é assim, os que estão cadastrados pegaram, mas os que sobravam pra gente que tava na espera era a mesma coisa que era pros cadastrados. [...] Aí eu pegava na fila de espera, aí quando teve mais oportunidade aí ela me botou no cadastro.

Em geral, as condições que são colocadas às famílias que começam a participar dos programas e serviços são encaradas pelas mulheres como consequência dos benefícios que foram conquistados. Uma espécie de recompensa para profissionais e voluntários, do cumprimento de obrigações, sem as quais não seria possível a permanência dos vínculos e dos benefícios.

A análise que Berenice faz sobre sua participação nas celebrações católicas como uma forma de autoajuda, de reflexão e encontro consigo mesma, e que a permite repensar suas próprias atitudes, se deu em grande parte pelos convites insistentes da coordenadora do Grupo de Mulheres, convite ao qual ela se dispôs retribuir, participando nas missas aos sábados com certa assiduidade. No entanto, Berenice apresenta um dado importante acerca da situação na qual a retribuição é deixada de lado, quando as necessidades familiares sobrepujam às religiosas.

Para receber sua sacola do Programa Fome Zero, Berenice precisou participar dos encontros do Grupo de Mulheres, que se realizam uma vez por semana na comunidade católica do loteamento onde mora, sendo a presença nas missas uma atitude espontânea de sua parte, ou seja, não há exigência de frequência nas celebrações, mas, mesmo assim, Berenice opta por aderir à doutrina católica. As consequências desta opção estão presentes no seu relato abaixo, e demonstram as negociações avaliadas enquanto eficazes para a consolidação dos vínculos com profissionais e voluntários:

Eu era de outra religião, eu era da umbanda. [...] Quando eu entrei pro grupo pra fazer o cursinho, e receber a sacola a D. Eliete sempre convidava, e eu, aí eu não vou, e é sábado, ficar com a família, não vou. Agora eu comecei a ir e cada vez que eu ia o frei sempre falava alguma coisa que aquilo parece que servia pra mim, sabe? Sempre tirava alguma coisa daquilo ali, como se fosse

uma lição pra mim [...] não vou todos, não vou dizer que eu vou todos os sábados que eu não vou mesmo.

Numa outra situação, esta postura em relação ao caráter religioso de certos programas e serviços da assistência, se combinam à compreensão e validação do ponto de vista dos voluntários que colaboram na distribuição das sacolas do Fome Zero. Nesse caso, a compreensão das expectativas pelas famílias é interpretada como uma estratégia de compensação ao doador diante do recurso recebido. Elaine observa também que neste ato está implícita sua adesão em responder às expectativas dos voluntários, no que implica sua participação em cultos que antecedem a distribuição dos alimentos:

[...]ela (a coordenadora do centro comunitário) gosta que assiste o culto, e eu não tiro a razão dela. O que que custa aquilo ali é quarenta e cinco minutos?. A gente até se alivia a cabeça ouvindo a palavra, cantando os hinos. Ai eu vou, assisto o culto, pego a sacola e me venho embora pra casa.

Assim, a participação em um culto, missa ou grupo de mulheres se apresenta como retribuição face às doações que foram ou que serão recebidas (CAILLÉ, 2002). Trata-se antes de uma recompensa mútua, prova do estabelecimento de um vínculo, de um agradecimento pela consideração e lembrança dadas primeiramente pelas preocupações daqueles que se ocupam com as necessidades da família.

Num outro sentido, devem ser pensadas as situações em que as famílias rompem com a continuidade no estabelecimento das prestações, quando estas se negam a permanecer nos grupos e encontros que são colocados como condicionalidades para a inclusão nos benefícios. Nestes casos, são apresentadas diferentes situações em que se rompem as relações mútuas entre famílias e voluntários / profissionais. Tem-se em certas entrevistas a revelação de humilhações que apresentam até que ponto podem ser negociadas as condições para o recebimento de determinado benefício, mesmo quando a situação que se vive no momento seja de instabilidade e de dificuldade. Exemplos de situações dessa natureza foram encontrados na família de D. Dirlene, que narrou a seguinte situação:

Numa igreja que tem pra cá, no fim do Areal, ai eu fui, e ainda fui com a minha sobrinha, a Raquel. Ai chegamos lá, houve uma palestra, ai foi servido o chá, ai que eu ganhei. Fui duas vezes só, mas também já não fui mais, por causa que as mulheres, ah, porque a gente não manda vocês fazerem um monte de filhos, vocês fazem muitos filhos, pra dar pra uma tem que dar pra todas. Aquilo dali já, pra mim eu tenho filho, então já que eu tenho 5 filhos, eu já não vou mais. [...] Que eu recebia 04 batata doce, um repolho, um pedaço de

abóbora, um quilo de arroz, um quilo de feijão [...] Eu sou assim, se tu me mandar num lugar, eu chegar lá no lugar, e dizer assim, a Dirlene vai chegar lá, vai ter a palestra, [...] mas já cheguei lá de cara e a mulher já, porque a senhora não precisa, porque a senhora é gorda. Então eu já não venho mais.

E seu marido complementa a fala de Dirlene justificando a desistência do recebimento da sacola, porque além de sofrer estas humilhações ela “ainda tinha o compromisso de limpar a igreja”.

Já em outra família, a vivência de situações igualmente humilhantes justifica as opções familiares de se negarem a retornar novamente, deixando implícita a desistência da ajuda até então considerada importante. Neste caso temos a família de Viviane que, ao procurar pela sacola de alimentos distribuída por uma igreja, independente do Programa Fome Zero, resolveu desistir quando o questionamento sobre seus hábitos de fumar e de se utilizar de telefone celular são expostos publicamente. Paralelamente a este registro, ela conta que outras famílias também sofriam os mesmos tratamentos degradantes por parte dos coordenadores desta igreja:

Ela não podia ver assim ninguém fumando que ela já assim, se tem dinheiro pra comprar cigarro tem dinheiro pra comer. [...] Eu acho que tá errado isso aí. O que que ela quer tá mandando nos outros? Agora não pode ter celular? Tudo bem que a gente tá precisando, mas a gente não tá morrendo de fome. [...] Chamou nós de vileira!

A situação vivenciada por Berenice se afasta dos demais relatos na medida em que ela própria não sofreu os rebaixamentos recebidos como as outras mulheres, mas ela faz do seu relato uma forma de denúncia e indignação diante dos frequentes desrespeitos a que eram submetidos seus colegas de grupo. Na sua avaliação a pessoa responsável pela distribuição das sacolas era “*malvada*”:

Eu acho que ela é malvada porque deixava a gente um baita tempo no sol, às vezes até com criança pequena, uma senhora com problema de coração, fez ela capinar, um senhor também com problema de coluna, coitado do velhinho tirou ele da sacola [...] Eu acho que pessoas que tem assim problemas de saúde grave não tem como ficar horas e horas no sol, e ainda com a enxada porque força a coluna [...] eu acho assim que as pessoas tem que ter consideração com as pessoas de mais idade.

As relações tradicionais vivenciadas pelos grupos estudados e evidenciadas neste estudo questionam profundamente nossa capacidade de relativização. Neste sentido, e aqui mais uma vez se utilizando de Cláudia Fonseca (2000), são postos

os limites de viver num país com expressivas desigualdades sociais. A aceitação de outros modos de viver nem sempre é tão pacífica, e aqui se desejou apresentar uma face etnocêntrica destas manifestações. Os contatos com tais universos sociais de grupos populares apresentam algumas características que persistem, muito embora as orientações da assistência procurem reverter este cenário.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou apresentar parte da discussão desenvolvida na dissertação de mestrado "Acessos, reciprocidades e inclusões: estudo sobre as relações entre redes de assistência e famílias de grupos populares em Pelotas/RS". Ao focar as práticas compartilhadas por famílias, e especialmente mulheres-mães pertencentes a grupos populares, este artigo desejou problematizar o acesso e a inclusão destas nos programas de assistência em duas vilas da cidade de Pelotas.

Buscou relativizar a tônica presente no discurso do caráter universal de tais políticas, apresentando a perspectiva das famílias quando procuram por tais recursos, de modo a evidenciar as estratégias utilizadas para acessar tais recursos com mais fluidez. Vários foram os relatos que apresentaram tais dinâmicas, apontando para as diferentes faces que as relações das famílias com as políticas de assistência podem apresentar. Deste modo, as famílias ao dominarem tais códigos acabam por inserirem-se de modo estratégico, apresentando igualmente outros sentidos que podem ser acionados quando diante destas interações com profissionais e voluntários destas redes.

A presença constante das crianças nos mais diferentes ambientes institucionais evidencia sua importância não só no universo das famílias dos grupos populares, mas igualmente no universo da assistência. Em grande medida o critério "filhos menores" torna-se um "critério" fundamental para a seleção das famílias, e deste pode-se supor que sejam as crianças "a alma da vila" (PEREIRA, 2004). São as crianças que mobilizam as mulheres a irem ao encontro dos programas, projetos, instituições, assim como do mesmo modo é em boa medida pelas crianças que as redes de assistência são constituídas.

Adotou-se o paradigma do dom, como referencial interpretativo de tais ações, entendendo-se as mesmas como dádivas trocadas numa rede de relações que se estabelecem entre famílias e redes de assistência, cujo princípio, previsto a partir de uma visita, do preenchimento de um cadastro, instaura as condições para a consolidação de laços de proximidade que poderão levar à inclusão em programas e serviços da assistência.

Na etnografia visualizou-se a perspectiva teórica adotada, apresentando as lógicas das ações pelas quais se orientavam os sujeitos envolvidos nas redes de assistência, pautadas, sobretudo, nas expectativas de fidelidade e confiança no outro, sendo o recebimento do benefício uma consequência resultante.

Nesse contexto, pensar as mediações entre os 'de cima' (FONSECA; BRITES, 2006) é uma situação já reconhecidamente possível de se realizar, e alguns estudos já confirmam e reforçam a hipótese. O que no estudo, portanto, apresentava-se como desafio era pensar as mediações entre os 'de baixo'. Contudo, essa dúvida foi-se desfazendo aos poucos e na medida em que se desenvolveram as reflexões teóricas, o que conduziu a um redimensionamento do próprio conceito neste estudo.

As mediações, e, por conseguinte, a capacidade de lidar com diferentes códigos culturais, num processo de metamorfose (VELHO e KUSCHNIR, 2001), tornaram-se evidentes através da análise das trajetórias vivenciadas por diferentes famílias, nas quais a mediação era visualizada como forma de retribuição aos recursos sociais recebidos através das redes de assistência. A ocorrência das mediações estava, deste modo, inscrita nas relações entre mulheres, e se tornava possível a partir do deslocamento realizado por aquelas que já acessavam os programas e serviços da assistência, em direção às que desejavam inserir-se, sendo assim, uma forma de chegada até profissionais e voluntários. Por outro lado, a existência destes mediadores para os profissionais e voluntários das redes de assistência, na medida em que possibilitam a aproximação de novas famílias, indicavam a probabilidade de se obter eficácia garantida nas ações de intervenção desenvolvidas pela assistência social.

Assim, utilizar a pesquisa etnográfica como um instrumento de análise em contextos de desigualdade social, como no caso investigado, de grupos populares, constitui-se numa forma importante de relativização e reflexão sobre a diversidade cultural. As intervenções realizadas nessas famílias, movendo-se pela retórica dos direitos, não se dão unilateralmente, ou sem conflitos. O que se desejou mostrar era justamente que as famílias, ao se disporem a acessar os programas e serviços das redes de assistência, o fazem conscientes de que negociações e representações sociais deverão ser acionadas para que as trocas sejam efetivas e surtam os efeitos desejados.

NOTAS

*Docente EBTT (Ensino Básico, Técnico e Tecnológico) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense – Campus Pelotas – Visconde da Graça. Mestre em

Ciências Sociais. Rua Nery Demari Sias, 771 – Jardim das Tradições. CEP: 96081-080. Pelotas – RS.

fabiolapereira@cavg.ifsul.edu.br

¹As redes de assistência compreendem um universo de programas e serviços dirigidos em sua maioria às famílias de grupos populares, e entre eles podemos citar: Programa Bolsa Família, Fome Zero, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto, Pastorais Sociais, Grupos de Mulheres, Grupo Autônomo das Mulheres de Pelotas, Apoio Sócio Educativo às Famílias, Conselho Tutelar, entre outros.

²Escuta de campo em reunião com equipe técnica de uma organização governamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITES, Jurema e FONSECA, Cláudia (Orgs.). **Etnografias da participação**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

CAILLÉ, Alain. **Antropologia do dom**: o terceiro paradigma. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

FONSECA, Cláudia. **Família, fofoca e honra**: etnografia de relações de gênero e violência em grupos populares. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000

GEERTZ, Clifford. Do ponto de vista dos nativos. In: **O saber local**: novos ensaios de antropologia interpretativa. 2. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

GEERTZ, Clifford. **Nova luz sobre a antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001

PEREIRA, Fabíola Mattos. **As crianças são a alma da vila**: estudo sobre a gravidez na juventude de homens e mulheres de classes populares, Pelotas /RS. 2004. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Rio Grande do Sul.

VELHO, Gilberto e KUSCHNIR, Karina. (Orgs.). **Mediação, cultura e política**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001.

Artigo recebido para publicação em 30 de julho de 2012

VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS: TESTANDO TEORIAS DE CONTROLE SOCIAL

Thiago de Carvalho Guadalupe*

RESUMO: O presente estudo teve como objetivo investigar os fatores que contribuem para o comportamento delinqüente nas escolas, e partiu da importância dos mecanismos de controle social no ambiente escolar. O trabalho foi fruto da pesquisa realizada em BH e Região Metropolitana - Perdas Sociais causadas pela violência: as Escolas (CRISP/UFGM). O levantamento do auto-relato dos estudantes sobre a participação ou não na delinqüência escolar foi crucial para o desenvolvimento do modelo desenvolvido. Os resultados obtidos apontaram para uma forte influência das variáveis endógenas à escola para explicação da delinqüência juvenil, como: compromisso do aluno; ligação colegas/escola; crença nas normas; aprendizagem social; características sócio-demográficas (sexo e idade). Ainda verificou-se uma baixa influência das variáveis externas à escola, seja região ou até mesmo se ela é pública ou particular.

Palavras-Chave: Delinqüência Escolar, Controle Social, Ligação à Escola, Aprendizagem Social.

ABSTRACT: This study intended to contribute to the understanding of that problem under the optic of the theories of social control. The adopted theoretical frame points to the importance of the mechanisms of social control in the school atmosphere, mainly related to the students. The study is based on data collected in Belo Horizonte and Metropolitan Area - Social Losses caused by the "Violence in Schools" / CRISP. The students' self-reports about participation or not in school delinquency were the crucial information used for the development of an analytical model. The analysis, allowed by that model, points to the relevance of the school integration different levels (individual and contextual). Nevertheless, that study demonstrates a strong influence of the social-demographic characteristics (sex and age) and the elements of the social relationships among students, such as: connection with the peers, faith in the school normative picture, aspirations and compromising with the academic future, in predicting school delinquency.

Key Words: School delinquency, Social Relationships, Control Social, Connection to the School, Social Disorder.

INTRODUÇÃO

Este artigo¹ é resultado da pesquisa “Perdas Sociais Causadas pela Violência – as Escolas / CRISP (Centro de estudos da criminalidade e segurança pública da UFMG)”, realizada em Belo Horizonte e Região Metropolitana, que teve como objetivo mensurar a delinquência juvenil na comunidade escolar.

A violência nas escolas é um problema preocupante porque atinge diretamente não só os atores envolvidos, mas também contribui para rupturas com a premissa de que a escola é o lugar do conhecimento, da formação do ser e da educação, veículo por excelência de aprendizagem, de socialização em ética e da comunicação por diálogo.

O estudo aqui proposto pretende analisar os mecanismos de controle social do aluno, da própria escola, e a aprendizagem social (do comportamento desviante) como possíveis fatores explicativos para a delinquência existente no interior das instituições de ensino. Esse problema será analisado a partir dos auto-relatos de delinquência, ou seja, através da confissão dos alunos que já se envolveram com tais práticas.

Dessa forma, o foco estará na busca de entender o problema do comportamento delinquente no âmbito individual, mesmo não desprezando a questão ecológica (como variáveis-controle), sabemos que as teorias com foco no indivíduo possuem uma valorização recente, já que, historicamente, tivemos um peso maior para as correntes teóricas de nível macro. Com o suporte da literatura, da relevância das variáveis de nível micro, parte-se da hipótese que nesse campo que será encontrado maior poder de explicação para o problema – delinquência escolar.

Espera-se encontrar o funcionamento dos mecanismos de controle social, tanto entre pares (alunos) quanto pela própria escola, e onde eles não funcionam, deverá ser identificado propensão a atos delituosos dos estudantes, acarretando uma relação anômica² entre as expectativas destes com a escola e o ambiente que eles vivenciam.

Além disso, entre aqueles alunos não adaptados, parte-se do pressuposto de troca de experiências, de que existe um processo de aprendizagem entre alunos (amigos e parentes) não só para seguir as regras da escola (e da sociedade), como também para entender como rompê-las e praticar o comportamento delinquente com sucesso.

Com isso, a delinquência nesse ambiente será explicada por um conjunto de fatores que apontam para a não adaptação dos alunos agressores aos mecanismos de controle da comunidade escolar.

I BREVE TRAJETÓRIA SOBRE OS ESTUDOS DE VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS

Estudos, como o de Sposito (2001), mostram que a constituição do tema violência escolar no Brasil passa por diferentes etapas: dos estudos de elementos “estranhos” (o invasor da comunidade escolar) à escola e do discurso autoritário das instituições de ensino dos anos 1980; até os estudos, a partir dos anos 1990, do sentimento de insegurança sob o impacto das organizações criminosas (tráfico de drogas), e da observação da violência escolar na interação dos próprios grupos de alunos da escola.

Pesquisas fora do Brasil também mostram a preocupação com o problema da violência nas escolas; Fernandez (2005) revela como problemas de conduta na escola, em uma pesquisa realizada com professores norte-americanos na década de 1950, falar sem autorização; mascar chiclete; fazer barulho; correr pelos corredores e atravessar as filas. Já na década de 1990 as pesquisas mencionam: drogas e álcool; armas de fogo e facas; perturbações indesejadas; suicídio e violência em geral. (DOSICK, 1997, *apud* FERNÁNDEZ 2005, p.18).

Os estudos e pesquisas sobre violência nas escolas costumam tratá-la ora como vítima da violência externa, ora como algoz, quando vista como uma instituição com sua cota própria de violência.

De acordo com Schilling (2004), a escola é estudada, também, como o lugar da reprodução das desigualdades sociais, das desigualdades de gênero e raça, da produção da pobreza e da exclusão. Teria assim, sua cota de violências socioeconômicas.

E ainda, há estudos, que tratam a escola como o lugar da superação das desigualdades sociais, da construção da democracia e dos direitos humanos. (ENGUITA, 1989, *apud* SCHILLING, 2004, p.61).

A educação, materializada na escola tem uma história, e nela percebemos claramente o lugar que a instituição ocupa em nossa sociedade. O sentido da educação e o significado do papel que é conferido a ela pode ser resumido do seguinte modo: a escola é, na maioria das vezes, vista como a instituição que construirá a democracia, potencializará os talentos existentes – a escola é promotora de justiça (SCHILLING, 2004, p. 61).

A respeito dessa ideia da “bondade original da escola”, que permaneceu praticamente intocada até 1968, Antônio Candido (s/d) comenta:

A partir do século XVIII as ideologias do progresso forjaram a imagem de um homem perfectível ao infinito graças à faculdade redentora do saber. Era como se a mancha do pecado original pudesse ser lavada e o paraíso, em vez de ter existido no passado, passasse a ser uma certeza gloriosa do futuro. O século XIX se embalou na ilusão de que quando a instrução fosse geral

acabariam os males da sociedade (...) (ANTÔNIO CÂNDIDO, 1994, p.142 apud SCHILLING, 2004, p. 62).

Porém, como dissemos a escola também é vista como instituição que reproduz as desigualdades sociais. Passa-se, portanto, da visão da escola como a máquina para a socialização e instrução, veículo de uma democracia com base no mérito, para a visão da escola como a máquina infernal a serviço do *status quo*, simples mecanismo de reprodução da divisão do trabalho. Essa perspectiva da educação como colonização, domesticação, marca o fim do otimismo pedagógico³.

Dentro da perspectiva sociológica, Durkheim (1972) coloca as bases para pensarmos sobre a educação e o papel das escolas na sociedade. Essa seria uma instituição social básica, com papel fundamental na reprodução da homogeneidade (a garantia de uma base ideológica comum) e da heterogeneidade (a garantia de que as forças que alimentarão as diferenças criadas pela divisão do trabalho serão recriadas). Sua relação com a sociedade é a de perpetuar as formas sociais vigentes em cada época; sua relação com as formas dominantes do trabalho é direta: preparar (no caso da nossa modernidade) para a divisão do trabalho, para a especialização requerida pela produção industrial. A educação é, acima de tudo, o meio pelo qual a sociedade renova perpetuamente as condições de sua própria existência (DURKHEIM, 1972, apud SCHILLING, 2004, p. 63).

Além das apresentadas acima, existem outras perspectivas sobre o papel da escola, como aquela que não trata as escolas dentro de uma evolução não conflitiva e baseada em consensos generalizados, mas sim, como produto provisório de uma longa cadeia de conflitos ideológicos, organizativos e, em um sentido amplo, sociais – como em Apple (1989). Assim, essa visão aponta as escolas não meramente como instituições de reprodução.

2 DELINQUÊNCIA ESCOLAR E AS TEORIAS QUE ESTUDAM A CRIMINALIDADE

Gottfredson (2001) define delinquência escolar – *como comportamento problemático exibido por um menor* – e inclui em tal comportamento: desde desrespeito a um professor, morder um colega, evitar lição de casa, escrever em paredes de escola, fraude em testes, “bullying”, mentiras, brigas, roubos, uso de álcool, venda de drogas, até assalto ou roubo a colegas, atear fogo a propriedade, estuprar, e assassinar. Assim, a delinquência está, de acordo com Gottfredson e Hirschi (1990), definida como: comportamento que envolve o uso de força ou fraude, atos de desafio e desobediência, e atos que deliberadamente causam dano à própria pessoa ou a outros. (GOTTFREDSON e HIRSCHI 1990, apud GOTTFREDSON 2001, p.4).

A maioria das perspectivas criminais que vêm estudando as causas de delinquência trabalha a questão das escolas. Mas os criminologistas discordam sobre o mecanismo pelo qual a escola influencia a delinquência e até mesmo a direção dessa influência.

Os “teóricos da tensão” – (AGNEW, 1992) reivindicam que comportamento delincente é uma reação natural a um sistema que julga todos os estudantes das escolas de acordo com a mesma medida de “classe-média”, apesar das diferenças de oportunidades dos estudantes para alcançar estes padrões. Jovens cujo comportamento não se dá conforme com as expectativas dos professores sentem a tensão associada com fracasso e se rebelam contra essas normas de “classe-média”. As escolas são então uma parte importante do mecanismo social que cria comportamento delincente. (GOLD, 1978, *apud* GOTTFREDSON, 2001, p. 2).

A Teoria Marxista (BOWLES E GINTIS 1976; GREENBERG 1977; E LIAZOS 1978 *apud* GOTTFREDSON 2001) não vê nenhuma possível solução na escola para o problema de delinquência, pois afirmam que as escolas preparam os estudantes para o trabalho alienado. Escolas em sociedades capitalistas socializam os jovens somente para a vida e trabalhos para os quais eles são destinados. As escolas têm sucesso ensinando a maioria dos jovens da classe-média e o proletariado a ser obediente, disciplinado e a aceitar os seus destinos. Esses jovens que recusam o “modelo estabelecido” acabam se tornando os delinquentes. As raízes do crime são encontradas no sistema econômico, que determina a função das escolas.

A Teoria das Atividades Rotineiras (COHEN E FELSON 1979; FELSON E COHEN 1980 *apud* GOTTFREDSON, 2001) vê as escolas como um lugar onde é provável que o crime aconteça. De acordo com esta perspectiva, é mais provável acontecer um crime quando um ofensor incentivado estiver no mesmo lugar que um objetivo atraente, na ausência de um guardião capaz. Assim, concluem que, se as escolas acolhem grandes números de membros do segmento mais delincente da população (os meninos adolescentes), em um lugar no qual outros adolescentes estão exibindo bens desejáveis (CDs, jaquetas de marca, ingressos para shows, eletrônicos, etc.) é bem provável que o crime aconteça, a menos que o lugar seja protegido por guardiães capazes - guardas, funcionários alertas da escola, ou seus diretores.

A Teoria da Desorganização Social (SHAW E MCKAY, 1969) também une o lugar e o sistema econômico à raiz do problema da criminalidade. Isso acaba ocorrendo quando as cidades crescem e as indústrias “invadem” zonas habitacionais, as áreas mistas de residência e indústria são as mais acessíveis para um segmento mais pobre e móvel da população. Nestas áreas não há estabilidade residencial nem recursos financeiros para criar as ligações e associações que fornecem o controle social para a comunidade. A troca rápida de população diminui a capacidade de organização da comunidade - inclusive nas

escolas - para socializar efetivamente a população. As barreiras culturais, de idioma, e um relativo anonimato, impedem a comunicação entre os vizinhos da comunidade, ou seja, sua capacidade de resolução de problemas diminui, assim como, o potencial de um controle social efetivo. De acordo com esta perspectiva, as escolas só fazem parte de um processo maior de desintegração de uma comunidade que permite à delinquência florescer.

Estas perspectivas no estudo das causas de delinquência sugerem que o papel das escolas, na geração de comportamento delinquente, seja complexo. A educação poderia levar indiretamente a delinquência através da alienação de certos jovens, de suas fontes de recompensa e satisfação; por outro lado, poderia diminuir a delinquência provendo fontes adicionais de controle social. Em particular, a escola pode fazer aumentar a delinquência, reunindo os ofensores incentivados no tempo e espaço, sem uma guarda efetiva; ou pode fazer diminuir, provendo ambientes vigilantes e estruturados para minimizar as oportunidades de um comportamento delinquente durante o cotidiano escolar.

As teorias de aprendizagem e controle social da delinquência juvenil, que objetivam entender esse fenômeno na comunidade escolar partindo do comportamento do aluno, serão as maiores referências teórico-empíricas do presente estudo, e terão melhor detalhamento a seguir.

2.1 A TEORIA DO CONTROLE SOCIAL E A DELINQUÊNCIA ESCOLAR

A hipótese central de Hirschi, em *Causes of Delinquency*, é a de que a delinquência juvenil resulta do enfraquecimento da ligação que em princípio deveria unir o adolescente à sociedade. São quatro os componentes dessa ligação: 1) a afeição a outrem que motive o indivíduo a considerar as suas expectativas (*attachment to others*); 2) o compromisso do adolescente num projeto acadêmico ou profissional (*commitment*); 3) a participação em atividades que lhe deixem pouco tempo de ócio (*involvement*); 4) a crença, que consiste muito simplesmente na convicção de que as leis devem ser respeitadas (*belief*).

Essa conceituação iria revelar-se útil para compreender o sentido de toda uma série de observações sobre as características familiares e escolares dos adolescentes com uma atividade delinquente particularmente elevada.

Recentemente, Fréchette e LeBlanc, (apud CUSSON, BOUDON,, 1995), com base numa série de dados empíricos, descreveram nestes termos as famílias de jovens delinquentes reincidentes:

(...) domina, portanto, nessas famílias um estado de negligência generalizada, em que os pais não estabelecem uma disciplina clara e se mostram mais ou menos interessados no vaivém e na evolução dos filhos; por outro lado, os

membros mantêm entre si ligações frágeis e revelam pouca preocupação com a sorte de cada um. (FRÉCHETTE e LEBLANC, 1987, p. 155 apud CUSSON, BOUDON, 1995, p.431).

Também a situação escolar dos delinquentes apresenta características reveladoras de uma falta de integração: repúdio da escola, péssimos resultados acadêmicos, pouco interesse pelo estudo, ausência de projeto escolar, indisciplina, absenteísmo. (MALLEWSKA e PEYRE, 1973, apud BOUDON, 1995, p.431).

Hirschi (1969) apresentou como seu maior suporte teórico o apontamento das fracas “ligações sociais” que podem levar os indivíduos a maximizarem os benefícios do crime, estando assim, pouco atrelados aos controles normativos (que os afastariam de qualquer tipo de comportamento desviante).

A explanação fornecida por Hirschi dos conceitos que explicariam por quê os indivíduos se conformam ou desviam das normas sociais envolve, como vimos, quatro variáveis: afeição (ligação social), compromisso, envolvimento e crença.

Por afeição a outrem, Hirschi consulta a extensão em que uma pessoa é unida a outra. O indivíduo tornando-se mais unido a outro, menos provavelmente se tornará delinquente. As ligações, e as interações preliminares são com os pais, seguidas de perto pela ligação aos pares, aos professores, aos líderes religiosos, e aos outros membros de uma comunidade. Hirschi (1969) prefere esse conceito de “acessório” / afeição àquele de internalização, porque essa ideia de acesso, ligação ou coesão social pode ser medida independentemente do comportamento desviante, visto que a internalização não pode.

Já o compromisso é o “componente racional da conformidade” (HIRSCHI, 1969, p.20). Em geral, é a consulta ao medo do comportamento-lei quebrado, ou seja, o quanto os indivíduos têm as normas convencionais como regras de comportamento. Quando se considera o comportamento desviante, devem-se considerar os riscos de perder o investimento que determinada pessoa fez no comportamento convencional precedente.

Ainda sobre o compromisso, se alguém desenvolve uma reputação positiva, consegue um alto grau de instrução, uma família estruturada, e/ou estabelece um nome forte no mundo dos negócios, caso cometa um desvio sofre uma perda bastante substancial (HIRSCHI, 1969). As acumulações societais resultantes de toda uma vida representam a garantia à sociedade de que esta pessoa está convencida a obedecer aos valores tradicionais, com isso, ela tem mais a perder com a violação das leis. Não somente estará ligada à conformidade pelo que obteve, mas terá esperança de adquirir bens pelos meios convencionais, e assim, reforçará um compromisso às ligações sociais (HIRSCHI, 1969, p. 186).

O engajamento em atividades convencionais compreende também o componente do envolvimento (ou participação). Hirschi acreditou que a participação em atividades convencionais manteria alguém ocupado demasiadamente para lhe permitir o cometimento do comportamento desviante. Pensar que, “cabeça vazia é oficina do diabo” é a razão de Hirschi ter indicado a prática de esportes às crianças, como: ping-pong, natação etc; além de tarefas escolares e de casa; envolvida nessas tarefas dificilmente a criança estaria cometendo atos delinquentes. O conceito da participação gerou os programas que focam em atividades recreacionais positivas para ocupar os períodos de lazer dos jovens.

A crença refere-se à existência de um sistema comum de valores dentro da sociedade cujas normas são violadas (HIRSCHI, 1969, p. 197). As opiniões e as impressões que são dependentes do reforço social constante compreendem a *crença*. Uma pessoa provavelmente conformar-se-á às normas sociais quanto mais acreditar nelas. Hirschi (1969) reconheceu que os indivíduos variam na profundidade e no valor de sua opinião (crença), e esta variação é relevante em cima do grau de ligação aos sistemas que representam essas crenças.

A perspectiva de Controle Social foi exemplificada por Agnew (1992) da seguinte forma: professores não me dirigem a palavra em sala, ainda que eu levante a mão; frequentemente eu sinto que ninguém liga pra mim na escola; eu não sinto como se realmente pertencesse a escola; ainda que eu saiba que existem várias crianças ao meu redor, frequentemente eu me sinto sozinho na escola.

A teoria do Controle Social acabou se tornando uma das referências mais fortes de estudos de delinquência juvenil no plano individual. Segundo Gottfredson (2001), em seu estudo original Hirschi trabalhou a ligação dos jovens à escola com questões como: você gosta de sua escola? Você acha que os professores se preocupam com você? Hirschi (1969) encontrou que, a ligação (afeição) à escola ocorre em sentido inverso dos auto-relatos de delinquência. No mesmo estudo Hirschi mensurou ainda, através de questões como: que tipo de educação você gostaria de ter? Ou seja, elaborou outros conceitos (como comprometimento e envolvimento), no qual também chegou à uma relação inversa com o comportamento delinquente nas escolas. Observando que, quanto maior a aspiração do estudante em sua formação escolar, menor será sua tendência à delinquência.

Enfim, os teóricos do controle social nomeiam para as escolas um papel crítico na contenção do comportamento delinquente. As escolas provêm oportunidades, incentivos para os jovens desenvolverem uma ligação social a outros jovens e compromisso com comportamentos convencionais. Assim, elas provêm instrução e reforço para que o estudante desenvolva seu autocontrole. No entanto, quando as escolas falham no seu papel de agente socializador, é mais provável que esses jovens ajam através de seus impulsos naturais para comportamentos “autogratiﬁcantes” e delinquentes.

2.2 A APRENDIZAGEM, CONTROLE SOCIAL E A DELINQUÊNCIA ESCOLAR.

Ao pensar o indivíduo não adaptado às normas sociais vigentes, temos o enfraquecimento das ligações sociais previsto por Hirschi (1969), no entanto, esses indivíduos precisam saber como realizar o comportamento delinquente (mesmo que já estejam estimulados a ele), ou seja, o aprendizado existe tanto nas estruturas formais quanto informais da sociedade.

Por isso, esse estudo também trabalhará com os testes da teoria de aprendizagem social, para melhor compreensão do fenômeno delinquência escolar. Somadas as variáveis de controle social tem-se um reforço explicativo importante para o problema estudado.

Para os teóricos da Aprendizagem Social (AKERS, 1996), os atos delituosos são normalmente aprendidos pelos indivíduos, assim como os atos não delituosos, em função das diversas experiências sociais que ocorrem ao longo da vida. Nesse sentido, a escola deve ser encarada como um ambiente não só propício ao ensino formal, como também que propicia o encontro entre jovens com diferentes níveis de comportamento delituoso, provocando assim um processo de interação e aprendizado entre eles.

Por isso, o conceito de associação diferencial, desenvolvido por Sutherland (1992), deve ser considerado nesse processo de aprendizagem social da delinquência, pois não se trata de uma troca de técnicas entre iguais, e sim, de uma transmissão de conhecimento daqueles que já dominam o ato delituoso para aqueles iniciantes.

Sutherland (1992) constrói sua teoria com alicerces em alguns pilares, princípios que dizem respeito ao processo pelo qual uma determinada pessoa mergulha no comportamento criminoso:

- a) o comportamento criminoso é aprendido;
- b) o comportamento em questão é aprendido em interação com outras pessoas, em um processo de comunicação;
- c) a principal parte da aprendizagem do comportamento criminoso se verifica no interior de grupos pessoais privados;
- d) a aprendizagem de um comportamento criminoso compreende as técnicas de cometimento do crime, que são ora muito complexas, ora muito simples;
- e) a orientação específica de motivos e impulsos é aprendida a partir de definições favoráveis ou desfavoráveis aos códigos legais;
- f) o fato de a pessoa se tornar delinquente se deve ao excesso de definições em favor da violação da lei sobre aquelas em oposição à infringência desta;
- g) as associações diferenciais podem variar em frequência, duração, prioridade e intensidade;

h) o processo de aprendizagem do comportamento criminoso por associação com padrões criminosos e anticriminosos envolve todos os mecanismos peculiares a qualquer outro processo de aprendizagem;

i) o comportamento criminoso, embora constitua uma expressão de necessidades e valores gerais, não é explicado por aquelas necessidades e valores gerais, uma vez que o comportamento não criminoso é uma expressão das mesmas necessidades e valores.

Importante também ressaltar, que assim como a teoria do controle social, para a aprendizagem social o crime é cometido quando existe um maior estímulo para a quebra das regras (e maior recompensa), do que em propriamente o ato de obedecê-la. No controle social isso ocorre pela fraqueza dos laços sociais, na aprendizagem existe sempre um modelo a ser seguido, o exemplo de alguém próximo que teve sucesso no plano da delinquência também é de extrema relevância para predisposição do indivíduo a esse tipo de comportamento.

No plano empírico não deve ser difícil imaginar como isso ocorre facilmente nas escolas. A delinquência escolar é explicada através da aprendizagem entre alunos que já estão acostumados a praticar uma má conduta estudantil, ou seja, trataria de uma teoria de estados causais de delinquência, na qual, o comportamento delinquento é instruído por associação diferencial com outros que controlam fortes laços, provê definições normativas, e expõe a pessoa a modelos de comportamento (BURGESS e AKERS, 1966 *apud* GOTTFREDSON, 2001, p. 56).

3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS PESQUISA VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS

Considerou-se como população alvo todos os alunos das escolas da rede municipal, estadual e particular das cidades de Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ibirité, Ribeirão das Neves e Santa Luzia. A unidade amostral foi, portanto, o aluno matriculado no ensino fundamental (de 5^a a 8^a) e no ensino médio.

A amostra foi alocada levando-se em consideração o número de alunos das três unidades administrativas (municipal, estadual e particular) em cada cidade. Dessa forma, realizou-se uma amostragem aleatória por estratificação e dentro de cada cidade foi novamente estratificado por unidade administrativa. Por fim, dividiu-se proporcionalmente a amostra de cada estrato entre os alunos matriculados de cada substrato, garantindo um mínimo de 40 alunos em cada escola. Com isso, chegou-se a 3.637 alunos e 65 escolas.

O método de estimação adotado no estudo foi à regressão logística. Ela pode ser descrita como o modelo que busca uma associação das variáveis com aquela que queremos explicar, tendo como referência uma variável *dummy*, ou

seja, a variável resposta sempre é representada pelos valores zero e um, que representam a probabilidade de sair de uma referência inicial para um “sucesso” (de 0 a 1). Portanto é um tipo de modelo de análise estatística que busca verificar qual é a relação de causalidade de determinadas variáveis (BABBIE, 1999).

VARIÁVEIS

Variável dependente – Indicador de Delinquência Escolar

A variável resposta (ou dependente) foi construída através das questões de auto-relato sobre práticas delituosas na escola, presentes no questionário da pesquisa.

- Você já trouxe, ou tentou trazer, alguma arma de fogo (como revólver, pistola e outros) para a escola?

- Você já trouxe, ou tentou trazer, alguma arma branca (como faca, canivete, navalha, porrete e etc.) para a escola?

- Nos últimos três anos, você bateu em alguém nessa escola?

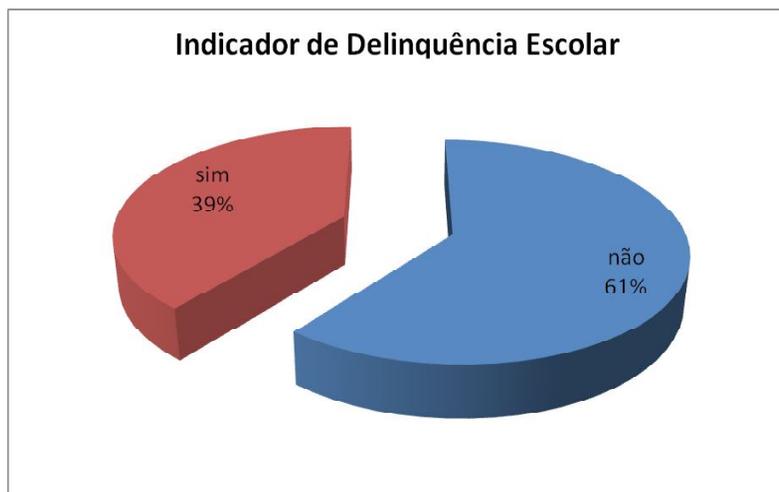
- Você já se envolveu em alguma briga de gangue?

- Você já tomou alguma coisa (dinheiro, material, relógio, ou qualquer outro objeto) na pasta, estojo ou carteira de alguma pessoa dentro dessa escola, sem que ela percebesse?

- Você já tomou alguma coisa de alguém (dinheiro, material, relógio, ou qualquer outro objeto) usando a força, armas, ou ameaçando essa pessoa?

O indicador tem origem em uma resposta positiva a qualquer das questões acima, o que revela aqueles alunos que já praticaram atividades delinquentes na escola, e aqueles alunos que nunca se envolveram com este tipo de comportamento. Assim, o indicador mais apropriado para medir a delinquência escolar foi a variável dummy (0 = alunos que nunca praticaram atitudes delinquentes nas escolas; 1 = alunos que já se envolveram com atividades delinquentes na escola). Portanto, o “sucesso” (1), no modelo, significa o que está associado à provocação do comportamento delincente dos alunos.

GRÁFICO I – INDICADOR DE DELINQUÊNCIA ESCOLAR



Para mensurar a consistência da variável dependente - Indicador de Delinquência Escolar – foi realizado o teste de Alpha Chronbach, que apresentou valor satisfatório (0,74) indicando que existe uma coerência da inclusão das variáveis selecionadas (levar arma de fogo para escola; levar arma branca para escola; bater em alguém na escola; envolver em brigas de gangue na escola; furtar algo na escola; roubar algo na escola) para a construção da variável dependente do estudo.

Variáveis Independentes:

Foram construídas variáveis para medir os conceitos de Hirschi de “controle social”:

- Afeição (*attachment*): o conceito de afeição foi medido pela somatória das questões de satisfação escolar, o que resultou em um índice com variação de 0 a 50. Esse índice agregou as questões de avaliação do aluno sobre sua satisfação com: escola, diretor da escola, professores, colegas de classe e colegas de escola. Os alunos tiveram, no questionário, uma escala de 0 a 10, na qual zero significava não gostar nada e 10 gostar muito.

Somadas essas questões, obteve-se uma média de variação 0 a 50 sobre o quanto o aluno se sente ligado à escola. Portanto, essa avaliação reflete o grau em que o aluno se sente vinculado afetivamente com a escola.

- Valores (*Belief*): construída a partir da questão *qual a sua religião?* Para uma variável dummy, sendo “0” igual a não possui religião e “1” possui religião. A

religião indica se os alunos costumam ter vínculos ou não com questões de crenças nos valores oferecidos pela sociedade.

- Envolvimento (*involvement*): foi medido pela participação dos jovens nas atividades oferecidas pela escola; somadas as questões sobre o que costuma fazer quando não está na escola. Assim, resultou em um índice de 0 a 15, somando cada um desses itens de participação. Essa participação nas coisas da escola expressa à medida de envolvimento do aluno.

- Compromisso (*commitment*): esse conceito foi medido através da questão: até que série você acha que irá estudar? Essa era uma questão aberta no banco original, partindo das respostas dos alunos de até quando desejam estudar foi criada uma nova variável. Essa variável teve como resposta: 0 = não pretendo continuar estudando; 1 = concluir o 1º grau; 2 = concluir o 2º grau; 3 = cursar ensino superior. A intenção em continuar estudando nos revela qual é o nível de compromisso dos alunos com a escola.

A "aprendizagem social" (de Akers e Sutherland) foi mensurada da seguinte forma: levantamento das questões 70 (já teve amigos presos) e 71 (já teve irmãos presos), os alunos tinham no questionário as seguintes opções de resposta: já foi detido temporariamente pela polícia; preso por ter cometido algum ato contra a lei; nunca foi detido ou preso; não sei.

Daí foi criado dois indicadores sendo que, "0" significa nunca teve amigos ou irmãos presos e "1" já teve amigos ou irmãos presos. Após isso, somando ambos chega-se a uma variável de 0 a 2 – o que significa que 0 = nunca teve amigos ou irmãos presos; 1 = já teve amigos ou irmãos presos; e 2 = já tiveram amigos e irmãos presos.

- Índice de Vitimização dos alunos: o aluno multivitimizado aprende com essa experiência e começa a se relacionar com outros que de vitimados passaram a agressores. Daí essa medida caracterizar Aprendizagem Social (e Associação Diferencial).

A variável foi criada através da soma das questões 53, 55 e 57:

Q53 - Nos últimos doze meses, quantas vezes alguém já roubou alguma coisa sua (dinheiro, material, relógio ou qualquer outro objeto), usando a força, armas (como revólver, faca, canivete, navalha, pedaços de pau, porrete etc.) ou ameaçando você, dentro dessa escola?

Q55 - Nos últimos doze meses, quantas vezes alguém já "tomou" alguma coisa sua (dinheiro, material, relógio, ou qualquer outro objeto) em sua pasta, estojo, carteira, sem que você percebesse (em princípio), dentro dessa escola?

Q57- Nos últimos doze meses, quantas vezes alguém agrediu ou tentou agredir você fisicamente nessa escola?

As opções de resposta para as questões acima eram: 1 – nenhuma; 2 – uma ou duas; 3 – de três a cinco; e 4 = mais de cinco. Com isso, obteve-se uma variação de 0 a 12 e, quanto maior, reflete que mais vezes o aluno foi vitimado.

Variáveis Contextuais e Medidas de Controle:

- Controle social formal: índice construído a partir das questões sobre como as normas da escola são aplicadas

- Indicador de Coesão: a partir da questão “a maior parte dos seus amigos é: da escola; do seu bairro; da sua família, outros” foi chegado-se a uma média por escola que busca mensurar a ligação dos alunos com sua comunidade escolar.

- Desordem Física: através dos formulários de observação das escolas originou uma variação de 0 a 7 (por escola).

- Desordem Social: esse índice foi extraído das questões sobre a percepção de desordem dos alunos.

Variáveis de Controle:

- Sexo (0 = feminino; 1 = masculino) é uma distinção tradicionalmente importante nos estudos de delinquência juvenil.

- Idade (de sete anos a 18 anos): foi trabalhada a variável idade até 18 anos por tratarmos de delinquência juvenil, não inserindo o comportamento adulto.

- Cor/raça: foi utilizada uma variável dummy (0 = não brancos; 1 = brancos).

- Índice de bens e serviços: essa variável foi criada a partir de uma soma simples dos bens e serviços que o entrevistado afirmou possuir e sua quantidade.

- Tipo de dependência escolar: 1 = pública (municipal e estadual) e 3 = particular.

As variáveis descritas acima formaram o modelo de análise desenvolvido no presente estudo. Elas representaram o âmbito de fatores internos e externos à escola. Além disso, foram inseridas variáveis de controle (como sexo, idade, entre outros).

TABELA I – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DO MODELO

Variáveis	Valor mínimo	Valor máximo	Média	Desvio-padrão
PLANO INDIVIDUAL				
<i>Afeição</i>	0	50	34,32	9,89
<i>Valores</i>	0	1	0,89	0,31
<i>Envolvimento</i>	0	15	3,65	2,48
<i>Compromisso</i>	0	3	2,40	0,63
<i>Aprend. Social</i>	0	2	0,18	0,42
<i>Vitimização</i>	1	12	4,31	1,73
PLANO CONTEXTUAL				
<i>Controle</i>	10,52	18,52	14,23	1,77
<i>Coesão</i>	0,00	0,82	0,42	0,12
<i>Desordem física</i>	0,00	7,00	3,19	1,83
<i>Desordem social</i>	4,18	7,16	5,71	0,60
SÓCIO-DEMOGRÁFICAS – CONTROLE				
<i>Idade</i>	7	18	14,12	1,98
<i>Sexo</i>	0	1	0,47	0,50
<i>Raça</i>	0	1	0,34	0,47
<i>Bens</i>	0	84	13,19	7,30

Fonte: Violência nas Escolas, CRISP, 2005.

4 EXPLICANDO A VIOLÊNCIA ESCOLAR: TESTANDO FATORES INTERNOS E AMBIENTAIS DE CONTROLE SOCIAL

TABELA 2 – QUI-QUADRADO DO MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA

Valor - qui-quadrado	Graus de liberdade	Significância
628,486	15	0,000

Fonte: Violência nas Escolas, CRISP, 2005.

O valor do qui-quadrado do modelo supera em muito o valor crítico, de 30,58 para 1% e 24,99 para 5%, de margem de erro, ou seja, esse coeficiente reporta que se trata de um modelo significativo.

Na tabela a seguir estão presentes as variáveis inseridas no modelo proposto de acordo com o referencial teórico adotado no presente estudo, representando medidas de fatores individuais e ambientais da escola (grifo nosso).

TABELA 3 – RESULTADOS DO MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA

Variáveis	B	SE.	Wald	DF	Sig	Exp(B)
PLANO INDIVIDUAL						
<i>Afeição</i>	-0,24	0,005	23,103	1	0,000	0,977
<i>Crença</i>	-0,439	0,141	9,615	1	0,002	0,645
<i>Envolvimento</i>	0,37	0,019	3,718	1	0,054	1,038
<i>Compromisso</i>	-0,253	0,074	11,527	1	0,001	0,777
<i>Aprend. Social</i>	1,094	0,117	86,930	1	0,000	2,986
<i>Vitimização</i>	0,298	0,029	104,003	1	0,000	1,347
PLANO CONTEXTUAL						
<i>Controle</i>	0,050	0,032	2,524	1	0,112	1,052
<i>Coesão</i>	-0,907	0,395	5,274	1	0,022	0,404
<i>Desordem física</i>	0,014	0,027	0,276	1	0,599	1,014
<i>Desordem social</i>	0,170	0,092	3,449	1	0,063	1,186
SÓCIO-DEMOGRÁFICAS – CONTROLE						
<i>Idade</i>	-0,123	0,027	21,462	1	0,000	0,884
<i>Sexo</i>	1,274	0,091	195,570	1	0,000	3,576
<i>Bens</i>	0,024	0,007	11,265	1	0,001	1,025
<i>Raça</i>	-0,146	0,100	2,131	1	0,144	0,864
<i>Tipo de Escola</i>	0,113	0,072	2,436	1	0,119	1,119
<i>Constante</i>	-0,952	0,919	1,073	1	0,300	0,386

Fonte: Violência nas Escolas, CRISP, 2005.

Em uma primeira análise, o presente modelo revela grande relevância dos fatores internos, das medidas de aprendizagem social e dos conceitos de Hirschi, assim como as variáveis de controle, com a exceção de “cor ou raça” que não mostrou ligação com o índice de delinquência escolar.

Por outro lado, os fatores ambientais (ou contextuais) apresentaram pouca influência para explicação do comportamento delinquentes dos alunos. Entre os fatores comunitários, plano da escola, apenas o que chamamos de “coesão escolar” teve uma influência importante no modelo apresentado acima. Ainda podemos citar a medida de “desordem social” no ambiente escolar com alguma relevância para nossa análise.

Resultados Encontrados:

a) Fatores internos (conceitos de Controle Social)

As medidas para os conceitos da teoria de Controle Social apresentaram o comportamento esperado. A “afeição” dos alunos com sua escola inibe o comportamento escolar desviante. Nota-se que, aumentando em um ponto a avaliação

positiva dos alunos (em relação à escola) encontra-se uma redução de 2,3% nas chances do aluno se envolver com delinquência em sua escola. Assim, quanto mais os alunos se sentem ligados à escola, menos chances terão de se envolver com ações delinquentes.

No que concerne à “crença” em valores normativos da sociedade há uma menor probabilidade de relacionamento do aluno com a delinquência escolar, por isso, o fato de possuir religião reduz a probabilidade de envolvimento do aluno com a delinquência escolar em 35,5%.

O “envolvimento” (ou participação nas atividades escolares) obteve um impacto menor, no que diz respeito a sua significância no estudo, e ainda, apresentou uma relação positiva com a delinquência escolar. Esse fato pode ser explicado pela influência de grupos não só que reafirmam os valores convencionais, mas que, valorizam atitudes não conformistas. Vide a análise a seguir relativa ao “aprendizado social”.

O “compromisso” dos alunos com a escola leva a um maior afastamento do comportamento delincente nesse ambiente, pode-se dizer que, aumentando esse índice em um ponto, diminuem-se as chances de envolvimento com a delinquência escolar em 22,3%. Ou seja, o fato do aluno sair da condição de não querer continuar estudando para o objetivo de concluir o 1º grau, causa um impacto de mais de 22% para um menor envolvimento com a delinquência na escola.

As medidas dos conceitos de Hirschi aproximam da confirmação de sua teoria, que aponta para a importância dos laços sociais. De certa forma, o compromisso com a escola, a afeição dos alunos com ela e a crença em valores da sociedade apontam para um comportamento de conformidade com os mecanismos de controle social.

Por outro lado, podemos pensar que alunos negligentes em relação ao estudo, que têm pouco vínculo com sua escola e que não acreditam nas referências de valores (como a religião) da sua sociedade apresentam uma tendência muito maior ao envolvimento com o comportamento delincente em sua escola.

Isso demonstra, portanto, a importância dos fatores internos à escola para o entendimento do problema da violência nessas instituições de ensino, a forma como os alunos se relacionam e estabelecem vínculos sociais dentro das escolas possui um grande peso para a explicação desse fenômeno.

Mesmo durante muito tempo estudos sobre delinquência escolar tendo atribuído as causas desse problema a elementos “estranhos” à escola (invasores) ou a ligação com a região que a escola está situada (a escola seria uma extensão do bairro, da vizinhança) – (SPOSITO, 2001). Estudos recentes revelam que são os alunos da própria escola os maiores atores da delinquência nesse ambiente (GOTTFREDSON, 1985; WELSH, 1999; DEBARBIEUX, 2003; ABRAMOVAY, 2004),

e, nosso estudo reforça essa perspectiva de análise quando reafirma a importância das medidas dos conceitos de Controle Social – afeição, compromisso e crença.

A aprendizagem social

- A medida de “aprendizagem social” apresentou impacto no sentido esperado, com isso, aqueles alunos que já tiveram amigos ou parentes presos aumentam, em 198,6%, sua chance de apresentar um comportamento delinquente na escola. Como vimos com a medida de “envolvimento”, é uma consequência da participação em grupos nem sempre ocorre no sentido de reforçar quadros normativos convencionais.

A medida reforça o que a literatura da Aprendizagem Social (e associação diferencial) afirma, além de revelar mais um fator de grande impacto no nível individual (dos alunos). O aluno que pertence a grupos (de amigos e parentes) que já se envolveram em comportamentos delinquentes, indica a proximidade com modelos de inspiração para o aprendizado de ações delituosas.

O contato com o comportamento delinquente muitas vezes começa pela própria vitimização. Estudos revelam que a maioria dos agressores já foram vítimas de violência escolar um dia (DEBARBIEUX, 2003). Por isso, indica-se nesse estudo uma ligação entre a variável “multivitimização” e as medidas de “aprendizagem social”.

- O “indicador de vitimização” corroborou com o comportamento esperado, de acordo com a literatura estudada, observou-se que, quanto maior a vitimização dos alunos, maior também a tendência deles se envolverem com delinquência nas escolas. Esse fato aumenta as chances de delinquência escolar em 34,7%.

b) Fatores ambientais (medidas no plano das escolas)

As variáveis relacionadas à explicação da delinquência escolar no plano das unidades escolares tiveram menor impacto.

No entanto, uma variável mostrou-se relevante, a “coesão escolar”. A medida, que revela o quanto uma comunidade escolar é coesa ou não, se comportou da seguinte forma no modelo de análise: aumentando em 1 ponto esse índice diminuiu-se em 59,6% as chances dos alunos dessa escola praticarem ações delinquentes.

A importância dessa variável remete ao controle social trabalhado no plano coletivo (desorganização social), de Bursik (1993). No caso, a coesão da comunidade escolar é um elemento inibidor da criminalidade. Portanto, principalmente essas características comunitárias (de coesão escolar ou ligação dos alunos à escola⁶) estão afetando a delinquência escolar.

Ainda nesse plano contextual, o “índice de desordem social” no ambiente da escola obteve destaque, mesmo salientando a sua menor significância para o modelo. Foi constatada uma tendência de quanto maior a desordem social percebida em uma escola, maior a chance de presença de delinquência escolar. Portanto,

aumentando em um ponto a medida de desordem social na comunidade escolar, cresce em 18,6% a probabilidade de comportamento delinquente nessa escola. Mais uma vez, trata-se da vinculação com o debate da desorganização social, ou seja, em algum nível fatores de desordem social, como os mencionado acima, contribuem para a explicação da delinquência escolar.

Interessante notar, que não só no plano individual, mas no plano contextual a ligação dos alunos com a escola, representada pelo índice de “coesão escolar”, apresentou impacto explicativo para a delinquência nesse ambiente. A teoria da desorganização social afirma que uma comunidade escolar mais coesa constitui um controle social num plano contextual convergindo com Sampson (1989) e Bursik (1993). O índice de desordem social aponta para a quebra dessa coesão, quando os alunos percebem uma comunidade escolar desorganizada socialmente se sentem mais soltos para atitudes desviantes.

Por outro lado, as medidas de “controle da escola” e “desordem física” não apresentaram influência na explicação de delinquência escolar nesse modelo de análise. Estudos recentes, como o de Welsh et al (1999), vêm relativizando o impacto da influência direta entre fatores comunitários e delinquência escolar. Welsh, assim como, Reiss e Roth (1993) e Short (1998), afirmam que, somente o local da escola e suas características físicas não determinam seu relacionamento com a delinquência escolar.

c) Fatores de controle e Variáveis Socioeconômicas:

- O “tipo de dependência escolar” (escola pública ou escola particular): não revelou significância no modelo de análise, ou seja, outros fatores apresentaram impacto muito maior do que essa distinção entre o tipo de escola. O que, mais uma vez, reforça o plano das variáveis individuais e endógenas à comunidade escolar (como sexo, idade, relação entre alunos e alunos-escola).

- A variável sexo teve uma influência importante no estudo, o fato de ser homem aumenta em 257,6% as chances de envolvimento com a delinquência escolar.

- Diminuindo um ano de idade, aumentam-se em 11,6% as chances de envolvimento com esse tipo de comportamento. Importante notar, a relação negativa, ou seja, quanto mais jovem, maior a tendência de envolvimento com a violência nas escolas.

- A variável raça (brancos e não brancos) não obteve impacto para a explicação da delinquência escolar nessa pesquisa. Esse resultado acompanha estudos recentes, que apontam para uma pouca clareza do efeito da raça em estudos baseados em medidas de auto-relatos (FARRINGTON et al, 1996).

- Por último, o “indicador de bens e serviços” apontou para, quando aumenta o número de bens e serviços que o aluno possui em sua casa, também aumenta a chance de envolvimento com a delinquência escolar, em 2,5%

(considerando cada ponto aumentado nesse indicador). O impacto da pobreza vem apresentando divergências nos estudos sobre delinquência escolar.

Outros estudos devem ser realizados para compreender melhor esse efeito, de qualquer forma, em se tratando de delinquência juvenil no interior das escolas, o perfil socioeconômico dos agressores e das vítimas não costuma ser tão diferentes. O impacto da variável vitimização, descrita acima, exemplifica essa questão, na qual, quanto mais o estudante é vitimado, maiores são as chances dele também se tornar agressor – ressaltando que essa é apenas uma hipótese para investigações posteriores.

A tabela abaixo resume os fatores que obtiveram maior impacto para a explicação da delinquência escolar.

TABELA 4 – RESUMO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS NO MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA

Modelo Resumido	
	Indicador de Delinquência Escolar
Plano Individual (alunos): <i>- compromisso; afeição; crença.</i>	(-) As medidas relativas ao controle social entre os alunos apresentaram sentido de inibição ao comportamento delincente.
<i>- aprendizado social; vitimização</i>	(+) Os índices que mensuraram a proximidade dos alunos com a violência (através de amigos ou parentes), da mesma forma, os alunos já vitimados na escola apontam para relação positiva, de vinculação à delinquência escolar.
Plano Contextual (escolas): <i>- indicador de coesão escolar</i>	(+) Os alunos que possu em vínculos com a escola, como amizades, tendem a não se envolver com comportamentos de delinquência escolar.
Plano Socioeconômico: <i>- Sexo; índice de bens e serviços.</i> <i>- idade</i>	(+) O fato de ser homem possui um forte peso para o envolvimento com a delinquência nas escolas; aqueles que possuem maior número de bens e serviços também mostraram uma vinculação maior com esse comportamento. (-) Os alunos mais jovens revelaram uma maior tendência de envolvimento com um comportamento desviante nas escolas.

Fonte: Violência nas Escolas, CRISP, 2005.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que explica a delinquência escolar?

Os resultados da análise contribuem para o entendimento desse relevante problema sob uma perspectiva sociológica. Um primeiro indicativo é que, as variáveis que podem explicar tal fenômeno não são de mesma natureza. Pudemos avaliar que aquelas relacionadas às características individuais são importantes, pois, o fato de ser homem e jovem possui um peso muito grande para a explicação da delinquência na escola.

Questões relacionadas com a vida acadêmica do aluno também se mostraram relevantes – ainda tratando do plano dos indivíduos (alunos), percebe-se que, isso fica claro nas medidas de controle social como vínculo do aluno com a escola e colegas, compromisso com as questões escolares e a própria crença em modelos normativos, tais medidas revelaram que os mecanismos de ligação dos alunos ao seu ambiente escolar são de extrema importância para que os mesmos não se identifiquem com comportamentos socialmente reprováveis.

Conseqüentemente, aqueles alunos que demonstram não aceitar o controle social, seja da escola ou dos colegas que se conformam com as normas, foram aqueles que mais se envolveram com a violência em suas escolas. As ações de não conformidade como: agressão aos professores e colegas, levar suspensão da escola, entre outras, indicam o trauma dessa relação alunos-escola. A consequência disso reflete-se na escola que enxerga esses alunos como um grande problema, e por outro lado, nos próprios alunos que deixam de legitimar essa instituição como aquela que irá educá-lo, socializá-lo e qualificá-lo para sua vida futura.

Nota-se, que a operacionalização dos conceitos da teoria de controle social da delinquência, Hirschi (1969), de afeição, compromisso, envolvimento e crença nas normas, tiveram em quase todas as variáveis trabalhadas uma concordância com tais instrumentos de análise. A única exceção ficou para a medida de envolvimento (participação).

Assim, apesar dos teóricos do controle social entenderem a participação nas atividades convencionais oferecidas pela escola como uma forma de ocupação dos alunos e distanciamento de práticas desviantes. Percebeu-se através desse estudo que essa relação pode se inverter, uma vez que, essas atividades também oferecem oportunidades de contatos e socialização de grupos que costumam realizar ações de delinquência escolar. Nesse caso, já se trata das propostas da teoria da Aprendizagem Social (Associação Diferencial).

Importante reforçar que, da mesma forma que a escola favorece a socialização e o fortalecimento de laços convencionais da sociedade, o ambiente escolar também pode ser adequado às associações relativas ao aprendizado de comportamento delinquente, principalmente, quando suas regras não são claras,

quando os alunos não se identificam com elas, quando os alunos não enxergam os reais objetivos dessa instituição, entre outros motivos possíveis.

Como foi observado, os conceitos de ligação, compromisso e crença apresentaram uma caracterização bastante forte e em consonância com as hipóteses das teorias de controle social. Através dos dados trabalhados percebeu-se uma relação clara de maior prática de delinquência escolar com uma fraca ligação dos alunos com a instituição de ensino. Esse distanciamento provoca maiores dificuldades para a própria implantação de mecanismos de controle social, e ainda, denota uma baixa identificação dos alunos com suas escolas e o que elas prometem oferecer.

Ainda, ficou claro, que os alunos envolvidos em delinquência escolar também apresentam um nível muito baixo de comprometimento com as “coisas” da escola. O efeito do distanciamento, mencionado acima, afeta a própria dedicação do aluno à vida acadêmica. Trata-se de uma relação frustrada dos alunos com a escola, quando eles vêem que a instituição escolar não oferece mais garantia de um encaminhamento profissional, e até mesmo, condições de aprendizado.

Soma-se a isso, a quebra da crença nas regras da escola, e até mesmo na clareza e justiça dessas normas. Quando há uma relação anômica de não cumprimento de expectativas, associada a um distanciamento entre alunos e escola, o que se vê, é a deslegitimação do discurso oficial das escolas. Entende-se por deslegitimação, o questionamento dos mecanismos de controle social impostos por essa instituição e a desqualificação pelos próprios alunos. Essa desvinculação dos alunos às regras da escola, somado ao distanciamento e descompromisso, são fatores de grande contribuição para a delinquência escolar. Essas afirmativas são corroboradas pelo modelo apresentado nesse estudo.

Assim, em consonância com as hipóteses expostas inicialmente, os fatores de controle social apresentaram-se essenciais para o entendimento do comportamento violento dos alunos em ambiente escolar. É importante problematizar o papel atual da escola para os jovens, será que os objetivos de socialização e oferecimento de meios legítimos de ascensão social têm se refletido no cotidiano das escolas hoje?

Atualmente é possível notar uma mudança de foco dos fatores relevantes para a explicação da delinquência escolar, que hoje está nas relações sociais entre os próprios alunos, além do comportamento dos jovens contra o próprio patrimônio escolar onde estuda. O que explicaria esse novo paradigma de comportamento da violência nas escolas?

A incerteza de que a escola poderá cumprir as funções esperadas pelos alunos alimenta uma insatisfação, que é agravada quando esses encontram pouca clareza nas regras da escola, quando os códigos culturais dos jovens não são compreendidos, e assim, cria-se uma distância, um enorme sentimento de “vazio”

dos jovens em relação aos adultos, conseqüentemente, as relações de confiança entre os atores do ambiente escolar são quase inexistentes. Estaríamos, portanto, em um contexto de perda de legitimidade da escola como lugar de transmissão de saberes. Como analisa Sposito (2001, p. 99), uma profunda crise de eficácia socializadora da educação escolar ocorre na sociedade brasileira, oferecendo caminhos desiguais para as conquistas de direitos no interior da experiência democrática.

Por isso, a importância de mecanismos que estimulam esse vínculo dos alunos entre si e com a própria escola, e que, também proporcionam o que foi chamado no presente estudo de controle social. A crise de identificação desses fatores, pelos alunos, reflete em uma identificação baixa com a escola e seus próprios colegas. Ou até mesmo com a formação de grupos que se orientem por valores associados à delinquência.

Ainda é importante apontar a coesão dos alunos com a escola e a desordem social percebida como fatores sócio-ecológicos que explicam por que temos comunidades escolares mais e menos violentas. Em consequência disso, a explicação que trata as escolas como simples vítimas da delinquência acabam sendo negligentes com o potencial desta instituição, de ser também ator desse processo, através das características específicas desse tipo de comunidade.

Assim, evidencia-se que, uma escola que não consegue consolidar os instrumentos de controle social (forte ligação com os alunos, clareza e legitimidade das regras, supervisão, e até mesmo, punição quando necessário), conseqüentemente, possuirá uma forte tendência a conviver com comportamentos delinquentes.

As relações sociais internas à escola revelaram-se o principal âmbito para conhecimento do problema da delinquência escolar. Nesse sentido, a percepção dos alunos do não cumprimento pela escola de sua função socializadora e o não oferecimento de oportunidades futuras contribui gravemente a formação de um ambiente escolar insatisfatório e a uma relação anômica entre alunos e escola, ou seja, os alunos sentem-se frustrados quando a escola não cumpre seu papel formador, e por outro lado, a própria instituição frustra-se quando percebe que a grande parte das ações de violência contra a escola são praticadas por seus próprios alunos.

Com isso, os resultados desse estudo apontam que a escola representa um subsistema social com suas próprias relações. Ela pode ser influenciada por fatores externos, mas, somente sua localização não explica uma ocorrência maior ou menor de violência em seu interior. Independente do tipo de estabelecimento escolar deve haver nesse ambiente uma integração entre alunos, e entre alunos e escola.

Com isso, confirma-se que a escola possui um importante papel na contenção das ações delinquentes. As escolas detêm a condição de estabelecimento de uma orientação aos jovens para comportamentos positivos para a sociedade. No entanto, se as instituições de ensino falharem nessa missão socializadora, é mais provável que esses jovens ajam através de seus impulsos para comportamentos "autograticantes" e delinquentes.

Uma comunidade escolar com uma forte vinculação dos alunos, alunos comprometidos com as propostas da instituição de ensino, assim como, a crenças deles nas normas sociais existentes nessas instituições seriam características propícias para um ambiente escolar com poucos problemas de comportamentos desviantes dos alunos.

Como já foi exposto, a grande relevância das variáveis endógenas, revela uma realidade na qual a escola deve ser tratada como agente de um processo social, ou seja, dependendo das características presentes em seu ambiente ela pode proporcionar um ambiente mais ou menos fértil para o desenvolvimento de ações de delinquência.

A delinquência escolar não se restringe ao tipo de escola (particular ou pública) ou à sua vizinhança (bairros pobres ou ricos). Sendo assim, um dos objetivos alcançados pelo presente estudo foi dar relevância para o plano de entendimento do comportamento dos próprios alunos, no interior da instituição de ensino, como determinantes para o entendimento das formas de violência existentes na escola. Por isso, esforços de prevenção de violência, nas escolas que tentam aumentar o esforço escolar da criança, que buscam uma ligação maior dos alunos com a escola, oferecem atividades escolares interessantes, encorajam associações positivas e demonstração de que a obediência às regras resultará em recompensas valorizadas, também proporcionam fundamentos críticos para reduzir a má conduta estudantil.

A pesquisa aqui desenvolvida reafirma que: o papel das normas, da supervisão e punição na instituição escolar (quando legítimas, ou seja, consideradas justas pela maioria) é o de reforçar a *ligação social*, assim como, o papel das leis na sociedade de forma geral. O que também foi observado, foi que os alunos pouco adaptados às regras da escola, conseqüentemente, tendem a se envolver com comportamentos delinquentes ou *incivilidades* em sua própria escola.

Estudos de diferentes naturezas para a compreensão da delinquência escolar ainda faz-se importantes, já que, a complexidade desse problema remete a possibilidades de uma diversidade de perspectivas para sua explicação. Essa análise indica elementos, como medidas de controle social dos alunos, relação dos alunos com pessoas que já se envolveram com crimes, vitimização, ligação dos alunos à comunidade escolar, assim como, características pessoais, tal qual, sexo e idade,

para uma explicação da delinquência escolar.

Além disso, oferece subsídios para ações que orientem políticas de redução da violência escolar. Somados a outras pesquisas, de diferentes enfoques, estudos empíricos, como esse, podem auxiliar o desafio de programas que objetivem “pacificar” a vida escolar. A violência escolar tem gerado medo e pânico no interior dos estabelecimentos de ensino, e esse clima evoca a necessidade de uma cuidadosa investigação sobre a imagem que o mundo adulto escolar constrói sobre crianças e jovens que frequentam as escolas públicas e particulares.

Os projetos que visam investir contra esse problema são diversificados, e costumam depender da escola, da administração pública e da própria região do país. Estes vão desde policiamento ostensivo nas escolas, a portões abertos à comunidade nos finais de semana. O problema é quando educadores envolvidos nesses projetos tratam o jovem e o adolescente como “problema social” e, como tal devem ser alvos de ações reparadoras por parte do mundo adulto.

Como afirma Abramo (1997), ao ser trazida como questão pública a crise que afeta os jovens seria:

Fruto de uma situação anômica, da falência das instituições de socialização, da profunda cisão entre integrados e excluídos, de uma cultura que estimula o hedonismo e leva a um extremo individualismo; os jovens aparecem como vítimas e promotores de uma “dissolução social”. O pânico, aqui, se estrutura em torno da própria possibilidade de uma coesão social qualquer (ABRAMO, 1997, p 32).

Assim, faz-se necessário buscar um conjunto de práticas preventivas que supostamente colaborariam para afastar esses jovens dos caminhos da delinquência e da criminalidade. Por isso, propostas democráticas, como a participação de pais e alunos na comunidade escolar, refletem o deslocamento do discurso sobre a população jovem, possíveis protagonistas do crime e, portanto, alvo de ações preventivas. Enfim, vale ressaltar que esse comportamento delinquente do aluno, não reflete apenas desvios de condutas individuais, mas, a própria dificuldade da nossa sociedade, representada aqui pelas instituições de ensino, de transmitir valores para a socialização de seus jovens.

NOTAS

*Cientista Social, Mestre em Sociologia da Violência e Criminalidade pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, e Especialista em Estudos e Pesquisas Governamentais do Instituto Jones dos Santos Neves que é vinculado à

Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Governo do Espírito Santo. thiago.carvalho@ijsn.es.gov.br. Rua Madeira de Freitas 249, apt 203 – Edifício Dona Guilhermina. Praia do Canto. Vitória. Espírito Santo. Cep: 29055-320

¹ O trabalho aqui apresentado é uma adaptação da dissertação de mestrado do autor.

² Segundo Merton, disfunção entre metas culturais e meios legítimos para atingi-las.

³ Período pouco crítico à escola, que foi na literatura nacional até o final da década de 1960.

⁴ Alpha de Cronbach é um coeficiente de confiabilidade. É comumente usada como uma medida de consistência interna ou confiabilidade de um escore de teste psicométrico de uma amostra de examinandos.

⁵ Todas as variáveis contextuais foram agregadas em índices por escola, pois se tratam de medidas no nível coletivo.

⁶ Tanto a medida de ligação à escola (*afeição*) do plano individual, quanto à medida de ligação do plano contextual (*coesão escolar*) mostraram-se muito importantes na presente análise.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, H. **Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil**. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n.5/6, maio/ago. 1997.

ABRAMOVAY, Miriam et al. **Violência nas Escolas**. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Sena, UNAIDS, Banco Mundial, USAID, Fundação Ford, CONSED, UNDIME, 2004.

AGNEW, Robert. **Foundation for a General Strain Theory of Crime and Delinquency**. *Criminology* 30: 47-87, 1992.

AKERS, Ronald L. **Criminology Theories** – Introduction and Evaluations. 2ª edição, Los Angeles: Roxbury Publishing, 1996.

APPLE, Michael. **Educação e Poder**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989. In: SCHILLING, Flávia. **A Sociedade da Insegurança e a Violência na Escola**. São Paulo: Moderna, 2004.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de survey**. Trad. Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 519p.

BURSIK Jr., Robert. J. and Harold G. Grasmick. **Neighborhood and Crime: the dimensions of effective community control**. San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1993.

SCHILLING, Flávia. **A Sociedade da Insegurança e a Violência na Escola**. São Paulo: Moderna, 1994.

CUSSON, Maurice. Desvio. In: BOUDON, Raymond (org). **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.

DEBARBIEUX, Éric e Khadija DEUSPIENNE. Das estatísticas oficiais aos levantamentos sobre vitimização, delinquência juvenil e violência na escola. In: ABRAMOVAY, Miriam et al. Desafios e alternativas: violência nas escolas. **Anais do Seminário de Violência nas Escolas**. Brasília: UNESCO, UNDP, 2003.

DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. São Paulo: Melhoramentos, 1972.

ENGUITA, Mariano. A Face Oculta da Escola. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989. In: SCHILLING, Flávia. **A Sociedade da Insegurança e a Violência na Escola**. São Paulo: Moderna, 2004.

FARRINGTON, David P. Age and Crime. In: Michael Tonry and Norval Morris (eds). **Crime and Justice, An Annual Review of Resarch**. Vol 7. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

FERNÁNDEZ, Isabel. **Prevenção da violência e solução de conflitos: o clima escolar como fator de qualidade**. São Paulo: Madras, 2005.

GOTTFREDSON, Denise C. **Schools and delinquency**. New York: Cambridge University Press, 2001.

GOTTFREDSON, Gary D. and Denise C. Gottfredson. **Victimization in schools**. New York: Plenum, 1985.

GOTTFREDSON, M. R. and HIRSCHI, T. **A general theory of crime**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.

GUIMARÃES, Aurea Maria. **A depredação escolar e a dinâmica da violência** (tese). Campinas, Faculdade de Educação da UNICAMP, 1990.

HIRSCHI, Travis. **Causes of Delinquency**. Berkeley, CA: University of California Press, 1969.

JENSEN, Gary F; BROWNFIELD, David. "Parents and Drugs." **Criminology** Vol. 21 Issue 4, p543-554, 12p, November 1983.

PERALVA, A. Democracia, violência e modernização por baixo. **Revista Lua Nova**, São Paulo: Cedec, n. 40/41, 1997.

REISS, A.J. e ROTH, J.A. **Understanding and preventing violence**. Washington, DC: National Academy Press. 1993.

SAMPSON, Robert J. GROVES, W. **Community Structure and Crime: testing social disorganization theory**. American Journal of Sociology, vol 94, 1989.

SCHILLING, Flávia. **A Sociedade da Insegurança e a Violência na Escola**. São Paulo: Moderna, 2004.

SHAW, C. e MCKAY, H. **Juvenile delinquency and urban areas: A study of rates of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in american cities**. Chicago, University of Chicago Press, 2.ed. 1969.

SPOSITO, Marília Pontes. A instituição escolar e a violência. IN: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nº 104, pp. 58-75, jul. 1998.

SPOSITO, Marília Pontes. Um breve balanço da pesquisa sobre violência escolar no Brasil. In: **Revista da Faculdade de Educação da USP** – Educação e Pesquisa. São Paulo: USP, v: 27, nº 1, p.87-103. Jan/Jun 2001.

SUTHERLAND, Edwin H.; CRESSEY, Donald R.; LUCKENBILL, David F. **Principles of criminology**. II. ed. New York: General Hall, 1992.

WELSH, Wayne N. et al. School Disorder: the influence of individual, institutional and community factors. In: **Criminology**, vol. 37, number 1, 1999.

ZALUAR, Alba. **Violência e Educação**. São Paulo, Cortez, 1992.

Artigo recebido para publicação em 30 de julho de 2012

A ALIMENTAÇÃO DAS PRESAS NA PENITENCIÁRIA FEMININA MADRE PELLETIER

Dani Rudnicki*

Gabriel Borrea dos Passos**

Resumo: Esse trabalho visa mostrar como acontece a alimentação das apenadas na Penitenciária Feminina Madre Pelletier, localizada em Porto Alegre. Partindo da premissa de que o gosto varia conforme a classe social na qual a pessoa tenha sido criado ou viva busca constatar se o direito à assistência material, no caso o direito à alimentação da presa, está sendo respeitado pelo Estado. Assim, a partir de pesquisa de campo, se busca analisar e avaliar a alimentação das apenadas. Para tanto, com fundamento em observações e entrevistas realizadas no mês de maio de 2012, com a nutricionista responsável, apenadas que trabalham na cozinha, agentes penitenciárias e o juiz de Direito que fiscaliza a Casa, observou-se as situações referentes à qualidade e quantidade do alimento, bem como higiene do local onde é preparado e da maneira como é servido. Percebe-se que as presas não relatam queixas no que se refere à alimentação, nem sobre a qualidade ou a quantidade. Não reclamam também das condições de higiene da cozinha, nem do preparo dos pratos. Essa situação, diferenciada em relação ao sistema prisional pátrio é reconhecida também pelo juiz. Assim, pode-se afirmar que a alimentação, nesta Casa, respeita os direitos humanos das pessoas ali privadas de liberdade. Palavras Chave: alimentação, direitos humanos, prisão.

Abstract: This paper aims to show how the nourishment of female prisoners happens in Madre Pelletier Women's Penitentiary, located in Porto Alegre. Assuming that the taste varies according to social class in which the person has been created or live, this paper tries to find out if the right to material assistance, in other words, the nourishment of female prisoners is being respected by the state. Then, from a field research, and with observations and interviews conducted in May 2012 with the responsible nutritionist, prisoners working in the kitchen, prison officials and the judge who oversees law House, it was observed the quality and quantity of food, besides the hygiene of the place where the food is prepared and the way it is served. It is noticed that the female prisoners do not report complaints about the food, not even about the quality or quantity. They also do not complain about the hygiene of the kitchen, or the preparation of the dishes. This situation, differentiated in relation to a paternal prison system is also recognized by the judge. Thus, it can be affirmed that the food system, in this House, respects the human rights of people deprived of their liberty.

Keywords: nourishment, human rights, prison.

I INTRODUÇÃO

Toda pessoa possui direito a se alimentar e a comida que recebe deve ser digna. Logo, também as pessoas presas têm o direito de receber, do Estado, a alimentação necessária para seu sustento. Partindo deste pressuposto, este trabalho busca conhecer a realidade sobre a preparação, distribuição, higiene, qualidade e quantidade da comida oferecida na Penitenciária Feminina Madre Pelletier (conhecida pela sigla PFMP, ou, simplesmente Madre Pelletier), localizada na cidade de Porto Alegre/Rio Grande do Sul, bem como propiciar discussão sobre conceitos como comida digna.

A visão que a grande maioria das pessoas possui, e que a CPI do Sistema Carcerário de 2008 mostrou, é que o sistema prisional brasileiro desrespeita diversos direitos do preso, alguns básicos para a dignidade da pessoa humana, dentre os quais o de receber uma alimentação digna. Pouca atenção, porém, recebe o tema e não causa estranheza, portanto, que poucos autores escrevam sobre ele – e destes a maior parte o faz superficialmente, ao comentar o artigo da Lei de Execução Penal (Lei 7.201/84, a LEP) que se referem à questão. Isso não significa, todavia, que o tema não deva ser apreciado; Guzman (1984, p. 75) revela:

[...] o tema da alimentação nas prisões é de grande importância, não só porque o interno tem direito a uma alimentação sã e suficiente para sua subsistência normal, podendo ressentir-se sua saúde da sua insuficiência ou baixa qualidade, mas também porque é esse um poderoso fator que pode incidir positiva ou negativamente, conforme o caso, no regime disciplinar dos estabelecimentos penitenciários.

Ideia confirmada, no país, por Moraes (2005, p. 251), que, resgatando a fala de um agente penitenciário, identifica quatro elementos essenciais para “segurar” (no jargão, significa manter ou garantir a ordem) a prisão: assistência jurídica e de saúde, visita e alimentação. Sendo assim, o tema da alimentação aos presos surge como de extrema importância, pois o interno tem direito a uma boa alimentação, suficiente para sua subsistência normal, podendo, se for insuficiente ou de baixa qualidade, ter sua própria integridade física prejudicada (o que iria contrariar o inciso XLIX do artigo 5º da CF/88).

Assim, cabe analisar a questão relevante de determinar qual a quantidade e qualidade de comida devida a quem comete uma infração. O Código Penal francês de 1791, no artigo 15 do título primeiro, determinava que aos condenados fosse servido pão e água e todo suplemento deveria se originar do trabalho que ele desenvolvesse. Marx (1984, p. 235), em “O capital”, refere que trabalhadores

agrícolas comuns da Escócia raramente recebiam carne e que os criminosos sim. Essa é discussão antiga.

É o dilema ainda hoje percebido por Coyle (2002), de que as administrações penitenciárias devem oferecer alimentos nutritivos em quantidades suficientes para presos em países nos quais a população, de um modo geral, sofre de fome. Para ele, o argumento de que os presidiários não recebam alimentos é compreensível. “Entretanto, ao privar as pessoas de sua liberdade, o Estado assume a obrigação de cuidar delas adequadamente. Trata-se de uma obrigação absoluta que não pode ser desconsiderada”, complementa Coyle. (2002, p. 58).

Essa discussão perdura: qual a alimentação devida para quem infringe a lei do Estado? Referindo-se à comida servida hoje nos presídios norte-americanos, Waite (2010) questiona: “Alguma vez você já se perguntou o que o recluso do sistema prisional norte-americano come? Qual a comida que seus impostos pagam para assassinos, ladrões e estupradores? Aos presos, em geral, são fornecidos alimentos adequados [...]”. Mate (2010) responde no mesmo sentido, sem preconceitos: “Quem será preso em breve ou possui um ente querido recluso ficará aliviado ao saber que a comida da prisão tem, pelo menos no sistema federal, progredido muito desde os dias do ‘pão e água’. Outros podem ter consolo no fato de que o menu não é nem rico nem excessivamente oneroso para os contribuintes”.

É senso comum que apenas a alimentação não torna o homem feliz, mas uma comida em quantidade insuficiente e sem qualidade pode ser o estopim de revoltas e motins. Este artigo busca analisar a realidade da alimentação na Penitenciária Feminina Madre Pelletier, uma prisão como tantas outras no país, obedecendo a muitas regras que vigem em todas as organizações prisionais e que, como cada uma delas, possui suas peculiaridades.

A sua principal diferença acontece por se tratar de uma prisão exclusiva para mulheres. Mas, para compreendê-la, deve-se atentar a sua criação¹, na década de 30, quando o então governador Flores da Cunha teria solicitado a religiosas da Congregação Nossa Senhora da Caridade do Bom Pastor D’Angeles que se preocupassem com a recuperação de mulheres e adolescentes infratoras da cidade de Porto Alegre. Assim, as irmãs iniciaram a construção de um prédio para tal objetivo; porém a penitenciária começa a funcionar de fato, apenas no final da década de 40, provavelmente em 1950. Recebeu o nome de Instituto Feminino de Correção (a finalização do processo, porém, não acontece antes 1953, quando Emilio Sessa, pintor muralista nascido na Itália e falecido em Porto Alegre, termina de decorar a Capela da Casa (que foi incendiada durante rebelião em 1996).

Na década de 50, era chamada de Instituto Feminino de Correção. No início dos anos 70, recebeu sua atual denominação, Penitenciária Madre Pelletier, e ficou acertado entre a Congregação e o governo do Estado que a prisão seria

administrada pela Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), órgão estadual responsável pelas prisões no Rio Grande do Sul. Todavia, até 1980, a direção ficou ao encargo da Congregação.

Na década de 90, quando já dirigida pela SUSEPE, relatórios apontavam a existência de atividades laborativas, mas a ausência do recebimento, por exemplo, de material de higiene feminina básica, como absorventes íntimos, situação amenizada pela compra dos materiais pelas próprias detentas (RUDNICKI, 1996). A CPI do Sistema Carcerário de 2008 esteve na Penitenciária Madre Pelletier e em seu relatório final consta que as presas se encontravam em companhia de baratas e ratos, que reclamavam da falta de medicamentos e dos preços dos artigos a venda na cantina existente no local.

Em 2009, a PFMP teria recebido seu maior contingente: 569 mulheres e, em decorrência, foi parcialmente, interditada. Logo, em relatório da DHESCA BRASIL (uma articulação nacional de 36 movimentos e organizações da sociedade civil que afirma desenvolver ações de promoção, defesa e reparação dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, visando o fortalecimento da cidadania e a radicalização da democracia), de 2010, as principais violações de direitos humanos verificadas foram às péssimas condições físicas e sanitárias, superlotação, aplicação de medidas disciplinares rigorosas e desumanas, falta de médicos, de atendimento psicológico e jurídico, bem como dificuldades para receber visitas.

A superlotação perdurou até 2011, quando foi inaugurada uma nova penitenciária feminina na região metropolitana de Porto Alegre. Um total de 295 presas vivem, no momento da realização deste trabalho, na Madre Pelletier; ainda excedendo, portanto as 239 vagas de capacidade (de engenharia) da penitenciária, mas longe das taxas percebidas em outras prisões brasileiras. Nela, entre servidores, técnicos e direção, atuam agora 85 pessoas.

Para realização deste, além da leitura de obras sobre o sistema prisional em geral e sobre a penitenciária em específico, realizou-se visita a Casa (no dia 28 de maio de 2012), na qual se pode observar o ambiente em que se prepara a alimentação, conversar com técnicos e presas e almoçar². Dentre as entrevistas se destaca a realizada com a nutricionista Marta Rodrigues dos Santos e com o juiz Sidinei José Brzuska (em seu gabinete, no Foro Central de Porto Alegre, em 22 de maio de 2012).

Ainda de forma introdutória, deve-se acrescentar que comer garante o desenvolvimento físico, emocional e intelectual; a alimentação, assim, possui dimensão social e cultural, pois, através dela, o ser humano supre sua necessidade de socialização – neste sentido se verifica que não há reunião ou encontro de pessoas sem consumo de comida. É que alimento significa, no senso comum, alegria e confraternização e no conceito científico, refere-se ao fornecimento de energia para os tecidos ou compostos biorreguladores a fim de que atendam as

exigências metabólicas (CAMPOS, 1978). Logo, o alimento afeta diretamente a saúde. Existem os “alimentos funcionais” que estimulam o sistema imunológico, reduzem o colesterol, diminuindo o risco de doenças cardiovasculares. Alguns exemplos destes alimentos são a soja, o tomate, vegetais, linhaça, alho, cebola, chá verde, uva, aveia, trigo, arroz integral, salmão, atum, sardinha, bem como os iogurtes e leites fermentados. (NETTO, 2006: p. 43)

Importa, por fim, destacar ainda que para quem quer que seja, em não importa qual situação, o acesso à alimentação está condicionado à posse de recursos financeiros. Essa lição relevante se relaciona com a de Bourdieu (1983, p. 123) que, escrevendo sobre o gosto, conclui com seu pertencimento não ao indivíduo, mas a classes socioeconômicas:

As experiências musicais estão enraizadas na experiência corporal mais primitiva. Sem dúvida não existem gostos - talvez como a exceção dos gostos alimentares - que estejam mais profundamente encaixados no corpo do que os gostos musicais. [...] De fato, nossos gostos nos exprimem ou nos traem mais do que nossas opiniões políticas, por exemplo. E não há nada que nos faça sofrer mais do que o “mau” gosto dos outros. A intolerância estética tem violências terríveis. Os gostos são inseparáveis das **aversões**: a aversão pelos estilos de vida diferentes e sem dúvidas uma das barreiras mais fortes entre as classes. É por isso que se diz que cor e gosto não se discute.

Ou seja, a verificação sobre a qualidade da comida deve considerar os gostos da classe a qual a pessoa, ou grupo, pertence. O gosto francês é diverso do brasileiro, mas também há de se considerar que existem vários gostos franceses, e outros tantos gostos brasileiros – dentro e fora da prisão.

2 A ALIMENTAÇÃO DEVIDA AOS PRESOS

As Regras Mínimas da ONU para o tratamento dos presos preveem que o apenado deve receber da administração, nas horas usuais, uma alimentação de boa qualidade, cujo valor nutritivo seja suficiente para a manutenção da saúde do preso e para que ele possa manter suas forças (REGRAS MÍNIMAS DA ONU, n. 20.1). Elas determinam ainda que todo preso deverá ter água potável a disposição (REGRAS MÍNIMAS DA ONU, n. 20.2). Além disso, é praxe a alimentação nos presídios acompanhar os costumes locais, tanto no que diz respeito ao cardápio, quanto a horários.

A quantidade servida, em países que respeitam as Regras, obedece a critérios estabelecidos por nutricionistas e os cardápios obedecem à diversidade religiosa e necessidades especiais individuais (dieta para engordar ou emagrecer;

dieta sem sal; dieta líquida, por exemplo). Conforme um país obedeça, ou não, essas questões, eles podem ter suas políticas prisionais classificadas como respeitadores, ou não, dos direitos humanos das pessoas aprisionadas. (RUDNICKI, inédito)

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, nos artigos 7º e 227, refere-se ao direito das pessoas (trabalhadores e suas famílias, bem como de crianças e adolescentes) em adquirirem e receberem alimentação. Tal fato não causa estranheza, pois a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 25, parágrafo 1º, garante: "Todos têm direito a um padrão de vida adequado à saúde e ao bem estar próprio e de sua família, incluindo alimentação".

No que se refere ao apenado, a Lei de Execução Penal, dentre seus diversos artigos, possui regramento específico que visa oportunizar assistência ao preso. Assim, no artigo 11, consta que a assistência será material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa e o artigo 12 diz que a assistência material ao preso consistirá no fornecimento, dentre outros, de alimentação. Também artigo 13 da LEP refere-se ao tema, ao aventar a possibilidade de, no interior das penitenciárias e prisões, se poder comprar produtos que o Estado não forneça (como material de higiene e produtos alimentícios).

Conforme o relatório da CPI do sistema carcerário de 2008, no país, a maioria dos estabelecimentos penais não garante condições mínimas para que vivam e se alimentem adequadamente. Em quase todas as unidades prisionais visitadas, os apenados reclamaram da qualidade da comida, servida por vezes já azeda, estragada ou mesmo podre. (CPI DO SISTEMA CARCERÁRIO, 2008, p. 200)

Cabe salientar que GOFFMAN (1992) informa ser a prisão uma instituição total, uma instituição na qual um grupo de pessoas se percebe obrigado a cumprir a mesma rotina, cotidianamente, em conjunto, sob uma única autoridade. Assim, as atividades diárias, semanais e mensais são estabelecidas em horários predeterminados (GOFFMAN, 1992). Dessa forma, explica THOMPSON (2002), o ser humano percebe sua autodeterminação reduzida, empobrece, envilece, infantiliza-se. Ou, como diz Goffman (1992), despersonaliza-se, perde sua autonomia mesmo para decidir pequenas ocorrências cotidianas.

Uma espécie de 'economia pessoal de ação' que ocorre, por exemplo, quando um indivíduo atrasa a refeição por alguns minutos para terminar uma tarefa ou abandona um pouco mais cedo um trabalho a fim de encontrar um amigo para jantar. Numa instituição total [...] os menores segmentos da atividade de uma pessoa podem estar sujeitos a regulamentos e julgamentos da equipe diretora [...] (GOFFMAN, 1992, p. 41).

Neste sentido, no que tange à sua alimentação, deve-se destacar, no sistema prisional de todo mundo, a pessoa perde o direito de comer o que deseja ou prefere, recebendo um prato único, servido a todos em horários predeterminados.

3 SOBRE A COMIDA NA MADRE PELLETIER

A Penitenciária Feminina Madre Pelletier possui duas cozinhas. Em uma é preparada a comida dos funcionários, das presas que recebem dieta especial e das crianças (menores de um ano que acompanham suas mães); na outra é elaborada a alimentação das demais presas. Há autoclaves (caldeirões que funcionam a vapor), com capacidade de 300 a 500 litros e fogões industriais e semi-industriais nas duas cozinhas (mas o industrial está estragado). Nas duas cozinhas trabalham em um total de 40 presas, divididas em três turnos, manhã, tarde e noite. Todo alimento preparado pelas presas dirige-se ao consumo interno³.

A distribuição de tarefas é organizada, há presas cozinheiras e outras auxiliares de cozinha. A maioria das mulheres que trabalham na cozinha são provisórias (aquelas que ainda não tiveram seu processo julgados em definitivo) e, portanto, há uma alta rotatividade de funcionárias (elas podem ser inocentadas, ou receberem a oportunidade de cumprir pena em regimes aberto ou semiaberto). Quem trabalha na cozinha recebe um salário que oscila entre R\$ 28,00 a R\$ 32,00 mensais sendo auxiliar de cozinheira ou entre R\$ 50,00 a R\$ 52,00 mensais, se cozinheira; assim, devido à baixa remuneração, a maioria das detentas trabalha pela remissão (benefício que a LEP oferece aos presos trabalhadores, no sentido de reduzir um dia de pena a cada três de trabalho).

Pela remissão, mas também pela comida de melhor qualidade e pela possibilidade de caminhar (na gíria penitenciária significa desviar para comercializar, refere-se à presa que usa comida do sistema para vender ou trocar por vantagem junto às colegas), as vagas na cozinha são concorridas. Outra vantagem é poder utilizar talheres normais (na cozinha) e não colheres de plástico como acontece com as presas de galerias. Portanto, para lá trabalhar, surgem requisitos: não ter unhas cumpridas, não usar esmalte, não fumar e possuir uma higiene pessoal adequada. O cuidado com a higiene encontra limite na falta de condições propiciadas pelo Estado; desta forma, as presas que trabalham na cozinha não utilizam uniformes, mas tão somente uma toca.

O horário de funcionamento da cozinha, no turno da manhã, começa às 7h e vai até o meio dia e trinta, quando o turno da tarde se inicia, durando até às 18h. O turno da noite vale apenas para a cozinha dos funcionários, iniciando às 16h 30m e seguindo até às 21h. O horário, aparentemente distorcido, decorre do fato de algumas refeições, em penitenciárias de todo mundo, acontecerem em horas diversas da usual pela população vivendo em liberdade. Assim, na Madre Pelletier,

o café da manhã é servido 7h 30m da manhã, o almoço às 11h 30m (já um pouco antecipado), o lanche da tarde às 15h e o jantar às 17h (bem antes do esperado).

Após o término de cada turno de trabalho na cozinha, é realizado um mutirão para a limpeza. As duas cozinhas são higienizadas; assim, hoje, o chão encontra-se limpo, não se observando presença de insetos, ratos ou infiltrações, entretanto, no teto, percebem-se buracos (um problema não de limpeza, mas estrutural). No contexto geral, pois, a cozinha é bem arrumada e organizada.

Mas elas não possuem equipamentos para realizar o preparo de dietas pastosas ou líquidas, pois não conta com liquidificadores (a nutricionista, entretanto, alega a possibilidade de fazê-las, destacando que isso apenas não acontece por inexistir, no momento, paciente com recomendação para tal); todavia presas reclamam da falta também de uma batedeira e da necessidade de um novo moedor de carne (o atual exige que sejam utilizados apenas pedaços pequenos de carne). Ouvem-se, ainda, reclamações no que tange à falta de mais material de limpeza.

Todavia, a quantidade de alimentos é suficiente e este é armazenado em dois depósitos. Os não perecíveis ficam na sala onde a nutricionista trabalha, localizada na parte administrativa da penitenciária, em local apropriado para esta finalidade. Os perecíveis ficam em um depósito perto da cozinha, onde é preparada a comida da maioria das presas. Lá, as carnes chegam em grandes pedaços e são cortados pelas funcionárias da cozinha em tamanhos menores, acondicionados em sacos plásticos que são depositados em local refrigerado. Neste depósito também ficam as frutas, verduras, legumes e demais alimentos perecíveis. Há um controle de estoque dos alimentos, exigência da corregedoria da SUSEPE para todas as casas prisionais.

As refeições oferecidas às presas organizam-se, basicamente, da seguinte forma, um café da manhã composto por café com leite, pão e margarina; almoço: arroz, feijão, massa com molho, um tipo de carne, um tipo de salada, suco e frutas; lanche: café com leite e pão com doce de frutas, ou café com leite e pão com margarina; janta: arroz, feijão, omelete, um tipo de salada, sobremesa, frutas em geral, como maçã e banana.

Assim, por exemplo, em um dia da semana do mês de maio sempre foi servido, nas várias refeições, café, pão com margarina, arroz, feijão, massa com molho de frango, salada mista, pão com doce de frutas, omelete e fruta. Com tudo isso, a nutricionista aponta para um gasto mensal de, aproximadamente, cem reais por presa no item alimentação.

Existe ainda preocupação da nutricionista com a comida das crianças que vivem com a mãe e que, se não recebem leite materno, ganham "Nan" (leite em pó especial para recém-nascidos), ou recebem, conforme a faixa etária, sopa, bolachas

e mingau de maisena. Há, igualmente, avaliação mensal do crescimento das crianças (peso, altura, perímetro cefálico e avaliação nutricional).

As mães comem a mesma comida da geral (abaixo especificada), pois cuidado específico para com a alimentação das presas acontece apenas com aquelas que estão de dieta. Algumas por estarem doentes, outras porque precisam emagrecer ou engordar. Deve-se destacar que muitas fazem uso de medicamentos antidepressivos tendo em vista a vivência do encarceramento e, em consequência, comem por compulsão, acabando por engordar; as condições da vida na prisão também produzem estresse e problema psicológicos ou psiquiátricos que causam aumento ou perda de apetite. Logo, são muitos os pedidos de dieta para emagrecer e outros tantos os casos de necessidade de dieta para reposição de nutrientes.

A distribuição da comida para as detentas é realizada em potes com divisórias, identificados por cores (isso acontece devido à citada alta rotatividade das trabalhadoras da cozinha, a nutricionista criou esse código de cores para diferenciar as dietas e facilitar o trabalho). Em potes brancos são servidas as comidas das presas denominadas geral – é a comida comum, destinada a massa carcerária que não exige alimentação destinada a ganho ou perda de peso, ou cuidados com temperos.

Para receber dieta diferenciada há necessidade de recomendação por médico e nutricionista. Para determinar essa necessidade, as presas passam por avaliação e, mensalmente, ou a cada 45 dias, reavaliação. Assim, algumas presas recebem alguns alimentos complementares, como leite integral ou desnatado, aveia, fruta, sustentagem, leite de soja, bolachas e/ou chá, e outras recebem dietas especiais.

Conforme diagnóstico, essas necessidades podem indicar dieta hipocalórica (para emagrecer, controle de colesterol, diabetes; nesta, não se fornecem alimentos gordurosos, fritos ou que contenham açúcar, como moranga caramelada, há apenas uma porção de arroz ou de outros alimentos do mesmo grupo, serve-se bastante salada verde e vegetais cozidos ou refogados – temperada com vinagre, sal e pouco óleo); hipercalórica (para recuperar peso; praticamente não possui restrição de alimentos e as pacientes recebem a dieta como complemento à comida da geral); branda (para problemas estomacais ou intestinais; rica em ferro, contem uma porção de arroz mais uma do mesmo grupo (massa, batata, aipim), não fornece alimentos gordurosos, fritos, salada verde ou crua e vegetais como repolho, couve, tampouco há oferecimento de vinagre, alho, cebola, tempero verde, orégano, pimentão); e hipossódica (pouco sal, para quem possui problemas de pressão).

Assim, em potes azuis é servida a dieta hipocalórica, em amarelo a branda, em verdes a hipercalórico e, em vermelho, a hipossódica. Os potes são identificados com o nome da presa, através de um adesivo colorido (no qual pode constar ainda o tipo de dieta). Existem ainda potes para as crianças, que são menores e coloridos; também a alimentação dos bebês é identificada, ressaltando o tipo de comida que

ele pode receber (destaque-se que a água servida para os bebês é sempre previamente fervida).

O café da manhã e da tarde é servido nas galerias (ou no local de trabalho) e as refeições igualmente (as presas que trabalham em locais próximos, podem almoçar no refeitório e as da cozinha almoçam na cozinha ou galeria).

A distribuição da comida acontece em duas etapas, na primeira são entregues os potes das presas geral e depois das presas que possuem dieta diferenciada. Após pegar seus potes elas sentam para almoçar. Além disso, toda presa tem direito a três litros de leite por semana, sendo eles entregues para cada presa toda segunda feira. As presas que estão no castigo (por terem cometido falta) não ficam sem receber o alimento e nem o leite, a diferença é que o leite é distribuído para elas em três dias diferente sendo um litro na segunda, outro na quarta e um último na sexta. O castigo tampouco impede a detenta de receber dieta especial.

A nutricionista reclama da falta, na PFMP, de uma técnica em nutrição, que pudesse auxiliar nas suas atividades, bem como de uma cozinheira, que fosse funcionária da Susepe, pois desta forma a cozinha seria organizada de forma mais profissional.

Também existe na penitenciária uma cantina, onde as presas podem comprar diversos tipos de comidas e produtos; ela atende ao disposto no já citado artigo 13 da LEP e parece com um minimercado, vendendo material de limpeza, higiene, comida, refrigerantes, sucos e cigarros. A venda se concentra, conforme relatado pela gerência da cantina, em especial, em massa tipo miojo (R\$ 1,50 - valor de venda apontado pela mesma gerência), sardinha, linguiça, chocolate (em barra, R\$ 6,50), paçoca e coca-cola (2 litros, R\$ 5,00), além de material de higiene e cigarros.

A nutricionista da PFMP entende que a cantina é responsável por sabotar as dietas prescritas. Ela confirma a informação da preferencia pela massa tipo miojo, destacando ser ela o prato preferido das presas, preparada com linguiça, maionese, batata palha e queijo ralado. Ela relata que as presas compram esses produtos, que contem gordura em excesso na cantina e realizam o preparo nas galerias - onde possuem aquecedores elétricos de água⁴.

A sabotagem decorre do fato de a principal reclamação das presas referir-se à falta de sal na comida da Madre Pelletier. Entretanto, na PFMP, utiliza-se em torno de 9 gramas de sal por dia (acima dos 4 a 6 gramas recomendadas; no portal do Ministério da Saúde (2012) informa-se que dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002/03 apontam para um consumo individual de sal, nos domicílios brasileiros, de 9,6 gramas diários, o quase o do dobro do recomendado pela Organização Mundial da Saúde). Deve-se destacar que um dos principais problemas do sistema prisional, em relação à saúde dos presos, é justamente a hipertensão

arterial, causada, entre outros, pelo excesso no consumo de sal. Assim, a saúde das presas resta ainda mais prejudicada pela comida adquirida na cantina.

Cabe reportar a existência de uma portaria, da SUSEPE que contém, em anexo, uma lista sobre os materiais que podem ou não entrar nas penitenciárias gaúchas; é a Portaria nº 12, datada do ano de 2008, que serve como Regulamento Geral para Ingresso de Visitas e Materiais em Estabelecimentos Prisionais da Superintendência dos Serviços Penitenciários.

Exemplificativamente, pode-se citar que entram nas prisões, em quantidades controladas, açúcar (somente cristal), aveia em flocos grossos ou sucrilhos, bolacha (Maria e água e sal), pão, bolo e cuca (sem cobertura e sem recheio), café em pó ou granulado, carne bovina, frango peixe, ovos, arroz, massa, feijão, legumes (cozidos, assados, fritos, sem ossos, descascados, cortados, empanados só industrializados, não à milanesa) e saladas (cortados), chocolate em barra (preto e sem recheio), erva mate (na embalagem original), frutas (exceto abacaxi, uva, bergamota, laranja e limão), leite em pó (só se trazer chocolate ou café solúvel para misturar), refrigerante ou água mineral pet (exceto sabor uva, abacaxi e limão) e torta (somente no dia do aniversário do preso, com autorização da casa). Além disso, todos os alimentos industrializados devem estar em embalagens originais e lacradas.

Por outro lado, a portaria não permite o ingresso de embalagens de metal ou vidro e, portanto, o visitante obriga-se a levar sacos plásticos para inspeção e transposição dos alimentos no momento da visita. Também existe a lista dos alimentos cuja entrada não é permitida nas penitenciárias; dentre estes alguns citados acima e ainda os congelados, recheados ou com coberturas, bem como balas e bombons. O ingresso de panelas e talheres de metal está igualmente proibido.

Por fim, deve-se atentar para destinação dos resíduos produzidos na elaboração da comida. Ele é separado em tonéis, que ficam em um pátio, nos fundos da Casa, de onde é retirado uma vez por semana.

4 OPINIÕES SOBRE A ALIMENTAÇÃO NA PFMP

Uma servidora da Casa declarou que, no que se refere à alimentação, não há o que reclamar, pois a Madre Pelletier, neste critério, é considerada modelo de penitenciária. Acrescentou que se não fosse à alimentação equilibrada, balanceada e diversificada, que é fornecida para as presas, a prisão já teria ido abaixo (GUZMAN, 1983).

A primeira presa entrevistada disse que não considera que trabalhe na cozinha, pois apenas controla a mercadoria que chega e organiza o estoque. Ela ressalta que o trabalho é bem tranquilo, que gosta do trabalho, mas admite que o faz pela remição da pena. Quanto à comida, a considera boa, não possuindo queixas;

reservando suas reclamações para o atendimento jurídico prestado no interior da penitenciária.

A segunda entrevista aconteceu com uma presa cozinheira. Ela trabalha há dois anos na PFMP e declara serem duas as razões para fazê-lo: 1) remição de pena e 2) “manter a cabeça livre de ‘bobagens’”. Antes de ser presa trabalhava na casa de uma família, como cozinheira, agora está lotada na cozinha dos funcionários, designada para o horário das 8 às 13h. Ela gosta muito do trabalho, que acha tranquilo. De toda forma, sente falta, para cozinhar, de um liquidificador e uma panela de pressão. Mas não reclama, “Nos dois anos que trabalho aqui sempre fui bem tratada e não tenho nenhuma queixa a fazer”.

Afirma no que tange à higiene da cozinha e dos alimentos, que a limpeza é muito boa, sendo realizada por todas. Em relação a pragas, diz que não existe mais o problema dos insetos (baratas) e ratos na cozinha, pois foi realizada uma dedetização e eles desapareceram.

Sobre a quantidade de comida servida, entende ser suficiente, uma “quantidade boa para todos”. Por fim, analisa a comida preparada, dizendo ser boa, que o cardápio é variado. Acrescenta desejar comer um churrasco, algo que não faz desde que iniciou a cumprir pena e que seu maior sonho é ir embora o mais breve possível.

A terceira entrevista aconteceu com uma detenta cozinheira responsável pela comida das presas que fazem dieta na Casa. Ela conta que trabalha há um ano e dez meses, que gosta do trabalho e o faz pela remição de pena. Seu turno vai das 6 às 12h 30min.

Nunca havia trabalhado em uma cozinha e diz que aprendeu ali mesmo, acrescentando que o preparo das comidas para as presas em dieta pouco muda. Também se refere ao trabalho como algo tranquilo, mas destaca que fica cansativo quando precisa dobrar o horário (o que acontece, por exemplo, se uma colega não pode trabalhar). Em relação à higiene da cozinha, diz nada ter a reclamar, que tudo está muito limpo e também confirma não mais existirem insetos e ratos.

Sobre a comida, essa presa declara que escuta reclamações de outras presas, em especial por suposta falta de sal e óleo nas refeições. De sua parte, acha que é suficientemente boa, acrescentando que no assunto alimentação não tem nada do que reclamar da Casa: “Se melhorar alguma coisa aqui, estraga”. Todavia, considera que a cozinha precisa de um forno elétrico e eletrodomésticos, como liquidificador e batedeira.

As demais presas com quem se falou durante o trabalho de campo também afirmaram a qualidade da alimentação na PFMP. Uma presa acrescentou que gostaria que “bolo de chocolate” fosse servido mais vezes.

A opinião do juiz responsável pela fiscalização dos presídios no Rio

Grande do Sul, Sidinei José Brzuska, não destoa da apresentada. Ele entende que o alimento oriundo das cozinhas dos presídios, em geral, é de má qualidade e desabafa revelando entender que a sociedade não gostaria de uma cozinha melhor em cadeias, pois as pessoas pensam ser devido um preso receber comida pior do que quem está livre. Logo, se existisse alimentação melhor, a sociedade reclamaria, dizendo que o Estado está ajudando “marginais e presos”, ao invés de aqueles a quem deve. Para ele, essa posição vai perdurar durante muito tempo.

Todavia, sobre a situação atual da Penitenciária Feminina Madre Pelletier, o juiz possui outra percepção. Ele entende que a Madre Pelletier vive, hoje, um momento diferenciado, com uma estrutura de alimentação boa e suficiente; afirmando não ter recebido reclamações quanto à quantidade e qualidade da comida. Brzuska ressalta que não há comparação com o Presídio Central de Porto Alegre, que mesmo que necessite de melhoras, praticamente não tem problemas se comparado ao maior presídio masculino do Rio Grande do Sul.

Ainda cumpre destacar que a avaliação da alimentação deve ser comparativa com os padrões culturais do país. Como antes exposto, em cada país ainda necessita-se considerar gostos que variam conforme as culturas que compõem o país e que variam conforme a classe social ocupada ou de origem da pessoa.

Quando se escreve sobre alimentação prisional, portanto, há referência, a comida de pessoas de baixa renda (que são a quase totalidade dos clientes deste sistema que atua seletivamente). É a lição de Bourdieu (1983), que nos permite confirmar, por outro viés a qualidade da comida na Madre Pelletier. Mesmo que não seja uma comida que receberia estrelas nos melhores guias de gastronomia, mostra-se adequado ao paladar gaúcho, em especial de classe baixa, que exige um tipo de alimentação diverso do desejado pela nutricionista, ou seja, com excesso de sal e gordura.

CONCLUSÃO

A Penitenciária Feminina Madre Pelletier, localizada em Porto Alegre, precisa melhorar, como todos ou quase todos os presídios do sistema prisional pátrio. Hoje, todavia, sob vários aspectos, é uma penitenciária diferenciada: ainda que haja mais presas do que vagas, o excesso está longe de configurar superlotação; não há trabalho para todas - mas grande parte das mulheres ali privadas de liberdade possui ocupação remunerada. No tocante à alimentação, pode-se afirmar a existência de possibilidade de melhora, mas, da forma como se apresenta, já serve como modelo para o sistema prisional brasileiro.

A comida servida possui a qualidade de restaurantes simples típicos de grandes cidades brasileiras; e, portanto, não há reclamações, por parte das presas,

quanto à alimentação servida pela Casa. Os problemas apontados pela CPI do Sistema Carcerário de 2008 parecem superados e o Relatório da DHESCA BRASIL, datado de 2010, não se referia a alimentação ou a higiene como problemas institucionais.

Assim, diante deste trabalho, determinar que a alimentação é um direito essencial para todas as pessoas, representando não é somente uma necessidade biológica, mas também elemento social, demonstrativo de afeto, carinho, amor, dedicação e comunicação entre os seres humanos, conclui-se que, em um presídio, ela mantém essas características, embora de outra forma. Na prisão, instituição total na qual as presas são obrigadas a viver sob custódia do Estado, e na qual elas perdem direitos, como a liberdade de ir e vir, mantém outros, como o de se alimentar, embora sem poder determinar a sua própria alimentação.

Como crianças a quem se obriga o que e o quando comer, na prisão as detentas somente possuem a possibilidade de optar entre comer ou não o alimento fornecido pelo Estado – desconsiderando-se a chance de comerem, todos os dias, em todas as refeições, alimentos comprados na cantina.

Assim, mesmo considerando-se estas restrições, consequência aceitável da privação de liberdade, após conhecer as condições para o preparo, a distribuição, a higiene e o armazenamento da comida, e conversar com os responsáveis pelo preparo da mesma, afirma-se que, na PFMP, no que tange à alimentação, o princípio da dignidade da pessoa humana está sendo respeitado.

É que, após abandonar-se a ideia do pão e água do Código Penal francês de 1791, o sistema prisional brasileiro convive com duas realidades, uma majoritária, marcada por situações terríveis, como falta de alimentação e comida estragada, e outra de algumas casas prisionais que servem alimentação razoável e mesmo de boa qualidade. Este o caso da Madre Pelletier, na qual as cozinhas estão limpas e dedetizadas, os depósitos de alimentos arejados e organizados e onde a distribuição dos alimentos acontece também de forma organizada.

De toda forma, a comida na Penitenciária Feminina Madre Pelletier respeita os direitos humanos no tocante à alimentação das mulheres cumprindo pena restritiva de liberdade. É uma comida nutritiva, de qualidade. Há distinções, claro; a servida para os funcionários, por ser produzida para eles e por ser produzida em menor quantidade, é de qualidade superior. Mas a da "geral" não pode ser qualificada de ruim apenas por isso. Ela é equilibrada e atende as necessidades das mulheres privadas de liberdade.

Agora, para compreendermos o porquê da falta de reclamações (em relação ao fato de a comida não chegar quente, por exemplo) se deveria realizar uma pesquisa fora do sistema prisional. Uma pesquisa que se propusesse a conhecer a alimentação típica do brasileiro fora dos presídios e, especificamente, como era a alimentação das presas em suas casas, a fim de compará-las. Como apresentado, o

gosto é característico de cada grupo de pessoas, refere-se a experiências vividas por cada um em seu contexto socioeconômico e, portanto, incorporadas à sua própria personalidade.

Em um país que perpetua um modelo de sistema prisional voltado ao encarceramento dos pobres, não é de se esperar senão resultados como os apresentados neste trabalho (RUDNICKI, 2011). No Brasil, a alimentação prisional corresponde às expectativas das pessoas empriionadas, não se constituindo, para eles, mais do que uma realidade - muito menos do que um problema.

Destaque-se, por fim, que isso não significa afirmar que a vida dentro da Madre Pelletier esteja conforme aos direitos humanos e as regras humanitárias propostas para pessoas que tenham praticado crimes, sido julgadas e condenadas a penas privativas de liberdade. Muitas questões precisam ser melhoradas, desde o acesso à justiça e a assistência jurídica, até a possibilidade de um trabalho profissionalizante com remuneração digna e ainda o (pequeno, mas existente) excesso de mulheres em relação ao número de vagas.

Todavia, recebendo muito menos mulheres do que em períodos anteriores, as condições de vida nesta Casa melhoraram, embora ainda não atendam aos ditames das "Regras mínimas para o tratamento de prisioneiros". Afinal, não há prisão que respeite os direitos humanos e privar as pessoas de liberdade é tema complexo, que remete a muitas discussões e desvelamentos (FOUCAULT, 2006), mas este seria assunto para outro estudo.

NOTAS

*Professor no Centro Universitário Ritter dos Reis, mestre em Direito/UNISINOS, doutor em Sociologia/UFRGS, conselheiro do Movimento de Justiça e Direitos Humanos. Rua Marechal Floriano Peixoto, 49, 2º andar, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, CEP 90020-061. danirud@hotmail.com

**Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis. Advogado. gabriel.passos23@hotmail.com.

¹A historiografia das prisões do Rio Grande do Sul carece de material confiável. Logo, informações disponíveis em relatórios, artigos, dissertações e teses trazem informações e datas diversas. Para evitar erros, deixa-se de apresentar datas precisas para indicar tão somente décadas, evitando o uso de informações não confirmadas. Os trabalhos utilizados são os de GOMES (2011), VIAFORE (2005) e VOEGELI (2003).

²Após a manhã de trabalho, houve pesquisa para experimentar a comida. O almoço aconteceu no refeitório dos funcionários e consistiu em comida simples, bem elaborada e saborosa,

começou por uma canja de galinha, seguida de arroz, feijão, carne, salada, batata cozida, abóbora e muitas frutas.

³ Não é prática, no Rio Grande do Sul, a terceirização da produção da alimentação dos presídios. O comum é a existência de duas cozinhas, uma prepara a alimentação dos presos, a outra a dos agentes penitenciários (neste sentido, mostrando a estrutura em uma penitenciária masculina, Rudnickl (2011); no mesmo artigo pode-se verificar, de forma comparativa, vários aspectos do presente).

⁴ Ao contrário do Presídio Central de Porto Alegre, no qual existem fogões (fogareiros) improvisados nas galerias, no Madre Pelletier as presas somente cozinham com os populares “rabos quentes” (também utilizados para esquentar a água para o tradicional chimarrão).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, Maria Aparecida Pourchet. **Introdução ao direito da alimentação**. São Paulo: Saraiva, 1978.

CPI DO SISTEMA CARCERÁRIO. Brasília: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009.

FRANÇA. **CODE PÉNAL du 25 septembre – 6 octobre 1791**. Disponível em: http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_penal_25_09_1791.htm. Acesso em: 22 maio 2012.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 2006.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 4ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

GOMES, Viviane Cristina Donini. **Crianças no cárcere**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis. Canoas. 2011. 84 p.

GUZMAN, Luis Garrido. **Manual de Ciência Penitenciária**. Caracas/Madrid: Edersa, 1983.

MINISTÉRIO da Saúde. Disponível em <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=36971&janela=1>. Acesso em: 12 de março de 2012.

NETTO, Fernando Gama de Miranda. **Alimentação como direito humano fundamental**. Arquivos de Direitos Humanos, Rio de Janeiro, v. 6, p. 37-70, jan./dez. 2006.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. Visita à Penitenciária Madre Pelletier em Porto Alegre, RS. **Relatório do Direito à Saúde Sexual e à Saúde Reprodutiva**. Curitiba, p. 1-8, 01 jul. 2010. Disponível em: <http://www.dhescbrasil.org.br/attachments/349_Relat%C3%B3rio%20Porto%20Alegre.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

POULAIN, J. P. **Sociologias da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2004.

REGRAS MÍNIMAS PARA TRATAMENTO DO PRESO DA ONU, **Resolução 2076/77** Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/fpena/lex52.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

RUDNICKI, Dani. Sobre a pena de prisão. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 727, p. 345-36, v. 5, 1996.

_____. Comida e Direitos Humanos no Presídio Central de Porto Alegre. **Revista de Direito GV**, São Paulo, p. 512-538, 2011.

_____. **A política penitenciária brasileira percebida pelo viés da alimentação da pessoa encarcerada**. Inédito.

THOMPSON, Augusto. **A Questão Penitenciária**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

VOEGELI, Carla Maria Petersen Herrlein. **Criminalidade e Violência no Mundo Feminino**. Curitiba: Juruá, 2003.

VIAFORE, Daniele. A Gravidez no Cárcere Brasileiro: uma análise da penitenciária feminina Madre Pelletier. **Direito & Justiça**. Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 941-108, dez. 2005.

Artigo recebido para publicação em 30 de julho de 2012



CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DOS ADOLESCENTES PARA ALÉM DO CONTROLE¹

Rodrigo Rodrigues Dias*

Resumo: O artigo procura discutir, a partir dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, a existência de um conflito entre as atribuições legais de deliberação acerca da política pública direcionada à população infantojuvenil e o controle de tais políticas. Essa tensão tem implicações na própria dinâmica das discussões e impacta na identidade desta institucionalidade, bem como na relação entre o Poder Público Municipal e o Conselho. A constatação de uma função preponderante de controle, como observou Cunha (2007, p. 22), leva à conclusão de que a capacidade de intervenção nos rumos da política em si fica prejudicada. Para demonstrar que os Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente tem assumido uma identidade de órgão meramente controlador, foram trazidas quatro pesquisas: de Tatagiba, acerca do CMDCA de São Paulo, de Cunha sobre os Conselhos de Saúde e da Criança e do Adolescente do Nordeste, de Dombrowski, sobre a institucionalização dos conselhos de direitos, dentre os quais o da criança e do adolescente, em Toledo/PR e nossa acerca da efetividade deliberativa do CMDCA de Toledo/PR. As pesquisas corroboraram a institucionalização pela via do controle e a baixa produtividade deliberativa dos Conselhos, mostrando que controle social tem sido recebido por estas institucionalidades como sinônimo de fiscalizar o Estado no desempenho de suas funções. Esse trabalho busca, ainda, as explicações trazidas pelas pesquisas e contribuir para a discussão, traçando os limites de atuação do Poder Público e dos Conselhos, visando, assim, a alteração do padrão atual de relacionamento deles.

Palavras-chaves: controle social, controle, deliberação, CMDCA.

Abstract: The paper discusses, based on the Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents, the existence of a conflict between the legal powers of deliberation about public policy directed to children and adolescents and control of such policies. This tension has implications for the dynamics of the discussions and the impacts of institutional identity, and the relationship between government and the Municipal Council. The observation of a predominant feature of control, as observed by Cunha (2007, p. 22), leads to the conclusion that the ability to intervene in the direction of the policy itself is impaired. To demonstrate that the Municipal Council of Child and Adolescent has assumed an identity of body merely controller, four surveys were brought: from Tatagiba, about CMDCA of Sao Paulo; from Cunha on the Councils of Health and Children and Adolescents in the Northeast; from Dombrowski, on the advice of the institutionalization of the councils, among which the child and teenager of Toledo/PR and ours on the effectiveness of the deliberative CMDCA Toledo/PR. The researches have proven the institutionalization of the councils by the control and the low productivity of deliberative, showing that social control has been received by these institutionalities as synonymous with the state monitor the performance of their duties. This work also pursues the explanations brought about by the researches and contributes to the discussion by tracing the limits of performance of the Government and the Councils, in order thereby to change the current pattern of their relationship.

Keyword: social control, control, deliberation, CMDCA.

INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é discutir, a partir dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, a existência de um conflito entre as atribuições legais de deliberação acerca da política pública direcionada à população infantojuvenil e o controle de tais políticas. Essa tensão tem implicações na própria dinâmica das discussões e impacta na identidade desta institucionalidade, bem como na relação entre o Poder Público Municipal e o Conselho.

A constatação de uma função preponderante de controle, como observou Cunha (2007, p. 22), leva à conclusão de que a capacidade de intervenção nos rumos da política em si fica prejudicada:

A prevalência do exercício do controle indica que os conselhos despendem mais energia sobre decisões já tomadas e em execução, muitas delas não compartilhadas pelos governos com os conselhos. Isso pode significar que os conselhos estão tendo muito pouca capacidade de intervenção nos rumos da política em si, que é definida nas fases de elaboração dos orçamentos e dos planos municipais de saúde e da criança e do adolescente. [...] Neste sentido, entende-se que os conselhos têm menor efetividade deliberativa quando prevalece a função de controle sobre a função propositiva, o que se manifestou em todos os casos estudados.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8.069/1990, especificamente no art. 88, inciso II, prevê as duas atribuições, quando disciplina as diretrizes da política de atendimento, nos seguintes termos: "criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais."

Portanto, cabe ao Conselho, tanto a deliberação, ou seja, a formulação da política pública, numa postura propositiva, como o controle das ações, debruçando-se sobre questões já decididas e, não necessariamente, com sua participação. Destarte, há decisões que interferem diretamente na elaboração da política e, assim, direcionam as ações do Estado, enquanto há outras que tangem ao controle sobre ações públicas (CUNHA, 2007, p. 22).

A ausência de uma tradição de compartilhamento das decisões entre o Poder Público e a sociedade civil fez com que essa nova institucionalidade se tornasse, na prática, sinônimo de controle. Com efeito, retomando as conclusões da pesquisa de Cunha, sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social (2009, p. 272):

Uma possível explicação para o predomínio da função de controle pode estar no próprio processo de institucionalização dos CMAS, que tem valorizado muito essa função, inclusive utilizando o termo "controle social" como um sinônimo do próprio conselho. Além disso, desde as primeiras experiências na área da saúde, já se observava a determinação dos conselheiros no sentido de exigir dos gestores mais transparência no uso dos recursos públicos e nos critérios que determinavam a tomada de decisão e mais eficácia na prestação dos serviços.

A mesma autora invoca uma das primeiras pesquisas acerca dos conselhos de saúde no Brasil, em que tal problemática já era considerada:

Carvalho (1995) já intuía que estes conselhos pareciam exercer maior controle sobre as ações do Estado do que efetivamente influíam na sua atuação, ou seja, eles teriam menor capacidade de deliberação sobre a política, de interferir diretamente na sua formulação, de propor rumos ou alteração deles, e maior capacidade de controle, de fiscalização das políticas (CUNHA, 2007, p. 19).

Na medida em que o padrão de relação Estado/sociedade civil se estabelece pela via do mero controle, a dinâmica das reuniões e, conseqüentemente, a própria identidade dos conselhos adquirem uma especificidade. Seus debates e suas

atividades deixam de ser de direcionar a política, diminuindo a função participativa, concentrando-se em avaliar a atuação do Poder Público.

A circunscrição das energias do Conselho na seara do controle, associado à ausência de mecanismos de sancionamento político, administrativo ou jurídico, mantém os conselhos como órgãos meramente consultivos, sem impacto maior na condução das políticas públicas.

Assim, a identidade de instituição que viabiliza a participação da população na decisão política, para além dos períodos eleitorais, fica restrita à intenção do legislador constituinte, não ultrapassando as barreiras da ação prática.

AS ATRIBUIÇÕES PROPOSITIVA E CONTROLADORA: NECESSIDADE DE DISTINÇÃO

Para os fins deste trabalho, então, as atribuições propositiva e controladora são definidas distintamente.

A uma por força da própria previsão constitucional, que distingue as duas funções, no art. 204, II, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente, no já citado art. 88, II. Não se pode, pois, como reza comezinho princípio de hermenêutica jurídica, aceitar que a lei contenha palavras inúteis.

Por conseguinte, “ser deliberativo”, na definição de PEREIRA (2008, p. 1026), envolve a prerrogativa de formulação ou de aprovação dos projetos oriundos de várias fontes e que assegurem os direitos das crianças e dos adolescentes. Ser controlador das ações representa a possibilidade de atuar de forma ampla, uma vez fixadas as diretrizes governamentais. Os Conselhos devem fiscalizar o direcionamento das políticas públicas, com base no art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Schevisbiki, Sales e Fuks explicam que:

O conselho possui, portanto, duas atribuições, sendo uma delas de caráter deliberativo, relacionada à formulação de estratégias para operacionalização do sistema, e a outra de cunho fiscalizatório, referente ao controle sobre a execução da política, tanto no que diz respeito à prestação de serviço, quanto no que se refere à utilização dos recursos financeiros por parte da instância correspondente (2004, p. 106).

A duas por força do processo de institucionalização dos conselhos que se deu pela via da fiscalização, dando contornos diversos às expectativas participacionistas da sua identidade.

Desta maneira, é imprescindível, para caminhar para o fortalecimento dessas instâncias democráticas, a visualização de que existem duas funções diversas e que ambas devem ser desempenhadas.

A três pela equivocidade do termo controle social, principalmente no âmbito da política. Na sociologia, descreve a capacidade de a sociedade fazer a autorregulação, assim como os recursos para indução a submissão a seus padrões (ZEDNER, 1996). Em outras palavras, “é um controle exercido pela sociedade sobre seus membros individualmente e, em decorrência, sobre si mesma” (GOMES, 2003, p.33).

Na política, o termo é empregado em duas acepções. Uma delas é de atividade de controle que o Estado exerce sobre a sociedade civil: tanto em concepção positiva, usado para designar as atividades estatais no *Welfare State*, como em concepção negativa, ligada à repressão. A outra, em sentido inverso, é empregada para designar a fiscalização da sociedade civil ou setores organizados dela sobre o Estado (GOMES, 2003).

Mais recentemente, o controle social tem sido identificado com a ideia de participação social, principalmente nas políticas públicas, englobando as noções de deliberação – proposição de políticas públicas – como seu controle – fiscalização das atividades do Estado.

Gomes (2003, p.33) define de forma bastante ampla essa concepção:

Associa-se à responsividade e à responsabilização do governo numa relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isto implica para a sociedade, como nas eleições, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, dentre outras prerrogativas, sendo que tal controle é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos.

Mesmo que se dê um significado amplo, quase identificando participação social com controle social, lastreando-se no projeto de participação da Constituição Federal de 1988, o apelo da noção controle, íntima à fiscalização e estranha à proposição ou deliberação, acaba reduzindo as funções do Conselho.

No livro *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*, Gohn aponta que, a despeito do caráter deliberativo, “vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (2007, p. 88). Com isso, os conselhos são cooptados, mantendo-se restritos a uma realidade formal, transformando-se em instrumentos de uma elite

“falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (2007, p. 89).

Por todas essas razões, tem-se como indispensável separar as atribuições, na expectativa dos Conselhos irem além da mera atividade de controle.

Os Conselhos Municipais como uma institucionalidade que se insere num contexto de compartilhamento de decisões do Poder Público com a sociedade civil organizada precisa assumir, definitivamente, uma postura mais deliberativa, atuando de forma mais eficiente na formulação da política pública.

A PREPONDERÂNCIA DA FUNÇÃO DE CONTROLE EM QUATRO ESTUDOS CIENTÍFICOS

Destacamos quatro estudos acerca de Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, que trataram, de alguma forma, da função deliberativa, que demonstram essa tensão e, conseqüentemente, moldam a identidade e as relações entre o Estado e os Conselhos.

Partindo da inferência de vários estudos de que os Conselhos, de fato, não deliberam, Luciana Tatagiba faz uma análise baseando-se em duas dimensões: identidade do Conselho da Criança e do Adolescente de São Paulo Capital (desenho institucional e trajetória política) e sua capacidade decisória e níveis de incidência sobre as políticas públicas. Nesta última, busca demonstrar como incide a influência do Conselho nas diferentes fases da formulação das políticas públicas. Afinal, escreve que “o conselho pode ter um nível de incidência forte na fase de planejamento e fraco na fase de implementação, ou vice-versa; pode concentrar sua ação na última fase, com um controle social *ex post*; ou pode ainda não ter qualquer influência nos ciclos de produção da política” (2007, p. 17).

A autora centra sua preocupação nas decisões que se expressam, por meio de resoluções do Conselho. Analisa oitenta e sete resoluções e como e porquê se deram sua distribuição – de forma desigual, ao longo dos quinze anos de existência do CMDCA de São Paulo. Seu estudo resume os três temas mais presentes nestas resoluções: 1) o estabelecimento de regras para concessão/renovação de registros e aprovação dos programas das entidades governamentais e não governamentais que compõem a rede de atenção; 2) a implementação, estruturação e manutenção dos conselhos tutelares; e, mais recentemente, 3) a questão da captação, planejamento e aplicação dos recursos do FUMCAD (Fundo Municipal da Criança e do Adolescente).

Há, ainda, uma análise da pouca produção do próprio Conselho quanto à elaboração das políticas públicas, alcançando somente o plano da implementação, como já descrito. No caso de São Paulo, a autora conclui pela existência de uma

relação de complementaridade entre a atuação do Conselho e do Governo Municipal. Aquele na fase de implementação e este com o monopólio da elaboração.

Sua pesquisa, ao analisar a trajetória do CMDCA de São Paulo, demonstra que desde a primeira gestão, em 1992, ele mantém como uma de suas principais funções o controle e a fiscalização das organizações públicas e privadas que prestam atendimento à criança e adolescente. Por tal motivo, sua atuação tem como característica principal a incidência sobre o plano da implementação. Principalmente quando desenvolve a competência de aprovar programas específicos e conceder registros a entidades, acaba por definir as diretrizes e os parâmetros para o atendimento, cabendo-lhe, ainda, fiscalizar o seu cumprimento (TATAGIBA, 2007).

A consequência da preponderância da função de controle é que:

O CMDCA possui uma forte incidência sobre a política pública, mas que essa incidência está concentrada na fase de implementação, sendo inexistente ou muito frágil na fase de planejamento. Parece haver, nesse sentido, um desencontro entre o que a Instituição de fato produz e o discurso que sobre ela se faz, o que talvez gere, ou pelo menos reforce, as definições negativas sobre o Conselho, como na afirmação de que o “CMDCA não delibera” ou de que “não produz política pública”. A expectativa de alguns conselheiros sobre o que seja “deliberar sobre as políticas” envolve fortemente a idéia de decidir sobre prioridades, investimento, formas de intervenção, desenhos de programas e projetos, etc., isto é, envolve centralmente a influência sobre o planejamento da política. Mas, embora a legislação lhe confira papel importante na fase de planejamento da política, o CMDCA não se destaca, dentre o amplo conjunto de atores desse campo, como Instituição que formula políticas públicas. Talvez não seja exagero afirmar que o Conselho tem servido muito mais para dizer “o que pode” e o “que não pode” do que para formular novos problemas e apontar novas alternativas. É uma ação mais reativa que propositiva. A opção em investir em “projetos inovadores”, públicos e privados, parece evidenciar e reforçar essa tendência (TATAGIBA, 2007, p. 44).

Fica, a partir de tal conclusão, evidente que a prevalência da função de controle tem direto impacto na identidade do Conselho que não se destaca como institucionalidade de formulação de políticas públicas.

Exercendo o papel de controle, o CMDCA e o Poder Público estabelecem uma relação de complementariedade:

O governo “planeja a política”, ou seja, elabora programas que buscam nomear, articular e racionalizar as ações já desenvolvidas pelo conjunto de organizações públicas e privadas que compõem a rede de atenção; o Conselho, através do Fundo – composto, como vimos, por recursos municipais, Estaduais, federais

e doações privadas – financia parte dessa rede a partir da seleção dos projetos inovadores públicos e privados, ao mesmo tempo em que busca garantir padrões e critérios adequados para o atendimento prestado (TATAGIBA, 2007, p. 69/70).

O que se esperaria, na realidade, seria o compartilhamento da decisão acerca da política pública, dando efetividade ao projeto participativo previsto no art. 204, II e 227, § 7º da Constituição Federal.

Em outra pesquisa, Eleonora Schettini M. Cunha, analisando a efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste, verificou, a partir das atas, um baixo grau deliberativo, “uma vez que suas decisões produzem menor impacto sobre a política” (2007, p. 16).

Em ambos os conselhos estudados, prevaleceram debates e decisões relacionados à execução das ações pelos governos em detrimento de questões mais propositivas quanto às respectivas políticas.

No caso dos conselhos da criança e do adolescente, a mudança do paradigma legal – da situação irregular para a proteção integral – “indicava a necessidade de uma vigilância permanente sobre os governos, no sentido de que fosse assegurada a efetividade dos novos princípios e diretrizes que regem a política pública para a área [...]” (CUNHA, 2007, p.21)

Essa é uma possível explicação considerada pela autora, para justificar a institucionalização do conselho pelo viés do controle. Não bastasse, propõe, ainda, que a falta de conhecimento técnico dos conselheiros, o que gera uma “assimetria informacional” entre os segmentos governamental e não governamental, também pode justificar o destaque do controle.

Como já citamos alhures, a autora conclui que a preponderância da função de controle traz consigo uma baixa efetividade deliberativa, na medida em que o CMDCA acaba se dedicando a debater questões já decididas – e muitas vezes sem sua participação – e deixa de deliberar acerca da proposição da política.

Segundo os critérios da pesquisa, os conselhos em que prevaleceu a função de controle foram classificados de grau de efetividade médio. E tais conselhos, no Nordeste, representaram cerca de 50% (cinquenta por cento) do total pesquisado.

Ao analisar as polaridades, os Conselhos classificados como de baixa e alta intensidade, a pesquisadora aponta que há relação entre a disposição do Poder Público em compartilhar as decisões e o grau de efetividade deliberativa. Com efeito, expõe que “o que os resultados apontam é que a presença de um governo que tenha projeto político participativo pode ser um forte indicador da possibilidade de maior efetividade deliberativa dos conselhos” (CUNHA, 2007, p. 27).

Interessante notar que a vida associativa mais acentuada, ao contrário da predisposição do Poder Público pelo compartilhamento, não revela impacto

relevante na efetividade deliberativa. A pesquisa exemplifica com o caso de Salvador, em que, a despeito da efervescente vida associativa, os números demonstram que o impacto deliberativo não se acentua.

Esses dados permitem verificar que os Poderes Executivos pátrios continuam numa postura de centralização das decisões em suas mãos, sem dar efetividade ao mandamento constitucional que determina a partilha da gestão da política pública, por meio das organizações da sociedade civil.

Destacamos, neste passo, uma terceira pesquisa, de Osmir Dombrowski (2007) que trata dos “conselhos vistos de fora”. Nela, o pesquisador buscou uma aproximação com o problema da institucionalização dos conselhos na cidade de Toledo/PR. Para tanto, usou a referência teórica de Scott Mainwaring e Mariano Torcal, que empregam quatro dimensões para avaliar a institucionalização: estabilidade; enraizamento na sociedade; legitimidade, ou seja, a sociedade deve reconhecer a necessidade da instituição para o bom funcionamento do sistema político como um todo e, por fim, as institucionalidades não podem ser subordinadas a interesses particulares.

Dombrowski (2007), depois de demonstrar seus resultados, explica que os conselhos ganharam difusão e institucionalização, por força das leis de criação e da imposição de suas criações para ter acesso a recursos públicos². Contudo, sua gênese ocorreu nos movimentos democratizantes na década de 80 e não foi por esta via que o processo de institucionalização ocorreu. Nesse diapasão, a participação ganha interpretação diversa: como meio de influência na ação estatal, de um lado; e, de outro, de transferência de determinadas funções do Estado para a sociedade. A despeito de ambas as posições comungarem da legitimidade conferida aos conselhos, pelo viés da participação que proporcionam, paira “difusamente uma grande dúvida quanto ao real poder dos Conselhos, vistos como incapazes de implantar suas deliberações” (DOMBROWSKI, 2007, p. 133).

E, acabam por assumir a identidade de órgão controlador, em detrimento de ser um órgão deliberativo. Esse processo de institucionalização pela via legal e não pela ação dos movimentos que lhes deram origem, associado à falta de disposição dos governos em compartilhar as decisões, faz com que os Conselhos não busquem consolidar seu lugar na proposição da política pública, reservando-se o papel de fiscalizar as decisões já tomadas.

Assumem, pois, o controle social na sua acepção mais gramatical: de fiscalizar.

Em certa altura da pesquisa, ao analisar o enraizamento e a legitimidade, o pesquisador concluiu que, ao menos a elite política local, reconhece os conselhos como instrumentos de participação, mas duvida do seu real poder. Para ilustrar trouxe a seguinte fala: “*Essa coisa de conselho depende de quem está no poder*”. E, na sequência, arrematou:

Esta frase, dita por um de nossos entrevistados, expressa um sentimento geral de que o executivo municipal, em última instância é quem tem o poder de implementar ou não das deliberações dos conselhos. E quando isto não acontece, ocorre um inevitável desgaste, tanto da ideia dos conselhos como da própria ideia de participação política da sociedade (DOMBROWSKI, 2007, p. 130).

Uma quarta pesquisa a ser analisada foi por nós realizada, englobando as gestões 2007/2009 e 2009/2011, do CMDCA de Toledo/PR (2012). Seu objetivo foi desvendar o descompasso entre a legislação e a realidade. Afinal, por qual motivo as decisões do CMDCA não são convertidas em políticas públicas, quando a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional são claras ao exigir a participação popular, por organizações sociais na formulação de políticas públicas?

O recurso metodológico primordial foi a análise das atas. A conclusão foi a de que os debates, apesar de amplos, não possuem reflexo na produção do CMDCA, comprometendo as possibilidades democráticas desse espaço. A política pública, mesmo sendo objeto de muitas discussões, não recebe tratamento deliberativo. Em outras palavras, não têm sido formalizadas propostas em resoluções ou deliberações. Da mesma forma, as estratégias empregadas pelo CMDCA, quando deu tratamento às demandas – mesmo que não por resoluções ou deliberações – foram de baixo impacto, fazendo com que suas decisões, por suas próprias atitudes, se assemelhassem a meras recomendações.

A pesquisa fez um retrato de doze grandes temas ligados à política pública tratados nas duas gestões. A seleção foi pautada, em primeiro lugar, no critério temático (política pública) e, em segundo lugar, no recebimento do tema, pelo Conselho, de algum tipo de tratamento. Os doze temas tiveram algum tipo de tratamento pelo Conselho, ou seja, algum encaminhamento foi dado.

O resultado do trabalho etnográfico foi, de plano, constatar a resistência do Conselho em formalizar as decisões em resoluções ou deliberações, o que só aconteceu uma única vez.

O único debate acerca da política pública, que gerou uma deliberação, foi a respeito da política municipal de acolhimento institucional³ (medida anteriormente denominada de abrigo ou abrigo) com determinações específicas e prazos estabelecidos. A deliberação foi gestada por dois anos, pressionada pela ação da Justiça da Infância e da Juventude e do Ministério Público, bem como dos gestores dos serviços, que explanavam a situação caótica perante o Conselho. Antes da deliberação, houve duas cogitações de se deliberar a respeito do caso, sem sucesso. A deliberação partiu de Comissão organizada para avaliar a situação das entidades de acolhimento, que a formulou e apresentou para votação em reunião extraordinária. A situação era de tal dificuldade que a aprovação foi unânime.

Emblemático, na pesquisa, foi analisar a fala de representante não governamental, quando do debate acerca da política de prevenção, combate e tratamento à drogadição. Quando das discussões de eventuais encaminhamentos, tal representante fez uma longa exposição defendendo que o papel do CMDCA seria de mera fiscalização e não de deliberação da política pública.

Quanto à política de cultura, diante da constatação, por meio de um relatório de estágio, de sua insuficiência para atendimento da população infantojuvenil, a proposta de deliberação para tomada de providências, levantada por conselheiro não governamental, foi rechaçada, mas a ata não revela quantos votos uma e outra recebeu. Prevaleceu a aprovação do relatório de gestão que fora apresentado, com ressalvas, o que não tem qualquer impacto na política pública. Interessante destacar que, nos debates, a sugestão de aprovar o relatório com ressalvas partiu de conselheiro governamental. Essa proposta recebeu argumento favorável de conselheiro não governamental, o mesmo que fez defesa sobre o caráter fiscalizador do Conselho, que expôs que a ausência de registro de programas da Secretaria da Cultura no CMDCA tiraria a legitimidade de qualquer discussão. Segundo ele, somente depois da inscrição e registro é que o CMDCA poderia questioná-lo.

O argumento não se sustenta, nem jurídica, nem faticamente. Juridicamente, não há condicionais à deliberação, inexistindo qualquer norma que determine que a prévia inscrição seja indispensável para tanto. Faticamente, o relatório de gestão, introduzido pela Instrução Normativa nº 36/2009⁴, do Tribunal de Contas do Estado, serve, justamente, para refletir a realidade do atendimento. Os dados trazidos pela própria Secretaria revelaram o déficit do serviço, o que foi conclusão de todo o Conselho. Portanto, o diagnóstico já estava realizado e havia, pois, embasamento fático para eventual resolução. Ainda assim, prevaleceu a aprovação com ressalvas.

Em outro momento, ainda quanto ao processo de formalização de deliberação, quando a agenda era a situação da unidade local de execução de medida socioeducativa de internação, o presidente do CMDCA questionou o Ministério Público se o conselho deveria deliberar a respeito da construção de nova unidade. Por conseguinte, percebe-se a busca em legitimar o poder deliberativo não na institucionalidade do conselho, mas no argumento de autoridade do promotor de justiça.

Essa síntese, aliada à falta de formalização da deliberação, demonstra como o papel deliberativo ainda não foi apropriado com segurança pelo Conselho. Até mesmo a proposição dos temas tratados não partiu de membros do Conselho. Todos eles foram suscitados por atores externos ao Conselho, quer pela presença pessoal, por meio de convite prévio do CMDCA ou não, quer por meio de

encaminhamento de documentos, cuja leitura, em momentos específicos das atas, determinou a discussão e os encaminhamentos.

Os instrumentos usados para que os temas recebessem o devido encaminhamento foram: reuniões; formação de comissões; expedição de ofícios solicitando informações; publicação de dados e aprovação de relatório de gestão com ressalvas.

O CMDCA deliberou realizar reuniões 08 (oito) vezes, sendo 03 (três) na primeira gestão e 05 (cinco) na segunda gestão. Na primeira gestão, somente 01 (uma) das reuniões, cuja realização foi deliberada, efetivamente aconteceu. As outras 02 (duas) simplesmente não foram realizadas. Na segunda gestão, essa realidade se manteve: 03 (três) reuniões não foram realizadas e 02 (duas) foram.

Diante de um problema de política pública, em 06 (seis) oportunidades, o CMDCA deliberou formar comissões, das quais 05 (cinco) delas ocorreram na primeira gestão e 01 (uma) delas na segunda. Na primeira gestão, 02 (duas) comissões nem formadas foram; 02 (duas) foram formadas, mas não entraram em funcionamento e somente 01 (uma) foi, de fato, formada e manteve-se funcionando, a saber, a relativa aos Abrigos. Na segunda gestão, 01 (uma) única comissão foi formada e entrou em regular funcionamento, cumprindo os objetivos que geraram sua constituição, qual seja, inspecionar o CENSE.

O CMDCA decidiu publicar dados de pesquisa apresentada no *site* do Município, *link* dos Conselhos em 01 (uma) ocasião, na primeira gestão. Entretanto, não houve a referida publicação.

O relatório de gestão foi aprovado com ressalvas, uma única vez, na segunda gestão, no tocante à política pertinente à área da cultura, como alhures analisado.

E, por fim, o CMDCA deliberou expedir ofício 07 (sete) vezes. Quanto à Deliberação nº 04/2009, da política de acolhimento, a cobrança do acolhimento se deu, justamente, por meio de expedição de ofícios.

Comparativamente, a gestão 2007/2009 usou desse expediente uma única vez e, ainda assim, o ofício, cuja expedição foi deliberada, nunca foi enviado. A gestão seguinte deliberou a expedição de ofício 06 (seis) vezes, cumprindo a deliberação as seis. Da mesma forma, a primeira gestão estudada usou mais da formação de comissões, enquanto a segunda de expedição de ofícios. Em seguida, ambas usaram mais de reuniões e a primeira gestão usou uma vez da publicação de dados e a segunda uma vez da aprovação de relatórios com ressalvas.

A gestão 2007/2009 deliberou dez vezes pelo uso de instrumentos, enquanto a gestão seguinte deliberou treze vezes, acompanhando o aumento da presença da política pública em sua pauta. A primeira gestão, ainda, não se posicionou, por seu plenário, diante da política de contrarturno escolar do então Departamento de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Houve sugestões, mas sem qualquer encaminhamento. Essa gestão deixou de dar efetividade a deliberações

tomadas em relação a quatro temas de política que receberam tratamento. Não bastasse não ter sido executado o quanto deliberado, os temas mencionados, simplesmente, nunca mais voltaram à pauta do Conselho. A gestão 2009/2011 deixou de implementar o encaminhamento deliberado em relação às providências iniciais a serem levadas a efeito quando do acolhimento de crianças e adolescentes, com fundamento em portaria da Vara da Infância e da Juventude, deixando, igualmente, de voltar ao tema nas reuniões que se seguiram.

Podemos observar que a segunda gestão usou de mais instrumentos e os executou para ter suas deliberações convertidas em políticas públicas. Nela, também, ocorreu a única deliberação formalizada, cujo uso do ofício foi o método encontrado para fazê-la valer. O CMDCA nem usou da representação perante o Ministério Público, que acompanhava a ação conselhistica e não esperou qualquer ato por parte do CMDCA. Enquanto o Conselho ainda lamentava a inércia e o total desprezo do Poder Executivo, o Ministério Público já ingressava com a ação civil pública para solucionar o impasse. Ainda assim, com sua postura de abertura a intervenções de atores externos – que pode ser elencado como um instrumento ainda que indireto de busca de efetividade – viabilizou o acompanhamento de perto do membro do Ministério Público, fazendo com que, pouco mais de quatro meses depois da Deliberação nº 04/2009 ter sido editada, o seu conteúdo tivesse sido convertido em política. E, ressalte-se, a conversão não se deu por meio de sentença judicial, mas por solução consensual, ainda que no âmbito judicial, no curso do processo de ação civil pública, em que o CMDCA também se fez presente.

De uma gestão para a outra, a ação do Conselho ganhou maior efetividade, por usar de mais estratégias e dar efetivo encaminhamento ao quanto deliberado.

O que se verificou, por seu turno, foi a manutenção de uma postura mais fiscalizadora e os atos do Conselho, diante de problemas da política, foram mais de recomendação, com expedientes de reunião ou aprovação com ressalvas, deixando de suprir problemas que atestou na política.

Cabe destacar, ainda, que os temas que não se formalizaram em decisões não retornaram à pauta do Conselho e, principalmente na primeira gestão, em que houve encaminhamentos que simplesmente foram deixados de lado pelo Conselho, não se observou cobrança por parte dos conselheiros junto à Diretoria.

A pesquisa revelou, como as demais, a ocorrência de uma prevalência da função controladora e a timidez do conselho em deliberar a respeito da política, em um caráter mais propositivo. Trouxe, também, à luz, o uso de instrumentos de baixo impacto, quando diante de um problema de política pública, além da falta de acompanhamento do quanto deliberado, fazendo com que, algumas vezes, o teor da deliberação nem mesmo fosse executado.

Destarte, outro estudo que demonstra que o Conselho se comporta como institucionalidade de mero controle no sentido mais restrito do termo, ou seja, de mera fiscalização.

Na pesquisa, ao traçar o desenho institucional dos Conselhos, identificamos um excesso de atribuições, que faz com que o CMDCA relegue a um segundo (ou terceiro, quarto e até quinto) plano a função deliberativa. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, compete ao Conselho deliberação sobre políticas públicas e sobre controle de ações (art. 88, II, ECA); gerência do Fundo Municipal (art. 88, IV, ECA); registro de entidades e programas (art. 90, parágrafo único, ECA); condução do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar e demais matérias a ele pertinentes (arts. 88, II e 139, ECA,) e administração em geral.

A deliberação acerca da política pública e de controle de ações, comparativamente com as demais, parece ficar em desvantagem, sob dois aspectos. O primeiro é pelo próprio número. Há quatro competências contra uma. Apesar de a deliberação ser da essência do Conselho, de estar na base de sua própria razão de ser, e da única com previsão constitucional, o fato é que o Conselho, por disposição de lei ordinária, tem de se desincumbir das demais competências.

O segundo é pela divisão da competência de deliberar sobre políticas públicas com o Poder Executivo. Tradicionalmente, cabe ao Prefeito Municipal traçar os destinos da política pública municipal, sendo que nossa histórica formação política gerou a centralização e a predominância do Poder Executivo. Se não houver deliberação por parte do Conselho, não haverá uma lacuna na política. Pode não resultar uma política prioritária e integral às crianças e aos adolescentes, mas não faltará a política, já que o Prefeito Municipal tem por missão constitucional elaborar a política pública e executá-la, com base nas previsões orçamentárias. Diferentemente das demais funções que são exclusivas do Conselho: se delas o Conselho não se desincumbir, haverá um vazio. A gestão do fundo depende de sua deliberação, assim como o registro de entidades e as providências quanto ao Conselho Tutelar.

Essa situação também contribui para que o Conselho, quando se posiciona diante de políticas públicas, restrinja-se à fiscalização.

Até porque a função propositiva da política pública exige mais dos conselheiros, na medida em que precisa ser acompanhada de um diagnóstico da realidade e das estruturas da Administração Pública Municipal, de modo a verificar se, efetivamente, a política pública executada pelo Poder Executivo tem ou não dado conta dos problemas que chegam ao conselho.

Neste ponto, enfrentamos outra equação que deve ser solucionada para dar segurança e legitimidade às deliberações do Conselho. Quais os limites da função deliberativa? Ora, os conselhos estão inseridos numa tentativa de mudança

de paradigma institucional, de forma a gerar a partilha da decisão acerca da política pública, promovendo a participação popular, por meio de organizações. Contudo, não podemos deixar de considerar que vivemos numa democracia representativa, em que cabe aos chefes do Poder Executivo a condução da política.

Esses limites não são abordados pela literatura da Política e nem mesmo do Direito.

No próximo item, damos nossa contribuição para o dilema, buscando afastar esse obstáculo ao pleno desenvolvimento das potencialidades dos conselhos.

LIMITES A ATUAÇÃO DELIBERATIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

Uma das questões mais enfrentadas pela Política e pelo Direito é a ausência de instrumentos jurídicos que permitam ao Conselho, por si, procurar o Poder Judiciário para que suas decisões sejam convertidas em políticas públicas.

A inexistência de instrumentos jurídicos que deem o apoio à função deliberativa do CMDCA tem forte impacto nessa função. A previsão constitucional e legal da função deliberativa vem desprovida de qualquer reação jurídica que possa ser empregada pelo próprio Conselho, diante de seu descumprimento. Resta-lhe fazer uma representação a um dos legitimados da ação civil pública para que aja em prol das crianças e dos adolescentes, com base em seu juízo exclusivo, para exigir judicialmente a conversão da política deliberada em política pública municipal. E, na hipótese de nenhum dos legitimados aforar a ação, nada resta ao CMDCA fazer, salvo pressionar politicamente.

Segundo Gohn, “o fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que deem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes)” (2007, p. 91).

O próprio Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), ao regulamentar parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio das Resoluções nº 105/2005, nº 106/2006 e nº 116/2006, prevê, no art. 2º, §2º, o caráter vinculante de suas decisões em relação às ações governamentais e da sociedade civil. No parágrafo seguinte, entretanto, escancara a ausência de instrumentos jurídicos, ao mencionar que o desrespeito às suas decisões determinará ao Conselho a representação a outros legitimados a agir, com destaque ao Ministério Público:

Em caso de infringência de alguma de suas deliberações, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente representará ao Ministério Público visando à adoção de providências cabíveis, bem assim aos demais órgãos legitimados no art. 210 da Lei nº 8.069/90 para que demandem em Juízo mediante ação mandamental ou ação civil pública.

Fica, pois, a critério de um dos legitimados do art. 210 do Estatuto da Criança e do Adolescente acionar o Poder Judiciário para fazer valer uma decisão⁵.

Há, ainda, uma dificuldade que acreditamos que antecede ausência de uma ação judicial, que já foi adiantada no final do item anterior: quais seriam os limites de atuação do Conselho no desempenho da atribuição de deliberar acerca da política pública? Tal falta de clareza transforma-se em um obstáculo à função deliberativa e tem direto impacto na baixa produtividade conselhistas.

De um lado, a responsabilidade por elaborar e executar a política pública é do chefe do Poder Executivo e de seus assessores diretos, no âmbito do Município, os secretários. O prefeito foi eleito pela população, que chancelou suas propostas de ações, quando do período eleitoral, outorgando-lhe o mandato, com a atribuição da maioria dos votos. Por outro lado, há um mandamento constitucional que determina “[...] a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art. 204, II, CF).

Como deve ser a ação do Conselho e até que ponto essa entidade pode influir nas decisões de conveniência e oportunidade de alocação de recursos para o desenvolvimento de políticas públicas? Essa é uma divisão não muito clara e que vem sendo interpretada casuisticamente pelo Poder Judiciário. É óbvio que, diante de duas opções legítimas de ação, frente a uma demanda por política na área da criança e do adolescente, uma de autoria do Poder Executivo e outra do CMDCA, a daquele deve prevalecer. Então, quando deve o Conselho agir?

Essa falta de limites bem estabelecidos também é um entrave à ação do Conselho, gerando debates internos acerca da possibilidade mesma de deliberar ou até a retração do exercício dessa atribuição, como analisado em nossa pesquisa, quando a política está fortemente presente nos debates, mas não alcança a formalização necessária para ser levada à Administração Pública Municipal para conversão em política pública.

O CMDCA tem de zelar pelo atendimento prioritário e com integral atenção às crianças e aos adolescentes. Esse deve ser o norte a ser perseguido em sua atuação. Na hipótese de não cumprimento de direitos e garantias constantes, principalmente, do Estatuto da Criança e do Adolescente, por ausência de política pública ou pela sua deficiência no atendimento, entendemos ser legítima a ação conselhistas, por meio da formulação da política. Afinal, os direitos prescritos na

legislação não podem ser relegados a meras promessas não cumpridas.

Dessa forma, a transparência de atuação do Poder Público, prevista como princípio da Administração Pública, no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ganha extrema importância. O Conselho deve ter acesso às ações, para fazer um bom diagnóstico não só da realidade, como também da forma como ela vem sendo atendida pelo Poder Executivo e suas políticas.

Nesse contexto, as diretrizes da Resolução nº 14/2009 e da Instrução Normativa nº 36/2009, ambas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, são essenciais ao regular funcionamento do Conselho, principalmente para desincumbência da função deliberativa e de controle de ações.

Os orçamentos devem ser objeto de aprovação nos Conselhos, destacando-se que sua execução, por meio dos relatórios bimestrais de gestão, deve ser demonstrada pelos secretários municipais, nas reuniões. Além de os dados serem mais bem esclarecidos, permitindo a boa percepção da realidade, com os titulares das pastas nas reuniões, as discussões ganham maior efetividade, na medida em que quem tem o poder de decidir se faz presente.

Daí voltamos à questão levantada por outras pesquisas: é imprescindível a alteração da cultura política dos Poderes Executivos, dando efetividade à proposta constitucional de participação, buscando o compartilhamento das decisões, alterando o paradigma de centralização.

De acordo com pesquisa realizada por Amorim (2010, p. 164), quanto à cultura política de Toledo, “[...] os toledanos apresentam baixo interesse por política, baixos níveis de participação política e de confiança nas instituições”. O ceticismo e o afastamento em face da política geram comprometimento nas atitudes que poderiam ser favoráveis à participação.

A apropriação de espaços públicos tem o poder de reformular esses padrões, em razão do caráter educativo do envolvimento do cidadão e da democratização de outros espaços sociais. Entretanto, as autoridades constituídas precisam trabalhar no sentido de dar concretude à proposta participativa da Constituição Federal de 1988.

Aliás, o Brasil, além da previsão constitucional de participação, é signatário da Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas de 1989. Com isso comprometeu-se, internacionalmente, a adotar quatro medidas: educativas, sociais, administrativas e legais. SÊDA (1998, p. 28) recorda que a convenção utiliza o conceito efetividade dezesseis vezes no corpo de seu texto, “para entendermos que o compromisso agora não é o de falar em direitos, mas sim o de praticar direitos.”

Destaca, ainda, que o novo paradigma trazido pela Convenção vem acompanhado da mudança da percepção na condição cidadã. Deixar de pensar a

democracia como mero processo de representação do povo e passar a pensá-la e senti-la como um duplo processo de representação e de participação.

Em pouco mais de quinhentos anos, controlando a sociedade, os Estados latino-americanos e do Caribe (herdeiros do autoritarismo europeu de Espanha, Portugal, Inglaterra e França) negaram participação. Negaram o aprendizado de participar. Porque não participava, nesses países historicamente não se aprendeu a participar (SÊDA, 1998).

Com a firma da Convenção os Estados, incluindo o brasileiro, comprometeram-se a criar e organizar programas, políticas e legislações que induzam e estimulem a participação. Afinal, no novo paradigma o sujeito aprende a ser sujeito sendo sujeito, aprende a participar, participando. Por tais motivos, é imprescindível que o Poder Constituído viabilize a participação, dando reconhecimento político aos Conselhos Municipais, compartilhando as decisões acerca de políticas públicas nesse espaço.

Dessa forma, será possível aos Conselhos assumirem uma identidade mais propositiva e menos reativa, de mero controle.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O artigo buscou mostrar que os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente têm assumido uma identidade ligada ao controle, na sua acepção de mero fiscalizador da política pública e não em uma acepção mais ampla e desejada pelo nosso constituinte de 1988 de efetiva participação na gestão da coisa pública, por meio da partilha da decisão.

Diante da equivocidade do termo controle social e da constatação de que os conselhos têm assumido postura de fiscalizar (nos termos da pesquisadora Luciana Tatagiba, “dizer o que pode e o que não pode”), é preciso esclarecer que existem duas funções distintas, contidas no conceito de controle social.

É indispensável distinguir a função deliberativa, da função de controle, para viabilizar a apropriação, por parte dos Conselhos, daquela, em detrimento desta, de forma a dar concretude ao compartilhamento de decisões, numa postura de participação.

Para demonstrar que os Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente tem assumido uma identidade de órgão meramente controlador, foram trazidas quatro pesquisas: de Tatagiba, acerca do CMDCA de São Paulo, de Cunha sobre os Conselhos de Saúde e da Criança e do Adolescente do Nordeste, de Dombrowski, sobre a institucionalização dos conselhos de direitos, dentre os quais o da criança e do adolescente, em Toledo/PR e nossa acerca da efetividade deliberativa do CMDCA de Toledo/PR.

As pesquisas corroboraram a institucionalização pela via do controle e a baixa produtividade deliberativa dos Conselhos, mostrando que controle social tem sido recebido por estas institucionalidades como sinônimo de fiscalizar o Estado no desempenho de suas funções.

Algumas explicações para que a identidade dos conselhos fosse se formando em torno do controle, na acepção meramente fiscalizatória, foram propostas pelas pesquisas, baseando-se nas relações do Conselho com o Poder Público Municipal.

O histórico de centralização das decisões acerca da política pública, nas mãos dos chefes do Poder Executivo permanece em nossa cultura política, não havendo uma predisposição de partilhar as decisões. A criação dos conselhos, pela via legal, de imposição de “cima para baixo”, ou seja, como estratégia das normativas federais, usando da vinculação dos recursos públicos, contribuiu para que os espaços fossem difundidos à margem dos movimentos que geraram sua introdução na Carta de 1988. E, portanto, não houve necessidade dos Prefeitos Municipais de, efetivamente, compartilharem as decisões, mantendo-se na condução exclusiva das políticas públicas.

Aos Conselhos, diante da ausência de instrumentos jurídicos apropriados e da falta de bom tratamento pela doutrina política e jurídica dos limites de sua atuação, acabou restando o agir pela via do mero controle, mantendo-se hígida a manutenção do paradigma da condução da política pelo Executivo, lastreado na maioria de votos recebidos no processo eleitoral.

Ademais, ao Conselho, por força do Estatuto da Criança e do Adolescente, foram atribuídas atribuições estranhas à formulação das políticas públicas. Tais atribuições são exclusivas do conselho e a sua não desincumbência gera um vazio jurídico no ordenamento. Diferentemente, da ausência de deliberação acerca da política pública, que tem, historicamente, como ator principal, o Poder Executivo.

A relação entre o Poder Público e os Conselhos precisa ganhar novos contornos, principalmente por parte daquele. É imperioso que, até mesmo para atender a Constituição e os diplomas internacionais dos quais o Brasil é signatário, que os Prefeitos busquem os conselhos, como espaços de partilhar as decisões, agindo com transparência, dando reconhecimento político a tais institucionalidades. Afinal, como mostraram as pesquisas empíricas, com destaque a de Cunha, a predisposição para partilhar as decisões tem forte impacto no grau de efetividade deliberativa, mais do que a própria vida associativa da sociedade.

A primeira medida para que a relação entre Poder Público e Conselhos possa ser alterada, promovendo o paradigma de uma maior participação, é a definição dos limites de atuação entre essas institucionalidades.

A nossa proposta é a de que o Conselho seja a instituição que zelará para que as crianças e os adolescentes tenham seus direitos fundamentais respeitados

e garantidos com prioridade absoluta. Para tanto, devem o CMDCA ter uma boa percepção da realidade social local e de como o Poder Público dá implemento aos programa constante do Livro I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que descreve o que é exigível, ou seja, “descreve a situação desejável para que os desvios reais de omissão ou abuso sejam identificados e corrigidos” (SÊDA, 1998, p. 33). A parte programática define o que é juridicamente exigível ara eu se possam identificar os desvios e, assim, usar da parte operativa do Estatuto, contida no Livro II, para acertar os rumos.

Por conseguinte, diante de uma demanda da população infantojuvenil e verificada a inexistência ou insuficiência da política pública para atendê-la, está legitimada a ação conselhistas.

Para que a função deliberativa ganhe destaque, atuando o Conselho em sua real seara de atribuição, deve ele ter uma estrutura de trabalho adequada, acesso às informações junto às repartições públicas e habilidade de organizar os dados, de forma a ter um bom diagnóstico e, assim, legitimar sua atuação, para além do controle.

NOTAS

*Bacharel em Direito pela USP. Mestre em Ciências Sociais pela UNIOESTE – Campus Toledo/PR. Professor de Ciência Política e Teoria Geral do Estado na FASUL. Professor de Direito Civil no curso de pós-graduação lato sensu em Direito da Escola da Magistratura do Estado do Paraná. Membro da Associação dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância, Juventude e Família (AMPIJ). Juiz de Direito Titular da Vara da Infância e da Juventude, Família e Anexos da Comarca de Toledo/PR. **Endereço eletrônico:** rodrigues_dias@uol.com.br; dia@tjpr.jus.br.

¹ Artigo baseado na dissertação A Ação Efetiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Toledo/PR: vinculação e prioridade, realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – *Campus Toledo* e defendida em fevereiro de 2012.

² No âmbito do direito da Criança e do Adolescente a previsão consta do art. 261, parágrafo único do ECA, *in verbis*: “A União fica autorizada a repassar aos estados e municípios, e os estados aos municípios, os recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta Lei, tão logo estejam criados os conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos seus respectivos níveis”.

³ De acordo com o art. 101, §1º, do ECA, “o acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”.

⁴ O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em evidente avanço e concretizando os princípios da vinculação e da prioridade, em termos orçamentários, editou a Resolução nº 14/2009, que: “[...] dispõe sobre a adoção de mecanismos na elaboração e execução orçamentária da Administração Municipal, para atendimento ao princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, de que trata o art. 227 da Constituição Federal, no âmbito das políticas públicas municipais, e adota outras providências.” Tal resolução foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 36/2009, que prevê, no art. 5º, parágrafo único, que: “a legitimação das políticas orçamentárias, em todos os níveis relacionados, exige a obrigatória participação da população, através da sociedade e entidades e organizações representativas”. Esses diplomas normativos introduziram a exigência de exposição, por parte dos secretários, dos atendimentos que são realizados e como o dinheiro público será gasto e empregado no desenvolvimento das políticas, por meio do relatório de gestão.

⁵ Art. 210. Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente: I - o Ministério Público; II - a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios; III - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, M. S. S. . **Cultura Política e Decisão Eleitoral no Oeste do Paraná**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2010.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG, 2007.

DOMBROWSKI, O. Os conselhos vistos por fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais. **Tempo da Ciência**, (14) 27, p. 121-134, jan./jun. 2007.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil, São Paulo, 2003.

PEREIRA, T. da S. **Direito da criança e do adolescente, uma proposta interdisciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SÊDA, E. **Infância e sociedade: terceira via**. Campinas: Adês, 1998.

SCHEVISBISKI, R. S., SALES, M. R. da, FUKS, Mario. “O controle social na política de saúde: um estudo sobre o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1991-2001)”. In: FUKS, Mario;

PERISSINOTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. (Orgs.) *Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.

TATAGIBA, L. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. **Série Observatório dos Direitos do Cidadão**. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo, n. 28, São Paulo, Instituto Polis, p. 9-75, 2007.

ZEDNER, I. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Trad. Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

Artigo recebido para publicação em 30 de julho de 2012

DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO CONTROLE SOCIAL: AVALIANDO TRÊS AÇÕES PARA CIDADANIA EM SEGURANÇAS PÚBLICA

Cleide Magáli dos Santos*
Ivone Freire Costa**

Resumo: O artigo pondera sobre três experiências inseridas na Política Pública Nacional de Educação em/para Direitos Humanos para a Prevenção da Violência, das quais as autoras são pesquisadoras, docentes e gestoras, portanto, o trabalho é fruto de observação direta, de análise documental e da análise de depoimentos. A primeira, capitaneada pelo Ministério Público-BA, denominada PROGEDH (Programa de Educação em Direitos Humanos), envolveu instituições parceiras, objetivando formar e capacitar em Direitos Humanos estudantes do ensino fundamental da rede pública municipal de Salvador. A segunda, denominada PROERD (Programa Educacional da Polícia Militar de Resistência às Drogas e a Violência), de responsabilidade da Secretaria de Segurança Pública da Bahia, representa a expressão de mudança de paradigma - da exclusiva repressão, para a aliança à idéia de prevenção - do mesmo modo que a terceira, denominada PROGESP (Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública) vinculada a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública que trabalha diretamente com a formação de agentes operadores do Sistema de Segurança Pública, através de inúmeras ações capitaneadas pela Universidade Federal da Bahia. Assim, o artigo tem como escopo traçar algumas observações sobre como tais experiências - uma encerrada e duas em curso - colocam em exposição alguns avanços e fragilidades, tais como: a responsabilidade compartilhada na formulação, gestão e execução de ações de prevenção à violência; a especificidade da prevenção no contexto social/universo e sobre os tipos de sociabilidades desenvolvidas nos cursos das ações. Recorremos a autores tais como Frey; Dias Sobrinho; Chianca; Marino; Armani; Dallari; Pinheiro; Adorno; Serrato; Costa e Castanhar, dentre outros.

Palavras-chave: Educação em/para Direitos Humanos; Segurança Pública e Cidadania, Políticas e Avaliação.

Abstract: The article ponders on three experiments included in National Public Policy of Education for/in Human Rights for the Prevention of Violence, in which the authors are researchers, teachers and managers, so the work is the result of a direct observation, documental analysis and analysis of testimonials. The first, led by prosecutors - BA, called PROGEDH (Education Program in Human Rights), involved partner institutions, aiming to form and train on Human Rights elementary school students from public schools in Salvador. The second, called PROERD (Military Police Educational Program of Drug Resistance and Violence), the responsibility of the Public Security Secretariat of Bahia, is the expression of a shift paradigm— from the exclusive repression to the idea of prevention - likewise the third, called PROGESP (Program of Studies, Research and Training in Policies and Management of Public Security) linked to the National Network of Studies on Public Security that works directly with the training of operators from the Public Security System, led by numerous actions by the Federal University of Bahia. Thus, the article is scoped to describe some observations about how these experiences - one finished and two under way - expose some weaknesses and advances, such as: a shared responsibility in the formulation, management and implementation of violence prevention, the specificity of prevention in the social universe and about the kinds of sociability developed during the actions. We use authors such as Frey; Dias Sobrinho; Chianca; Marino; Armani; Dallari; Pinheiro; Adorno; Serrato; Castanhar and Costa, among others.

Keywords: Education for/in Human Rights, Public Safety and Citizenship, Policy and Evaluation.

INTRODUÇÃO

Inúmeros estudos que tratam da segurança pública, da justiça criminal, das instituições corporativas e do trabalho da Força Pública mostram que as questões de segurança remetem, do ponto de vista teórico, a uma trama de conhecimentos diversificados que refletem a complexidade e a diversidade de muitos campos do conhecimento, bem como de atuação dos organismos de justiça e segurança no país e no mundo. Somando-se a isso, podemos acrescentar ainda os principais constrangimentos institucionais que se interpõem a um processo de monitoramento e avaliação de programas integrados, tais como: complexidade intersetorial dos programas; coordenação fragmentada e sem controle interno do processo de gestão; ausência de objetivos e focos definidos: preponderam múltiplos objetivos, às vezes contraditórios e desconexos; descontinuidade político-administrativa gerando constantes reformulações nos programas, mudanças de gestores e de prioridades e perda de memória técnica; ausência de uma cultura de avaliação sistemática no âmbito das instituições: pouca vivência dos gestores com os instrumentos de monitoramento e avaliação disponíveis, a dificuldade em definir e estruturar uma

estratégia de avaliação e por fim, a ausência de clareza quanto ao o quê avaliar. Tudo isso, dificulta um controle social mais efetivo as políticas e programas.

Assim, Soares (2007), argumenta que a complexidade da avaliação da política pública de segurança se expressa pela dificuldade de conhecimento dela, diante dos resultados paradoxais da política, de difícil avaliação de qual, de fato, foi o fator/variável, indicador responsável pela melhoria daquelas condições focadas pela política.

Ao focalizar tais contradições e paradoxos da política pública de segurança, o autor em questão, observa aspectos positivos e negativos da política que marcaram o cenário nacional, e a performance da Força Pública, apontando a descontinuidade das ações como fator negativo para o alcance de resultados da política. O articulista argumenta ainda que para se obter avanços no campo da segurança pública é preciso acompanhamento e diagnóstico numa abordagem sistêmica, haja vista a interdependência das múltiplas variáveis que envolvem a matéria.

Uma concepção sistêmica e interdisciplinar é um pressuposto indispensável para o estudo de indicadores da política de segurança pública, que se acentuam, em nossa contemporaneidade.

Desse modo, esse artigo visa refletir sobre três experiências inseridas na Política Pública Nacional de Educação em/para Direitos Humanos para a Prevenção da Violência.

Numa rápida contextualização vale lembrar que em outubro de 1997, a ONU definiu as Diretrizes que deveriam subsidiar Estados no cumprimento das recomendações para a formulação de planos nacionais de educação em/para direitos humanos, também com o recorte da prevenção da violência. Foi nessa consonância, que o Brasil instituiu o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (Pnedh), gerado num processo que durou de 2003 até o início de 2007. Dividido em 5 eixos: educação básica, ensino superior, educação não-formal, educação e mídia e educação dos profissionais do sistema de justiça e segurança, o PNEDH, tem dentre seus objetivos: enfatizar o papel dos direitos humanos na construção de uma sociedade justa e democrática; estimular a cooperação nacional e internacional na implementação de ações em educação em direitos humanos e consolidar o aperfeiçoamento da legislação aplicável ao tema. Assim, estamos diante de uma política pública, que segundo a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, deverá subsidiar programas em todos os Estados da Federação.

Segundo Santos (1997), nos últimos anos, os Direitos Humanos se transformaram na linguagem da política progressiva devido à crise aparentemente irreversível dos projetos de emancipação que até então, preferiam a linguagem da revolução e do socialismo para formular uma política emancipatória. Hoje, essas

mesmas forças progressivas, recorrem aos Direitos Humanos para reinventar a linguagem da emancipação.

Mas, o que são os Direitos Humanos?

Para Dallari (2004, p.12), "... é uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana [e]... são considerados fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida".

Por trás dessa definição direta e objetiva, existem questões de profunda complexidade, como a questão da igualdade diante dos direitos, pois como afirma Bobbio (1992 p.10):

Uma coisa é proclamar esse direito outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido.

Assim, para além das questões da ordem própria das ciências políticas, os Direitos Humanos provocam discussões em diferentes campos, tais como na Antropologia, na Sociologia e por fim, na Educação.

Ressaltamos que sobre o discurso de Direitos Humanos, pesa a capacidade de constituir força educadora significativa na consciência das pessoas, isto é, voltada para a formação de pessoas, no que se refere à sua emancipação política, intelectual e cultural. Por isso, esse processo educacional, deve ser muito mais amplo do que a chamada educação formal, que se dá no âmbito dos espaços escolares. Afinal a própria "Educação é um conjunto de práticas que envolvem educadores e educandos, do qual resulta - ou deveria resultar - a formação do indivíduo '*educado*', isto é, portador de um repertório de saberes, de habilidades e de valores, e (suposto) conscientemente mobilizado para um certo rol de práticas"(SANTOS, 2000, p.268). De tal modo, a Educação deve ser o caminho mais eficaz para a adoção de uma perspectiva intercultural crítica, voltada para o reconhecimento e para a valorização da pluralidade cultural das sociedades, como parte da reconstrução histórico-social da cidadania e, como nos diz Benevides,

A educação para a cidadania democrática consiste na formação de uma consciência ética que inclui tanto sentimento como a razão; passa pela conquista de corações e mentes, no sentido de mudar mentalidades, combater preconceitos, discriminações e enraizar hábitos e atitudes de reconhecimento da dignidade de todos, sejam diferentes ou divergentes; passa pelo

aprendizado da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de um grupo ao interesse geral, ao bem comum (1998, p.37).

Hoje, finalmente, “o bem comum, tem um nome: são os Direitos Humanos, cujo fundamento é, justamente, a igualdade absoluta de todos os homens, em sua comum condição de pessoas”(COMPARATO 1989, p.45).

Conseqüentemente, a Educação em/para Direitos Humanos deve partir de três pontos: (i) deve ser uma educação permanente, continuada e global; (ii) deve estar voltada para a mudança cultural e (iii) deve ser uma educação em valores e não apenas instrução, ou seja, não se trata de mera transmissão de conhecimentos - uma vez que, o valor é sempre um elemento mobilizador, se mostra em atitudes e se concretizam em ações. Portanto, deve objetivar a formação de uma cultura de respeito à dignidade humana por meio da promoção e da vivência de valores como: liberdade, justiça, igualdade, solidariedade, cooperação, tolerância e da paz. Isso significa criar, influenciar, compartilhar e consolidar mentalidades, costumes, atitudes, hábitos e comportamentos que decorram desses valores, os quais devem se transformar em práticas. Ser a favor de uma educação que significa a formação de uma cultura de respeito à dignidade da pessoa humana, significa querer uma mudança cultural. Por isso, ressalta Benevides (2008) que o educador em Direitos Humanos sabe que não deve contar com resultados imediatos e, para esse fim, Sime (1994) nos faz uma proposta metodológica que articula três pedagogias: da Indignação, da Admiração e das Convicções Firmes.

Enfim, o trabalho em curso que ora é apresentado nesse artigo, objetiva responder lacunas quanto a padrões de processos, o que significa dizer que se faz necessário, testar a viabilidade de seus projetos certificar-se de que as ações desenvolvidas levaram e levarão ao alcance dos resultados previstos, o que pode ser feito, aprimorando-se indicadores que possam instrumentalizar a avaliação de qualidade de políticas públicas no campo da Segurança Pública.

Destarte, assumiu-se uma ação efetiva que tenta potencializar o compromisso com a busca de conhecimento, a articulação com os avanços científicos e o saber acumulado sobre os fenômenos da insegurança social e sua difusão, voltados para a cidadania e a educação para a paz e de uma forma mais geral, o tratamento das questões das políticas e seu controle social.

I TEORIA SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL, BREVE SÍNTESE

I.1 SOBRE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

É notório que na administração pública brasileira, não há uma tradição de avaliação dos programas/políticas públicas, em geral e programas/políticas sociais,

em particular. No entanto, já se faz possível, identificar algumas ações com essa finalidade, dirigidas por Ongs que muitas vezes contam com apoio de agências financiadoras.

Utilizando-se da avaliação como ferramenta para melhorar sua atuação direta sobre o público-alvo e sobre o processo de gestão interna, além de ser utilizada como estratégia para captação de recursos e divulgação de seu trabalho (CHIANCA, 2001, p.19).

Tais iniciativas têm contribuído com o acúmulo de conhecimento na área. De qualquer forma, ainda são ações relativamente novas.

Conforme afirma Reis (1999) citado por Manfredini (2005), o sentido da avaliação é sua utilização como meio de aperfeiçoar projetos existentes, sua execução e seu planejamento futuro, tendo como contra-partida sua contribuição aos objetivos institucionais. Neste sentido, deve ser um exercício permanente e, acima de tudo, comprometido com as repercussões ao longo de sua realização.

Para alguns autores tais como Chianca (2001), Marino (1998), Armani (2001), a avaliação de políticas e programas consiste, basicamente, em formular perguntas precisas sobre um ou vários aspectos que podem estar associadas ao planejamento, sua execução ou seus resultados. Empregando processos de avaliação, poderemos obter informações importantes para conhecer melhor as necessidades e a percepção dos usuários/beneficiários, testar a viabilidade de seus projetos certificar-se de que as ações desenvolvidas levarão ao alcance dos resultados previstos, ou ainda, conhecer e mensurar o impacto de suas ações. Ao mesmo tempo, Jannuzzi (2003, p.32) nos diz que “cada aspecto de uma política pública – recursos empregados, métodos de alocação de recursos, resultados – deve ser avaliado através de indicadores adequados”. Ou ainda, segundo Costa e Castanhar (2003), para a avaliação ou, mensuração do desempenho de programas se faz necessário definir medidas (critérios de avaliação) que despertam um emaranhado conceitual que obstaculizam seu uso freqüente como ferramentas gerencia no setor públicos. Tais critérios seriam: eficiência; eficácia; impacto (ou efetividade); sustentabilidade; análise custo-efetividade; satisfação dos beneficiários e equidade.

Assim, existem pesquisadores que defendem o mínimo de estruturação e outros, um maior grau de estruturação.

Seja como for, avaliar é sempre um desafio. O primeiro desafio se refere a encontrar a justa medida entre aspectos qualitativos e aspectos quantitativos para avaliação.

Outro desafio é a escolha dos instrumentos de avaliação que como nos lembra Ferrari (1982), além de servirem como registro das conclusões a que a avaliação chegou, podem ser utilizados para que estas informações sejam

socializadas junto a outras áreas, parceiros e públicos direta ou indiretamente envolvidos. E, por fim, ainda há que defenda como Fernández-Ballesteros (1995) e Sen (2000) de que a maior dificuldade na avaliação, está na necessidade nem sempre atendida, do Estado manter uma relação mais transparente e participativa com a sociedade embora tenha uma participação fundamental na proteção das capacidades democráticas.

Também devemos considerar que agências internacionais tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) propõe – e às vezes impõem, como preferem afirmar alguns – que a avaliação das políticas públicas deva levar consideração, características tais como estabilidade; adaptabilidade; coerência e coordenação; qualidade da implementação e da aplicação efetiva; a consideração dos interesses públicos e a eficiência (BID, 2007, p.17).

1.2 AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS E PROGRAMAS EM SEGURANÇA PÚBLICA

Foi em meados dos anos 1970 que a violência tornou-se uma questão intelectual no Brasil, mas até pouco tempo a segurança pública era um tema tratado quase exclusivamente sob as óticas jurídicas – os criminalistas – militar, em uma perspectiva normativa e fragmentada. Como objeto privilegiado de estudos das ciências sociais a segurança pública assume contornos, obtendo até pouco, um relativo consenso entre os pesquisadores dessa área sobre a legitimidade do monopólio, pois seria provavelmente a única esfera de atuação do Estado acerca do qual há algum consenso entre os pesquisadores das ciências sociais já que seria uma atividade revestida de dinâmicas próprias e orientada na perspectiva da ordem. (KANT LIMA, MISSE, MIRANDA, 2000; ADORNO, 2002), entretanto, mesmo essa tese já vem sendo questionada por estudos de uma nova geração de intelectuais dedicada ao tema, através inclusive da trajetória dos seus desbravadores. Vale ressaltar, que no Brasil, cerca de 10 mil dissertações e teses sobre segurança foram defendidos desde 1983.

Para alguns, as reflexões sobre a produção dos pesquisadores de segurança pública no Brasil e no mundo seriam recentes, não nos permitindo falar, por exemplo, num conhecimento histórico ou historiografia da segurança pública (ARRUDA e TENGARRINHA, 1999). De qualquer modo, ainda pode ser definido como um campo de conhecimento em construção e multifacetado a semelhança de um “amplo mosaico com muitos espaços vazios”(COSTA e BRISOLLA, 2010, p. 13).

Desse modo, ainda podemos afirmar que muito se faz necessário no que tange as avaliações de políticas e programas no campo da segurança pública.

Na atualidade, uma das vias mais comum em se tratando de políticas de prevenção à violência, bem como de defesa e garantia de direitos, se vincula a questão da educação.

Assim sendo, consideraremos os programas aqui referidos, dentro das políticas públicas de Educação em/para Direitos Humanos com objetivo a prevenção à violência e, portanto no campo de segurança, como processos em fluxo numa Avaliação de Processo que visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação e execução. Essa modalidade de acompanhamento e avaliação investiga sistematicamente o desenvolvimento de políticas públicas visando medir a cobertura do programa, estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária e, principalmente, acompanhar seus processos internos, constatando possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificando barreiras e obstáculos à sua implementação.

Aguillar e Ander-Egg (1994) ressaltam que na avaliação sistemática faz-se necessário que os procedimentos utilizados cumpram certos requisitos de confiabilidade e validade, a fim de que os resultados da avaliação sejam justificáveis e o mais objetivos possíveis, trata-se de julgar, aplicando conhecimentos e regras do método científico. Neste caso, se pretende julgar as conquistas e seu nível de obtenção como consequência de um determinado projeto político-pedagógico, verificando e julgando a racionalidade da ação, medindo a consecução dos objetivos e metas previamente estabelecidos e a capacidade de alcançá-los. Desse modo, "... a avaliação que se propõe é concebida como problematização, questionamento e reflexão sobre a ação, indo além de uma coleta de informações, envolvendo aspectos humanos, políticos, sociais, culturais e contextuais"(ROCHA 1995, p.12).

2 A REALIDADE EM 3D

2.1 UM CONTEXTO CONTEMPORÂNEO PARA A PREVENÇÃO E O CONTROLE SOCIAL DAS AÇÕES

O Estado brasileiro constantemente é acusado por organizações civis nacionais e internacionais de aviltar e ferir os preceitos dos direitos, ao mesmo tempo, nas últimas duas décadas vem se colocando como promotor de políticas que visem restabelecerem direitos, tais como o direito a Segurança Pública, com a prevenção da violência. Nas duas ultimas décadas ações nas formas de Programas, para prevenção à violência, foram incrementadas como pautas das Políticas Públicas no Brasil e, simultaneamente na Bahia.

No caso dos Programas específicos aqui abordados, são: o Progedh (Programa de Educação em Direitos Humanos), o Proerd (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência) e o Progesp (Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública).

Nosso contato com a realidade dos programas de políticas públicas voltados para prevenção à violência através da educação em e para Direitos Humanos, adveio

de nossa inserção nesses programas na condição de pesquisadoras, docentes e gestoras, portanto, o trabalho é fruto de observação direta, de análise documental e da análise de depoimentos.

As ações supracitadas são iniciativas do Estado junto à sociedade baiana que apresenta situações desafiadoras como a perversa desigualdade social inserida numa complexa diversidade cultural e ainda arraigadas num contexto de tradição da cultura política paternalista predominante na região Nordeste e especificamente na Bahia. Ao mesmo tempo, são ações advindas de um discurso conclamador de um modelo político-administrativo que evoca a democracia representativa e participativa com a redistribuição das responsabilidades sociais, onde a comunidade deve ser incorporada na gestão das políticas públicas, além do real empoderamento dos atores envolvidos.

Eles nos permitem a reflexão sobre avanços e fragilidades, tais como, dentre outros: sobre a responsabilidade compartilhada na formulação e execução de ações de prevenção à violência; sobre a especificidade da prevenção no contexto social/universo da infância e adolescência e, sobre os tipos de sociabilidades desenvolvidas nos cursos dessas ações.

Desse modo, nos parece que avaliar Programas para prevenção da violência através da Educação em/para Direitos Humanos, que como recomendação devem trazer por princípio, uma proposta de ação educativa e prática pedagógica intercultural, interdiscursiva, interdisciplinar e articuladora de igualdade e diferença como uma exigência do momento, deve nos permitir a constatação de suas limitações, bem como, pode apontar suas potencialidades, ainda não suficientemente exploradas. Afinal, esses Programas devem apresentar, um projeto pedagógico e segundo Moreto (1999), “todo projeto pedagógico tem de ter três pilares: os fundamentos éticos-políticos, os fundamentos epistemológicos e os fundamentos didático-pedagógicos”, que cremos passíveis de identificação já que *os fundamentos éticos-políticos* equivalem aos valores; *os fundamentos epistemológicos referem-se ao conhecimento* e *os fundamentos didático-pedagógicos referem-se às relações e os métodos*.

Nesse sentido, acompanhar, conhecer e avaliar Programas de Educação em/para Direitos Humanos que visem à prevenção da violência, é buscar compreender como de fato vem se realizando a *alquimia* necessária dos fundamentos para sua eficácia (medida do grau em que o programa atinge seus objetivos e metas), investigando sistematicamente, com vistas a medir a cobertura do Programa, estabelecendo o grau em que está alcançando a população beneficiária e, principalmente, acompanhando seus processos internos.

2.2 TRÊS EXPERIÊNCIAS BAIANAS DE PROGRAMAS

O Progredh (Programa de Educação em Direitos Humanos) foi um programa cujo projeto interinstitucional objetivou a redução da violência e evasão escolar e, o fomento de uma cultura de paz através do respeito aos Direitos Humanos nas escolas. Para tanto, o Programa atuou na capacitação dos alunos em temas relacionados aos Direitos Humanos, trabalhando com uma metodologia voltada para a formação de multiplicadores.

O Programa esteve sob a coordenação do NUDH (Núcleo dos Direitos Humanos e Articulações com os Movimentos Sociais) do Ministério Público do Estado da Bahia.

Na ocasião o referido Núcleo, contava com a coordenação da promotora de Justiça titular da 9ª Promotoria de Justiça da Cidadania, Dra. Márcia Virgens e foi o responsável pela elaboração e coordenação do Progredh e contava com as professoras Nadia Cardoso, Cristina Ribas e Terpsychore Quirino, como coordenadoras pedagógicas.

Na gestão do Programa ainda esteve, a Fesmip (Fundação Escola Superior do Ministério Público) e a parceria com a Prefeitura Municipal de Salvador, por meio da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC/PMS), através do técnico Manoel Vicente da Silva Calazans, coordenador de Ensino e Apoio Pedagógico da SMEC, e dos técnicos do órgão, Marilda Ferri, Luciene Costa, Helena Teonilla e Jorge Luiz Cardoso.

Por essa descrição, a primeira característica a ser destacada é o necessário esforço na parceria intra e interinstitucional para a execução de uma ação dessa natureza.

O Programa contou ainda com o apoio de instituições importantes da sociedade baiana, como o Mosteiro e a Faculdade São Bento (cujas instalações serviram para a realização da maioria das ações) e do Instituto Cultural Steve Biko, “fundado em Salvador/Bahia, em 31 de julho de 1992, por iniciativa de professores e estudantes negros e negras que de forma pioneira criaram o primeiro curso pré-vestibular voltados para negros no Brasil” (site institucional, 2012).

A parceria com o Instituto Steve Biko deu-se em função de sua já acumulada experiência com o universo infante-juvenil, tendo o reconhecimento do seu trabalho já contemplado inclusive com o Premio Nacional de Direitos Humanos (1999), concedido pelo Ministério da Justiça, através da Secretaria de Direitos Humanos.

O Progredh foi constituído como um projeto piloto, realizado entre os meses de abril de 2006 e agosto de 2008.

Foi pensado inicialmente para atender a 300 estudantes da 5ª a 8ª série do ensino fundamental da Rede Pública Municipal de Salvador, mas conseguiu

capacitar cerca de 215 alunos, com idade entre 14 e 17 anos, oriundos de 25 escolas públicas municipais de diversos pontos da cidade.

Os alunos do Progreth participaram das atividades no turno oposto ao que estavam matriculados nas escolas e receberam uma bolsa-auxílio mensal no valor R\$ 100,00 além de auxílio-transporte para o deslocamento até o local das aulas.

Foram desenvolvidas atividades de formação sócio-educativa, através de cursos, palestras, trabalhos em equipes, seminários, visitas às unidades do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Magistratura, além de encontros com promotores de Justiça.

O Programa teve como uma das suas metas implantar na rede pública municipal de ensino, 26 Centros de Educação em Direitos Humanos, em 26 escolas públicas municipais de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental para a capacitação, o que concretamente não se efetivou.

Por sua vez, o Proerd (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência) tem como base o D.A.R.E. (Drug Abuse Resistance Education), e foi criado pela Professora Dra. Ruth Rich, em conjunto com o Departamento de Polícia da cidade de Los Angeles (EUA) e 1983.

Instituído em outros países, chegou no Brasil em 1992, inicialmente através da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, hoje se encontra em todos os estados brasileiros. A ação é considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das mais eficientes no envolvimento dos jovens ao combate e prevenção às drogas.

Previsto para se desenvolver nas Escolas Públicas e Particulares no 5º ano e 7º ano do Ensino Fundamental, na educação infantil (Proerd Kids) e para adultos com o Proerd para pais. Sua metodologia consiste na presença de um policial fardado na escola uma vez por semana, acompanhado do professor da turma. O policial deve ser voluntário e os policiais que se interessam passam por um curso de capacitação

Cada encontro com os estudantes tem uma hora de duração. Todo o material apresentado foi copilado numa cartilha em 17 lições (e 17 semanas) de 60 minutos para distribuição entre os alunos.

Além da sua presença física em sala de aula como educador social, deve propiciar um elo de ligação na comunidade escolar em que atua, fortalecendo o trinômio: Polícia Militar, Escola e Família.

O objetivo é transmitir uma mensagem de valorização à vida, e da importância de manter-se longe das drogas e da violência. No Proerd Pais, é reforçada a importância da afetividade e da supervisão dos filhos pelos pais. Após quatro meses de curso as crianças recebem o certificado Proerd, ocasião que

prestam o compromisso de manterem-se afastados e longe das drogas e da violência. O Proerd Pais é composto de cinco encontros de aproximadamente duas horas.

Hoje, o Proerd é considerado um braço do Território da Paz, que é um programa federal. Não abrange apenas ações de segurança pública as também ações governamentais nas áreas de saúde, infra-estrutura, educação e, a partir daí, também trabalha com segurança pública.

Na Bahia, o Proerd foi implantado desde 2003 sob a responsabilidade da Secretaria da Segurança Pública e realização pela Polícia Militar, com turmas de duração de 17 semanas, trabalha a questão da prevenção às drogas e que vem ao longo do seu desenvolvimento, incorporando um discurso sobre direitos humanos.

Antes de se reunirem com os jovens, os militares voluntários se reúnem com os representantes da Direc (Diretoria Regional de Educação) e com os pais e apresentam a proposta do Programa.

Em toda a Bahia, são 216 policiais militares envolvidos voluntariamente e uma única pedagoga acompanha os trabalhos. Desde 2003, aproximadamente 180 mil alunos foram formados pelo Programa no estado. Somente no primeiro semestre, em Salvador, o Programa envolveu estudantes dos bairros Pernambués, Uruguai e Ribeira. Atualmente, a iniciativa está sendo executada em 16 bairros da capital baiana, além de municípios da região metropolitana como Simões Filho, Candeias e Camaçari e hoje se estende ao município de Feira de Santana, onde estabelecimentos de 17 bairros foram beneficiados.

Segundo o coordenador estadual do Proerd, capitão PM Elsiman Leão, os resultados práticos estão sendo alcançados:

Em dados já compilados, tivemos em 2010, 26 mil alunos no primeiro semestre e cerca de 30 mil no segundo semestre. Já temos resultados concretos baseados em pesquisas em especialização em segurança pública indicando que mais de 70% de crianças que participaram do programa não fizeram uso de entorpecentes ou deixaram de usar droga. As crianças que se formam se tornam multiplicadoras do conhecimento.

Finalmente, o Proesp (Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública), constitui-se na construção e na articulação dos saberes, na área de política e gestão de segurança pública, produzidos por instituições universitárias e órgãos do sistema de segurança pública e justiça criminal.

De tal modo, a perspectiva desse programa é consolidar, através da produção de estudos e pesquisas, e pela formação qualificada dos profissionais que atuam na área de segurança pública e justiça criminal, uma participação efetiva nas problemáticas locais de segurança da sociedade.

Define-se como um programa meta-sistema da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), que integra atividades de ensino, pesquisa e extensão, em nível de graduação e pós-graduação, apoiado financeiramente pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça - SENASP/MJ/ - Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Recursos Humanos em Segurança Pública / Coordenação - Geral de Ensino e pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB.

Constitui a primeira iniciativa de programa nucleador na Bahia, referenciando o Polo I - Nordeste - em Políticas e Gestão em Segurança Pública, previsto nas diretrizes do governo federal, representando um esforço concreto de interação entre a Universidade Federal da Bahia e as diversas instâncias do sistema de segurança pública e justiça criminal, de acordo com orientações contidas no documento da "Matriz Curricular Nacional para a formação em Segurança Pública" da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/MJ.

Três eixos compõem a ação do Progesp: (i) pesquisa, inclusive com manutenção de um grupo de pesquisa junto ao CNPQ, denominado Políticas e Gestão de Segurança Pública; (ii) extensão, que busca estabelecer uma comunicação horizontalizada com a sociedade, a partir da criação de espaços coletivos de debates e discussões sobre temáticas relevantes à área, como exemplo a organização dos seminários tais como: o Seminário Internacional sobre o Uso da Força Policial e o Seminário Internacional sobre Crime Organizado e Estado de Direito e (iii) formação, cuja ações já contribuíram com cerca de 250 profissionais vinculados a segurança pública e que mantêm em curso duas especializações, a saber: Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública - I CEGESP e Especialização em Prevenção da Violência, Promoção da Segurança e da Cidadania e uma turma de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

2.3 ALGUMAS INFERÊNCIAS SOBRE PROGREDH, PROERD E PROGESP

Consideraremos nessas breves inferências, os Programas inseridos nas políticas públicas de prevenção à violência dentro do contexto da Educação em/para Direitos Humanos, como um processo em fluxo, pretendendo desse modo, uma Avaliação de Processo que visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação e execução. Essa modalidade de acompanhamento e avaliação investiga sistematicamente o desenvolvimento de políticas públicas visando medir a cobertura do programa, estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária e, principalmente, acompanhar seus processos internos, constatando possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificando barreiras e obstáculos à sua implementação.

Os casos aqui abordados apresentaram alguns avanços, com também inúmeras fragilidades.

Sobre a responsabilidade compartilhada na formulação e execução de ações - no caso Progredh, a articulação de instituições locais segue com alguns entraves tais como os fluxos e ritmos da administração pública, muitas vezes não *pari passu*, com o mesmo para as Ongs e/ou instituições particulares parceiras. No caso do Proerd o fluxo das ações corre com mais facilidades. O Progesp por sua vez conta com entraves institucionais, nesse caso as instituições devem estar propensas ao estabelecimento de parcerias e depende delas facultar a participação dos agentes de segurança, dos operadores do sistema etc e isso nem sempre tem acontecido.

A propósito da especificidade da prevenção no contexto social/universo da infância e adolescência e sobre os tipos de sociabilidades desenvolvidas nos cursos dessas ações – antes de mais nada é preciso ressaltar, que o jovem possui o “espírito” de querer respostas rápidas, objetivas e tem o “critério da verdade pela argumentação”. Para o policial, habituado com o “critério da autoridade”, quando, por exemplo, aborda um jovem ou grupos de jovens e esses querem saber “porquê?”, isso pode ser compreendido pelo agente policial como uma ofensa. Assim, aqui temos um caso emblemático, que se trata do Proerd, nele, a figura do policial fardado já impõe certo distanciamento entre os policiais e a população ais jovem. Fato interessante no Proerd baiano é sua quase que totalidade de voluntários serem de policiais mulheres, muitas inclusive com formação em educação e algum nível, fica uma questão: o sucesso do Proerd estaria ligado também a essa variável que foi sua feminilização no que tange aos instrutores? O que ajudaria a quebrar as barreiras de aproximação entre civis e militares. Por outro lado, o Progredh durante seu desenvolvimento contou com colaboradores muito diversificados, de professores universitários, a militantes de direitos humanos, policiais civis e militares, promotores dentre outros, isso significa dizer que com as mais diferentes e diversificadas formas de abordagens etc.

Finalmente, quanto a gestão e execução de ações de prevenção à violência: no programa denominado Progesp, o maior embate tem se dado na construção de uma terceira visão sobre a problemática da violência e a gestão da segurança, uma vez que academia e agentes de segurança, nem sempre comungam das mesmas idéias sobre causas e efeitos da violência, entretanto, não se pode descartar os avanços já sentidos e os impactos do programa sobre a realidade e como exemplos citamos a procura das associações de categorias de profissionais da segurança pública para o oferecimento de novas vagas nas novas turmas.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Como considerações finais, gostaríamos de destacar que certamente num breve artigo como esse nada pôde ser devidamente aprofundado.

De tal modo, como propósito mais geral, este artigo postulou apresentar as primeiras reflexões dentro de uma agenda de estudos que vem sendo desenvolvida no intuito de avaliar os programas em foco aqui.

Não obstante, aqui se comunga, sem aportar no seu positivismo, com aquilo que aponta Bobbio (2004) sobre o fato de que no avanço da democracia, as regras do jogo devem ser amadurecidas com provas e contraprovas para se tornarem mais elaboradas do que as regras de outros sistemas. O significa também dizer, refletir teoricamente todas as dimensões das ações coletivas em manifestações e protestos nos espaços públicos.

NOTAS

*Cientista Social. Especialista em Direitos Humanos e Cidadania, com ênfase em Segurança Pública. Mestra em Sociologia. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. Docente da Universidade do Estado da Bahia. Pesquisadora do Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública- PROGESP. Docente dos cursos de Políticas e de Prevenção da Segurança Pública da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública-RENAESP, na UFBA. Professora Colaboradora do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da UFBA (Departamento de Sociologia - PROGESP- LASSOS- LAVISS e Faculdade de Direito). Líder do grupo de pesquisa junto ao CNPQ. Teoria Social e Projeto Político-Pedagógico. Contacto: cleide.magali@ufba.br/cmsantos@uneb.br/cleidemagalisanos@gmail.com

**Professora da Universidade Federal da Bahia-UFBA. Coordenadora e Pesquisadora do Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão em Segurança Pública – PROGESP. Doutora em Sociologia Econômica e das Organizações/UTL/Instituto Superior de Economia e Gestão ISEG/Portugal. Coordenadora do Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania- UFBA/Faculdade de Direito. Coordenadora dos Cursos da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública - RENAESp, Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, Ministério da Justiça, MJ, na UFBA. Membro da Comissão Organizadora da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública - 1ª. CONSEG. Líder do Grupo de Pesquisa no CNPQ Políticas e Gestão e Segurança Pública. Contato: ivoneco@ufba.br/ivonefcosta@yahoo.com.br.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea' In. **O que ler na ciência social brasileira 1970-2002**. Volume IV. Organizado por Sérgio Miceli. 2002. Disponível http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=950&Itemid=96
- AGUILAR, Maria José e ANDER-EGG, E. **Avaliações de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ARMANI, Domingos. **Como elaborar projetos?** Guia Prático para Elaboração e Gestão de Projetos Sociais. Porto Alegre: Tomos Editorial e Amencar, 2001.
- ARRUDA, José Jobson; TENGARRINHA, José Manuel. **Historiografia luso-brasileira contemporânea**. Bauru: EDUSC, 1999.
- BENEVIDES, Maria Victória. Democracia de iguais, mas diferentes In BORBA, Ângela et al. (orgs.). **Mulher e Política**. SP: Perseu Abramo, 1998.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO e DAVID ROCKEFELLER CENTER FOU LATIN AMERICA STUDIES**. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Washington D.C. /Rio de Janeiro: Elsevier, 2007
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992
- BRASIL**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: SEDH/PR, MEC, Ministério da Justiça, UNESCO, 2006.
- CHIANCA, Thomaz. Avaliando Programas Sociais: Conceitos, Princípios e Práticas. In **Desenvolvendo a Cultura de Avaliação em Organizações da Sociedade Civil**. São Paulo: Globa/: Fondo de Cultura Económica de Argentina. S.A: Buenos Aires, 2001.
- COMPARATO, Fabio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- COSTA, Frederico Lustosa e CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos In **Revista RAP**. Rio de Janeiro 37(5), p 969-992, set/out, 2003.
- COSTA, Ivone Freire; BRISOLLA, Ricardo Balestreri. (orgs) **Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios**. Salvador: EDUFBA, 2010.
- DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 2004.
- FERRARI, A. T. **Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: Mac-Hill do Brasil, 1982.
- FERNANDÉZ-BALLESTEROS, Rocío. **Evaluación de Programas**. Una Guía Práctica en Ámbitos Sociales, Educativos e de Salud. Editorial Síntesis S.A: Madrid, Espanha, 1995.
- LIMA, Roberto Kant; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências s Sociais-BIB**. Rio de Janeiro, n. 50.2 semestres de 2000. p.p 5-167

MANFREDINI, Cíntia. **A Participação Comunitária no Processo de Desenvolvimento Local**: um estudo no bairro dos Marins. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional do Departamento de Economia, Contabilidade e Administração) Taubaté: Universidade de Taubaté, 2005.147 f.

MARINO, Eduardo. **Manual de Avaliação de Projetos Sociais**. São Paulo, IAS- Pedagogia Social, 1998.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

PNUD. Agenda de Desenvolvimento Humano e sustentável para o Brasil do século XXI. Programa Regional de Estratégias de Desenvolvimento Local. Projeto PNUD – BRA/98/071. Relatório Final: Athalaia, PE, 2000.

REIS, Liliane da Costa. Avaliação de projetos como instrumento de gestão In: REIS, Liliane da Costa, **Apoio à gestão**. Rio de Janeiro: Rits, 1999.

ROCHA, Nívea Maria F. **Avaliação de Curso**: uma proposta em construção. Salvador. (Dissertação Mestrado em Educação da FACEB/UFBA), 1995.

SANTOS, Boaventura S. Uma concepção multicultural dos direitos humanos In **Revista Lua Nova** no. 39, 1997.

SANTOS, Edvalter S. Educação e Sustentabilidade In **Revista da FAEEBA**, Salvador: UNEB, v. II, n.18., pp. 259-279, jul/dez. 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIME, L. Educación, persona y proyecto histórico In MAGENDZO A. **Educación en Derechos Humanos**. Chile: Corporación Nac. Reparación y Reconciliación/ PIIE, 1994.

UNESCO. Educação: um tesouro a descobrir. Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, presidida por Jacques Delors. Brasília: UNESCO/ SP: Cortez, 2000

Artigo recebido para publicação em 30 de julho de 2012



CLIENTELISMO Y CONTROL SOCIAL EN UN PROGRAMA MATERNO-INFANTIL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Nicolás Santiago Dallorso*

Resumen: El clientelismo puede ser conceptualizado como aquel arreglo social que se sustenta en una relación dinámica e interactiva de dependencia entre actores de diferente estatus que adopta la característica de un intercambio de votos o lealtades por bienes o favores. No obstante, los actores sociales que participan en estas relaciones suelen no reconocerlas como lazos de dominación debido a la existencia misma del intercambio. La perspectiva del control social nos permite dar cuenta de la dimensión subjetiva de este proceso de naturalización. Por control social entendemos una particular clave de lectura que tiene en cuenta los aspectos que contribuyen a la producción de lo permitido y lo prohibido, configurando las estrategias tendientes a naturalizar y normalizar un determinado orden social, cuyos contenidos y sentidos no están pre-definidos sino que son objeto de disputa. El presente artículo estudia la vinculación entre prácticas de control social informal, políticas sociales asistenciales y emergencia de relaciones clientelares en el caso del Plan Vida de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, el surgimiento y la instrumentación del Plan Vida en la provincia de Buenos Aires fueron un factor de relevancia en el tránsito de un clientelismo denso hacia un clientelismo fino y, asimismo, esta transición se yuxtapone con una mayor presencia de mediadoras sociales en relación con los mediadores políticos, en las prácticas clientelares.

Palabras claves: clientelismo – control social – programas sociales – mediadores

Abstract: Clientelism can be conceptualized as that social arrangement that is sustained in a dynamic and interactive relation of dependence between actors of different status that adopts the characteristic of an exchange of votes or loyalties by goods or favors. Nevertheless, the social actors involved in these relationships often do not recognize them as bonds of domination due to the very existence of the exchange. The perspective of the social control allows us to realize of the subjective dimension of this process of naturalization. By social control we understand a particular key of interpretation that takes into account the aspects that contribute to the production of what is allowed and what is forbidden, setting up strategies to naturalize and normalize a given social order, whose contents and senses are not pre-defined, but are the object of dispute. This article explores the links between practices of informal social control, social policy and emergency of clientelar relations in the case of the Plan Vida in the province of Buenos Aires. In this respect, the emergence and the instrumentation of the Plan Vida were a relevant factor in the transformation from a dense clientelism towards a fine clientelism. Besides, this transition is juxtaposed with a greater presence of the social brokers in relation to the political brokers in the clientelar practices.

Keywords: clientelism – social control – social programs – brokers

INTRODUCCIÓN

El Plan Vida fue el programa de la Provincia de Buenos Aires destinado a disminuir el impacto de la pobreza en la población materno-infantil que comenzó a instrumentarse en 1994¹. El programa se caracterizó por la entrega diaria y personalizada de leche fluida, con refuerzos semanales y mensuales de huevos y cereales, y la distribución de estos alimentos recayó en mujeres voluntarias de cada barrio, denominadas *manzaneras*, quienes atendían cotidianamente, en sus casas, a las madres beneficiarias de esta intervención social. Junto a la entrega de alimentos existía otra línea de acción referida al control de la salud: la trabajadora vecinal era también la encargada de estrechar los vínculos entre los beneficiarios y los centros de salud. A partir de 1997 se comenzó a instrumentar un subprograma del Plan Vida: el Plan Comadres. Este programa complementario estaba dirigido a brindar información y colaborar con el control sanitario de las embarazadas beneficiarias del Plan Vida y su objetivo principal era disminuir el riesgo de morbilidad materno infantil. De esta manera, gran parte de la línea de acción referida al control de la salud, especialmente, en lo referente al acompañamiento de las mujeres embarazadas y a la distribución de ajueres para los recién nacidos quedó en manos de otras mujeres voluntarias, denominadas *comadres*. La última línea de acción que postulaba el programa se refería a la promoción comunitaria; en este sentido, se buscaba conformar una red social con capacidad para detectar las problemáticas sociales y para canalizar las soluciones.

En el contexto de mediados de la década de 1990, la gestión del gobernador Eduardo Duhalde² entendía que la transformación económica, llevada adelante en Argentina por el gobierno nacional del presidente Carlos Menem³ a partir de 1989, había sido necesaria, pero había golpeado a las familias de los sectores populares: los niños estaban desprotegidos y la autoridad de los padres había sido corroída por el desempleo y la pobreza; el “fundamentalismo neoliberal” se había convertido en moralmente degradante y socialmente corruptor, atomizador y anómico. Por lo tanto, era necesario fortalecer a las familias y afianzar la autoridad de los padres. En este sentido, el fundamento del Plan Vida puede ser vinculado a las particularidades de la política social conservadora, que se opone al individualismo y al liberalismo y que concede derechos sociales pero condicionados a la moral o a la lealtad de los asistidos.

A más de quince años de su creación y habiendo habido distintos recambios en las autoridades provinciales e importantes reformulaciones del programa, la red de manzaneras y comadres se mantiene y continúa en funcionamiento. Entre las principales reformulaciones del programa cabe destacar que en 2003 fue rebautizado con el nombre de Plan Más Vida-Comadres y que en 2008 se introdujo el pago de un subsidio a las familias beneficiarias a través de la entrega de una

tarjeta electrónica. Esta innovación ubica a esta política social asistencial en la senda de los programas de transferencias monetarias condicionadas y atenúa los rasgos que la colocaban en la tradición de las políticas de protección materno-infantil. Sin embargo, si bien esta transformación puede hacer pensar que implicaría el dismantelamiento de la red de manzanas y comadres, nuestra investigación muestra el carácter afianzado que tiene la presencia de estas trabajadoras vecinales en los espacios doméstico y comunitario de la provincia de Buenos Aires.

UN RECORRIDO POR EL CONCEPTO DE CONTROL SOCIAL

Rastrear la noción de control social es indagar en una de las formas mediante las cuales se ha pensado a las comunidades políticas y, en especial, al orden sobre el cual éstas están constituidas.

Distintos autores coinciden en afirmar que el concepto de control social se ha forjado en dos tradiciones académicas distintas (MELOSSI, 1992; PEGORARO, 1995; PAVARINI, 1999). La primera acepción del concepto de control social fue acuñada por la sociología norteamericana. En esta tradición se produce una definición de desviado fundamentalmente negativa: entendido como un sujeto escasa o patológicamente socializado. La diversidad es comprendida como un elemento a neutralizar a través, precisamente, de los mecanismos de control social. La segunda acepción de control social —aquella de tradición europea— se enmarca en el reconocimiento de la conflictualidad social y en el rol de la gestión del Estado como ordenadora de la vida civil. Esta conceptualización pone el acento en el papel del Estado en la gestión de aquello que aparece como amenazante para el orden social dirigiendo la mirada sobre el control social punitivo. Esto ha permitido la consolidación de la sociología del sistema penal, entendiendo a éste como una pieza clave del control social.

De este modo, durante el primer tercio del siglo XX, en Estados Unidos, se ha formulado y elaborado un desarrollo conceptual del control social para proveer una herramienta adecuada para abordar los problemas del cambio social. En la Universidad de Chicago, un conjunto de científicos sociales consideraron que en un escenario marcado por los desafíos del mundo moderno era preciso elaborar adaptaciones cooperativas, pacíficas y auto-regulativas que pudieran constituir el orden necesario para la comunidad política. De este modo, en este contexto, el concepto de control social estuvo asociado a un proyecto reformista que refería a la habilidad de la sociedad para regularse a sí misma y suponía una integración voluntarista que pudiera contrarrestar los efectos negativos que habían traído aparejados el incremento en la movilidad y en el transporte, las nuevas tecnologías de la comunicación masiva, las divisiones residenciales en las ciudades, la creciente brecha entre valores urbanos y rurales, las grandes migraciones por

motivos económicos y la progresiva distancia entre los niños y sus padres. Los trabajos de Ross y Park se inscriben en este marco de preocupación por los excesos de un capitalismo irrestricto de libre mercado, comprometidos con una concepción del control social basado en la voluntad de paz, comunicación e integración.

A partir de mediados de la década de 1930 y, en especial, a partir del estructural-funcionalismo, se produce un giro clave en la teoría del control social. El control social deja de corresponderse con ese ideal activo de integración a partir de la política social, en un marco multicultural, y pasa a referirse a los procesos que producen conformidad a través de la socialización o la represión. El control social se convierte, entonces, en una característica del sistema social, en una necesidad sistémica del Estado de Bienestar de contrarrestar las tendencias desviadas. Así, en Parsons (1951) se considera al control social en términos de producción de consenso (esto procede de la identidad entre fines sistémicos y fines individuales); de esta forma, el control social describe los procesos de inducción a la conformidad como mecanismos de autorregulación sistémica. Aún dentro del esquema parsoniano, Merton (1965) advierte cierta debilidad de la estructura reguladora cuando existe una limitada posibilidad de acceso a los medios legítimos para la obtención del éxito económico. En esta tradición, el análisis del control social se desentiende de la pluralidad de grupos y sistemas de valores y de la conflictualidad de los procesos sociales. El giro producido consolida una concepción del control social que hace referencia, casi con exclusividad, a la reacción a la desviación.

Desde el paradigma interpretativo, los procesos de control social se han vinculado al análisis de discurso. El interaccionismo simbólico privilegió un concepto de control social referido a los procesos de inducción a la conformidad. Así, se lo concibe como el conjunto de mecanismos productores de consenso en tanto dadores de sentido y significados a nivel microsociológico (BECKER, 1983, LEMERT, 1967). Las tesis del interaccionismo han estudiado la desviación tanto desde los discursos de su definición como los de su control. En lo relativo al ámbito de las instituciones totales, Goffman (1970a; 1970b) ha estudiado cómo los recluidos e institucionalizados caen en un proceso de desestructuración de su personalidad. A su vez, para los etnometodólogos la construcción del orden se centra en el compartir las reglas interpretativas que hacen la comunicación posible (GARFINKEL, 1968). Estas dos corrientes de la sociología estadounidense estrechamente vinculadas (interaccionismo y etnometodología) han dominado las investigaciones inscriptas en lo que se ha denominado el enfoque del etiquetamiento. En este sentido, este enfoque postuló que el estatus social del desviado presupone necesariamente el efecto de la actividad de las instancias oficiales de control social, de manera tal que no llega a formar parte de ese estatus quien, habiendo

tenido el mismo comportamiento, no ha sido alcanzado por la acción de aquellas instancias.

La tradición europea, por su parte, señala la relación que el control social guarda con el Estado. A diferencia de su versión norteamericana, los estudios europeos del control social se enmarcan en el reconocimiento de la conflictualidad social y en el rol de la gestión del Estado como ordenadora de la vida civil. Esta conceptualización pone el acento en el papel del Estado en la gestión de aquello que aparece como amenazante para el orden social dirigiendo la mirada sobre el control social punitivo. Esto ha permitido la consolidación de la sociología del sistema penal, entendiéndolo a éste como una pieza clave del control social. Particularmente aquellas ramas especializadas —que se conocen como criminología crítica o sociología de la desviación— abordaron la investigación de las prácticas de control social desde una teoría económico-política de la desviación y de la criminalización, utilizando instrumentos conceptuales e hipótesis elaboradas en el ámbito del marxismo. En la criminología crítica la categoría de control social denomina a los procesos dirigidos a mantener y reproducir las condiciones que dan lugar a los desequilibrios de poder. Esta perspectiva analiza la producción de desviación como resultado de procesos de definición, estigmatización y castigo. La criminología crítica considera al delito como un comportamiento definido por la ley penal y eleva a un análisis macrosociológico los planteamientos del enfoque del etiquetamiento, contextualizándolos política e históricamente en relaciones de poder (BARATTA, 1986). Se muestran las reducciones que, tanto en el plano social como penal, tienen lugar en torno al delito. De esta manera, se diferencia el derecho penal de la política penal. Así, Pegoraro (2002) indica que esta última posee una lógica que responde más a relaciones de fuerza que al enunciado de la ley penal. En esta dirección la selectividad del sistema penal revela que no se criminaliza a sujetos poderosos. Esto supone la impunidad social-penal del delito económico organizado: la organización delictiva dedicada a negocios legales-ilegales de una cierta complejidad política-jurídica con la necesaria participación de instituciones y/o funcionarios estatales.

Para los fines de este artículo utilizamos el concepto de control social como clave de lectura para abordar los distintos procesos tendentes a naturalizar un determinado orden social construido, prestando especial atención al papel que tienen en estos procesos las políticas sociales (PEGORARO, 1995; PITCH, 1992). A su vez, esta noción considera que los procesos de control social no son homogéneos ni universales, sino heterogéneos y particulares y que, por lo tanto, el orden social siempre es una construcción compleja e inestable resultado de interacciones conflictivas; es decir, un orden político-social transitorio aunque no indeterminado. De este modo, los contenidos y sentidos de estos procesos no están plenamente pre-definidos sino que, por el contrario, son objeto de disputa y,

en consecuencia, de redefiniciones constantes. Entonces, la naturalización del orden social, que se estructura a partir de un conjunto de múltiples producciones de sentido acerca de lo permitido y lo prohibido, se vale de un abanico de intervenciones que incluye la coerción, la desmoralización, la neutralización, la cooptación o la integración, entre otras. Por ello, aquí no se trata sólo del estudio de las maneras en que se prohíbe un comportamiento y se reacciona frente a él (estrategias ligadas a un modelo jurídico de control basado en la prohibición, la censura y el castigo) sino que es necesario analizar cómo se producen comportamientos valorados (estrategias productivas tendentes a crear un tipo humano deseado) (FOUCAULT, 2002A y 2002B; MELOSSI, 1992). De este modo, el control social no es ni única ni principalmente represión (aunque la incluya), sino la construcción en curso de subjetividades valoradas socialmente.

Desde esta perspectiva, los procesos de transformación de situaciones sociales problemáticas o conflictuales en no-problemáticas deben ser entendidos como mecanismos dirigidos a crear, mantener o reproducir las condiciones de posibilidad para la emergencia de desequilibrios de poder, al mismo tiempo que contribuyen en la consolidación de estructuras de autoridad no compartida y en la naturalización de intercambios desiguales entre sujetos. En este sentido, compartimos con Tamar Pitch la idea de que la noción de control social puede ser usada como un arma en conflicto para desnaturalizar al mundo, para hacer de lo tomado-como-dado algo problemático y hacer evidente lo injusto (PITCH, 1992).

Se ha señalado que el significado del concepto mecanismos informales de control social es relativo en términos culturales (ZVEKIC, FINDLAY, 1987), sin embargo, podemos afirmar que radica en las interacciones cotidianas de la sociedad civil; por ello, es posible definirlos como controles sociales de la vida cotidiana. Estos controles sociales son ejercidos por las familias y las comunidades y suelen complementarse con las disciplinas impuestas en las escuelas, los lugares de trabajo y otras instituciones. Su efectividad se sustenta en el hecho de que los vínculos interpersonales establecidos en estas instituciones crean obligaciones y restricciones que imponen costos significativamente altos a la posibilidad de realizar prácticas consideradas prohibidas. Las características principales de los controles informales son: que se anclan en lo local; que están enraizados en un sentido compartido o en los firmes vínculos del parentesco; y que intervienen de manera íntima a partir del contacto cara a cara. De este modo, frecuentemente se los conceptualiza como controles espontáneos, es decir, prácticas aprehendidas, no reflexivas y habituales de mutua supervisión, reprobación, sanción y avergonzamiento llevadas adelante, rutinariamente, por los miembros de la comunidad. La relación de proximidad, que caracteriza al funcionamiento de los mecanismos informales de control social, posibilita la reactivación de las relaciones de reciprocidad implícitas que unen a los miembros de una comunidad sobre la

base de su pertenencia territorial. En este sentido, estos mecanismos se fundan en un pensamiento solidario con el “concepto romántico-pastoral de la cohesión social original basada en la familia” y con los discursos sociales que anhelan el retorno a una “comunidad pura autorregulada” (ZVEKIC, FINDLAY, 1987, p.22).

A partir del escenario abierto por la crisis de los arreglos institucionales *welfaristas* y su consecuente reestructuración hubo una recuperación de la relevancia de los mecanismos informales de control social en materia de control de conductas consideradas desviadas. Con la declinación del *welfarismo* penal y del control del delito correccionalista – cuyo rasgo ideológico característico eran las intervenciones destinadas a la rehabilitación, en lugar de los castigos retributivos– se produjo la erosión del “mito del Estado soberano y su monopolio del control del delito” (GARLAND, 2005, p.188). De esta manera, socialmente se percibe que el Estado pierde capacidad de gestionar conflictos y que los mecanismos formales estatales de control social son ineficaces. En este nuevo escenario – resultante del proceso de reestructuración de los mecanismos de control social – el Estado participa, colabora y contribuye en la conformación de una constelación de controles más amplia que puede incluir controles radicados en el espacio familiar, en el espacio comunitario o en el espacio laboral. Así, la responsabilidad del Estado es, en lugar de consignar la tarea de control de las prácticas indeseadas a una única agencia especializada, sostener y acrecentar los vínculos entre estos múltiples actores.

De acuerdo con lo expuesto creemos conveniente considerar a los mecanismos de control social no a partir de una división fundamental entre mecanismos formales, por una parte, y mecanismos informales, por otra; por el contrario, pensamos que es más provechoso analizar cada mecanismo en un *continuum* dinámico de formalización que permita abrir paso a la identificación de otras características centrales de la estrategia de control como, por ejemplo, el nivel de democratización de cada instancia de autoridad o el grado de legitimidad social con que cuentan.

LAS RELACIONES CLIENTELARES DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONTROL SOCIAL

El clientelismo puede ser conceptualizado como aquel arreglo social que se sustenta en una relación dinámica e interactiva de dependencia entre actores de diferentes estatus que, en el campo de la competencia electoral, adopta la característica de un intercambio de votos o lealtades políticas por bienes o favores; no obstante, los actores sociales que participan en estas relaciones a menudo no las reconocen como lazos de dominación. Como señalara Weber, en referencia a las relaciones de dominación, los dominados actúan guiados por mandatos como

si éstos respondieran a una disposición interior. En este sentido, el sociólogo alemán entiende por dominación

un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ('mandato') del 'dominador' o de los 'dominadores' influye sobre los actos de otros (del 'dominado' o de los 'dominados'), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ('obediencia') (WEBER 2002, p.699, énfasis en el original).

La permanencia de las relaciones clientelares puede explicarse como el resultado de un proceso de naturalización y cristalización de los mencionados vínculos dinámicos e interactivos. Profundizar en este proceso equivale a responder a la pregunta sobre cómo la resolución de problemas puede contemplar la consolidación de un balance de poder desigual; en otras palabras, qué mediaciones están presentes entre un favor otorgado y la fijación de una relación de dominación. Entre las mediaciones más importantes que hacen posible la naturalización y cristalización de la relación de dominación, queremos destacar el papel determinante que desempeña el intervalo temporal entre la ayuda y la retribución. Como señala Auyero, retomando a Bourdieu, este intervalo temporal opaca el intercambio

y permit[e] que dos actos perfectamente simétricos pare[zan] actos únicos, no vinculados [...] es como si el intervalo de tiempo, que distingue el intercambio de obsequios del toma y daca, existiera para permitir a la persona que da, *vivir su obsequio* como un obsequio sin devolución, y a la que devuelve, vivir su contraobsequio como gratuito y no determinado por el obsequio inicial (AUYERO, 2001, p.192, énfasis en el original).

El trabajo de Auyero (2001) sobre el funcionamiento del clientelismo político del peronismo entre los pobres del Conurbano Bonaerense analiza la red de relaciones que los habitantes de asentamientos establecen con referentes políticos para obtener medicamentos, comida y soluciones a los problemas cotidianos. Asimismo, explora la creciente superposición de redes informales de sobrevivencia y de redes políticas. Mientras que el trabajo etnográfico de Auyero (2001) pone el énfasis en la red de resolución de problemas, Levitsky (2005), desde un abordaje politológico, entiende al clientelismo como un patrón informal de organización política en el cual los recursos del Estado, en especial los empleos públicos, son la principal moneda en el intercambio político entre los actores partidarios de mayor y menor nivel. Este autor enfatiza que las características organizacionales del Partido Justicialista (PJ)⁴ le permitieron adaptarse y transformarse, en el contexto del proceso neoliberal de desindustrialización, desde un partido sindical a un

partido clientelista. Maristella Svampa (2004) también aborda la transformación de las estrategias de inserción del PJ en los sectores populares a partir de la declinación del poder sindical y el empobrecimiento creciente de sus bases políticas tradicionales. Para esta autora, el peronismo pudo garantizar su hegemonía en el mundo popular a partir del armado de una densa red de relaciones territoriales cuyo rasgo mayor fue el clientelismo afectivo; a saber, un vínculo donde convergían la dimensión utilitaria de la política, reforzada por la omnipresencia de las demandas dirigidas hacia las instituciones políticas, y la dimensión afectiva, manifiesta a través de diferentes modalidades de identificación con los líderes: fundamentalmente, la lealtad y la memoria peronista. Por su parte, Miguel Trotta subraya que la perduración en el tiempo de las relaciones clientelares descansa en que los beneficios concedidos incorporan cierta representación adherida legitimante. En estas relaciones clientelares cumplen un rol preeminente los mediadores, quienes como intelectuales orgánicos, transmiten “pautas culturales, valores, símbolos e ideologías” (TROTTA, 2003, p.30).

Desde la perspectiva del control social que utilizamos en este artículo, la naturalización del orden social dominante implica, en este marco, no sólo la cristalización de un balance de poder desigual entre patrones y clientes sino, también, la rutinización de conductas individuales y grupales aceptables; en otras palabras, los procesos de inducción a la conformidad se valen de un abanico de intervenciones que incluye desde la coerción a la neutralización-integración.

TRANSFORMACIONES DEL CLIENTELISMO DENSO A PARTIR DEL PLAN VIDA

Robert Gay (1997) es quien distingue las modalidades del clientelismo entre densas y finas. A partir de su investigación empírica sobre relaciones de dependencia entre élites y masas en el Brasil contemporáneo, este autor, siguiendo el trabajo de Jonathan Fox (1994), sostiene que “las formas ‘clásicas’ o autoritarias de clientelismo, definido de manera acotada, pierden su significado en contextos de creciente disputas políticas y sociales” (GAY, 1997, p.81). Además, Gay afirma que, para el caso brasileño y, especialmente a partir de la labor persistente de los llamados nuevos movimientos sociales que emergieron en ese país entre el final de la década de 1970 y principios de la de 1980, se han debilitado las relaciones clientelares densas, es decir, el intercambio explícito de votos por favores. No obstante lo cual, el autor señala que este debilitamiento no condujo a situaciones, propias del pluralismo, en las que el acceso a las prestaciones por parte de la ciudadanía estuviesen garantizadas sobre una base universal independientemente de cualquier filiación, sino que se activaron mecanismos más sutiles y sofisticados de movilización. Estos últimos arreglos, que corresponden al clientelismo denominado fino o institucional, se caracterizan por no contemplar de manera

explícita el intercambio de favores por votos y por aparecer como una negociación pluralista sobre derechos ciudadanos.

De esta manera y de forma análoga es que podríamos pensar el surgimiento e instrumentación del Plan Vida (y luego del Plan Más Vida-Comadres) en la provincia de Buenos Aires como un momento destacado en el tránsito de un clientelismo denso hacia un clientelismo fino en Argentina.

El lanzamiento del Plan Vida en 1994, como dijimos antes, fue, por una parte, la respuesta asistencial que el gobierno provincial adoptó para paliar las carencias de un sector de la población que, en ese escenario, se encontraba en condiciones de vulnerabilidad como consecuencia del ajuste estructural que llevó adelante el gobierno nacional pero, por otra parte, fue considerado por Duhalde como una intervención estratégica para poder presentar su proyecto político como alternativa superadora del menemismo en el mediano plazo. El Plan Vida se recortó sobre una problematización de la cuestión social que articulaba una trama argumentativa que escenificaba privilegiadamente la gravedad de la situación social del Conurbano Bonaerense⁵ y alertaba sobre los riesgos que esta situación entrañaba a partir de la alta concentración de población total, los índices en aumento de población con Necesidades Básicas Insatisfechas, el virtual colapso de servicios y la creciente confrontación social. La propuesta de fortalecimiento moral de la familia se materializó, entonces, a partir de la apelación a una identidad femenina esencializada en su rol materno: la convocatoria a las mujeres de los sectores populares para defender a sus hijos fue un elemento central del discurso político del gobernador y su esposa⁶. De este modo, una de las características distintivas del Plan Vida fue el despliegue de este dispositivo de intervención territorial particular: la extensión de una amplia red de vecinas voluntarias encargadas de la entrega de leche y un complemento nutricional a los niños hasta el ingreso escolar, a las mujeres embarazadas y a las nodrizas y la detección de las mujeres embarazadas y su acompañamiento en los controles de gestación. Para ello fue necesaria la convocatoria y selección de mujeres residentes en los barrios donde se implementara el Plan que se ofrecieran a realizar estas tareas. Una vez seleccionada la trabajadora vecinal, ésta asumió la responsabilidad de atender una zona que comprende entre cuatro a diez manzanas y se designa su domicilio particular como boca de expendio para la distribución de los alimentos.

El Plan Vida fue presentado públicamente, por parte de la administración duhaldista, como un proyecto que buscaba despolitizar la política social: la convocatoria a la comunidad fue para realizar una tarea social que se presentaba como opuesta al trabajo político partidario. El énfasis puesto en que fuesen las mujeres quienes lideraran la iniciativa se asentaba en que el trabajo de las manzanas era considerado una extensión natural de la función biológica de reproducción, lo que limitaría cualquier sospecha de utilización político-partidaria.

Se trataba de extender los valores considerados femeninos, domésticos y propios de las relaciones familiares al espacio político para suplantar los intercambios espurios e interesados de este espacio por relaciones basadas en la generosidad. El carácter voluntario y gratuito del trabajo que realizarían las trabajadoras vecinales junto a la reivindicación del sacrificio, la entrega y el desinterés que la tarea implicaba contribuía a distinguir el trabajo de las manzaneras y comadres del rol que desempeñaban los punteros políticos⁷. Asimismo, la distribución focalizada pero masiva, prolongada y no aleatoria de los recursos alimentarios que el Plan otorgaba buscaba separarse de la entrega discrecional que caracterizaba al reparto clientelístico partidario.

No obstante lo cual, pudo observarse que la implementación del Plan Vida fue efectivamente un instrumento altamente valorado, por el gobernador y su esposa, para estrechar los vínculos entre su gestión y los sectores populares de la provincia y, en este sentido, acumular capital político y legitimidad para su proyecto electoral de mediano plazo. En este sentido, es relevante el énfasis puesto en la identificación y la personalización del agente responsable de la distribución de los alimentos, en este caso la esposa del gobernador, Hilda "Chiche" Duhalde. En palabras de Laura Masson:

El énfasis en la solidaridad, la presencia de especialistas de lo social y la naturalización de las tareas femeninas en los discursos del gobernador y del nuevo grupo de mujeres que se desempeñaba en 'lo social' estaba destinado a la 'despolitización' de las políticas sociales. Pero con la esperanza de que este trabajo, supuestamente no contaminado con intereses partidarios, se refleje en algún momento en la cantidad de votos (2004, p. 115).

De este modo, se apoya nuestra lectura de la reconfiguración de las relaciones clientelares a partir de la implementación del Plan Vida, donde las mujeres que fueron convocadas a ser protagonistas de la distribución de alimentos, en el marco de una política social asistencial, también fueron interpeladas a realizar una nueva forma de hacer política desafiando redes clientelares ya establecidas. En nuestras entrevistas, estas cuestiones son explícitamente señaladas:

Cuando empezamos con el Plan Vida, nos dijeron que lo de nosotras, las manzaneras, no era política... entonces yo le digo: "¿A quién le vas a hacer creer que no es política? ¿Quién nos va a bajar los alimentos? La política". Yo lo único que pedí es que sea todo transparente, que si vienen las cosas, que las cosas lleguen a los chicos. [...] Entonces, las chicas malpensadas dijeron: "acá tenemos las zapatillas y la mercadería para nuestros chicos, para nuestros nietos y los otros que esperen"; "No. Esto no es política" le dije yo "en la política se hace eso, como están acostumbradas. Acá, al Plan Vida, las que

son punteras no entran". (BLANCA, ex-referente barrial del PJ y manzanera de Barrio Las Hortensias)⁸.

Jamás ningún político que me conoce va a decir: "Pocha está usando a la gente para hacer política partidaria". Yo jamás voy a hablar de política partidaria acá en este comedor. Yo tengo un local que alquilo, local que alquila el partido, ahí voy cuando no tengo que estar acá, en el comedor... (POCHA, referente barrial de Barrio Las Hortensias, actualmente mediadora del intendente).

A nosotras "Chiche"⁹ nos dijo que no podíamos hacer política con el Plan Vida. Que el Plan Vida no era para hacer política. Que si queríamos hacer política, la teníamos que hacer aparte del Plan Vida. [SUSANA, comadre y referente barrial de Villa de la Infanta]

Es en este sentido que consideramos que el surgimiento e implementación del Plan Vida intentó por una parte separarse de (e, incluso denunciar como ilegítimos) a los intercambios clientelares que se establecían a partir de la instrumentación de la asistencia social, sin embargo, por otra parte, buscó que el programa social se convirtiese en una pieza relevante en el vínculo entre la administración provincial y los sectores populares. De este modo, podemos señalar al Plan Vida, en su emergencia e implementación, como un caso privilegiado en Argentina de la compleja transformación de una modalidad densa de la práctica clientelar a una modalidad fina. Por supuesto, la transformación de un proceso de esta complejidad no puede dividirse en etapas o rupturas claras sino que intentamos realizar un acercamiento que nos permita comprenderla a partir del desarrollo de umbrales de inteligibilidad de las prácticas relevadas. En ellas, más que el reemplazo de un modelo clientelar por otro, asistimos a una reestructuración del clientelismo con la fragmentación, diversificación y yuxtaposición de modalidades densas y finas.

DISTINTAS MODALIDADES DE MEDIADORES: LA EMERGENCIA DE LAS MEDIADORAS SOCIALES

Una vez que hemos ahondado en la transformación de los arreglos clientelares, podemos observar que la transición de los arreglos informales de dependencia, desde los intercambios explícitos de lealtades políticas por votos hacia mecanismos más sutiles de movilización, se yuxtapone con una mayor presencia de las mediadoras sociales, en relación con los mediadores políticos, en las prácticas clientelares. Esta observación es la otra cara de la siguiente aseveración: las mediadoras sociales poseen mayor facilidad que aquéllos para adaptarse al clientelismo fino, en la medida en que poseen una mayor diversidad de relaciones

y oportunidades (por ejemplo, conocer el modo como debe gestionarse un trámite o un reclamo formal).

En el clientelismo, en tanto vínculo afectivo que estructura intercambios informales, no sólo se estructura la relación patrón-cliente sino que cobra especial relevancia el rol que cumplen los mediadores, quienes transfieren recursos, bienes y servicios desde la estructura estatal hacia la comunidad local. Auyero (2001) señala que más allá de las diferencias entre capituleros, gestores, padrinos políticos, caciques, caudillos barriales, referentes o punteros su función esencial es la misma

operan como mediadores, como '*go-between*s' [...] intermedian entre sus *caudillos*, *chefes políticos*, *ward bosses* y los clientes. Los referentes, que son expertos manipuladores de información y de gente, gozan del poder posicional que acompaña a su función mediadora y canalizan recursos desde el patrón a los clientes, y votos y apoyo desde los clientes a la persona que controla los recursos materiales y simbólicos" (AUYERO, 2001, p.97, énfasis en el original).

El trabajo de María Inés Peralta (2006) introduce, en la literatura sobre el clientelismo, el concepto de mediador social, a quien define como aquel mediador

cuya mayor fortaleza no se asienta en una vinculación previa con estructuras político-partidarias tradicionales sino en ser 'uno más del barrio'; [...] es un habitante del barrio que ha ido ganando en el juego clientelar a través de la acumulación de capital social y cultural; esto es lo que le ha permitido ubicarse en una posición distinta a aquélla de la cual partió (cliente), aunque en ciertas situaciones juegue como tal" (PERALTA, 2006, p.133).

Además, la autora señala como características distintivas de este mediador, en relación con el más clásico mediador político, que el primero es generalmente una mujer y que el sostén de su legitimidad está asociada a su posición como vecina, lo que justifica los vaivenes con diferentes patrones en pos de obtener beneficios para los iguales, a diferencia del mediador político quien debe su lealtad a un patrón y que en caso de quiebre de la misma, éste influye significativamente en forma negativa en su relación con los clientes. En este sentido, la propuesta de Peralta (2006) es que el resultante clientelismo social podría ubicarse en una posición intermedia en un *continuum* cuyos polos fuesen el clientelismo político (verticalidad) y la ayuda mutua (horizontalidad).

A partir de numerosas observaciones prolongadas y entrevistas abiertas, que incluyó nuestro trabajo de campo, hemos podido relevar la ramificación de redes de intercambios a partir de la implementación de programas sociales de

asistencia. Además, hemos evidenciado que estas redes informales de sobrevivencia también son utilizadas para la regulación de conductas indeseadas a partir del lugar privilegiado que tienen las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida-Comadres en el Conurbano Bonaerense. En este entramado de relaciones sociales - anclado en lo local y constituido por solidaridades, cuidados, controles y conflictos - participan distintas mediadoras, con desiguales trayectorias: una de ellas es clásicamente una mediadora política (Blanca); otra ("Pocha") que es, además, la principal mediadora en el barrio, si bien detenta muchas de las características de las mediadoras sociales, comparte con la mediación política la fuerte lealtad a un patrón partidario (el intendente actual); por último, otras (entre ellas Francisca y Celia) participan en mediaciones sociales desde su rol inferior en las relaciones de dependencia.

Blanca es trabajadora vecinal titular del Plan Más Vida, es manzanera hace más de 10 años. Vive en Barrio Las Hortensias desde 1977. Blanca tiene dos hijas, un hijo y ocho nietos. No es una trabajadora vecinal más: en las reuniones con los funcionarios municipales no deja de hacer oír su voz y el resto de las manzaneras y comadres la escuchan con atención. En el barrio es reconocida por ser una de las mujeres que más luchó por las tierras y por la construcción de viviendas. Durante muchos años militó en el PJ e hizo campaña por sus candidatos. Desde hace cinco años su único hijo varón está detenido por robo a mano armada y todavía espera su juicio. Desde entonces, Blanca pidió ayuda a los distintos políticos para los que había trabajado y no consiguió nada. En este período, el PJ perdió relevancia en la política local a manos del gobernante partido municipalista, ella se fue distanciando de los patrones políticos peronistas, al punto de enfrentarlos y de retirarse como mediadora política.

Entrevistador: ¿Y por qué pensás que te eligieron a vos como manzanera?

Blanca: No sé... no sé... porque yo siempre andaba en la política, era..., era..., ¿cómo se llama esto?, fiscal, yo nunca cobraba nada, yo iba *ad-honorem* a ser fiscal o ser movilizadora, buscar la gente, entonces... no sé, será por la buena onda... no sé...

E: Eras conocida.

B: Era conocida y sabían cómo trabajaba

E: ¿Qué hace una movilizadora?

B: Busca gente, va a visitar a la gente porque es sociable; yo soy una persona que se llevaba bien con la gente, porque la que se lleva mal con vos, no te abre más la puerta. Entonces yo iba a visitar a la gente y le llevaba el voto y se comprometían conmigo de que yo las tenía que venir a buscar o venían a la mesa y de ahí la llevábamos en remis...

E: Ah, en los días de elecciones...

B: Para las elecciones, las llevábamos y las traíamos, porque no perdíamos a

esa gente porque después van a venir más elecciones y esa gente si la dejás tirada no te va a venir a votar más.

E: ¿Y qué sería “dejarla tirada”?

B: Dejarla en el colegio y no ir a buscarla más.

E: Ah, y en el tiempo de elección a elección ¿las ibas a visitar?

B: Sí, siempre teníamos reuniones. Teníamos reuniones, por ejemplo, en las Unidades Básicas, las invitábamos o cuando había un *lunch* o una cena, un asado...

E: o un acto...

B: O un acto, esa gente iba. Claro, venía el colectivo y decía “bueno, Blanca, vamos”.

B: ...¿¿qué me va a venir a engrupir a mí?! Todos sabían que yo trabajo, [y yo le dije al funcionario] “y el trabajo que yo tengo, no lo tengo gracias a usted ni a Oscar ni al intendente ni a nadie, yo me lo busqué, ¿sabe cómo me lo busqué? Cirujeando, me lo busqué. Yo cirujeaba, yo cirujeaba y gracias a lo que yo trabajé hice una pieza y me metí a vivir en esa casa y todavía la sigo piloteando”, le dije yo. Y lo que voy a seguir...

E: Entonces, a vos la política nunca te dio beneficios.

B: Nunca. No me dieron nada, nada, todo *ad-honorem*. Porque “si yo gano... te doy un puesto de trabajo”; pedí un puesto de trabajo para mi marido; ahí está: nunca tuvo, pedí un puesto de trabajo para mi hijo, como para que no saliera a delinquir; jamás lo tuvo, ahí está: preso [la voz entrecortada].

E: ¿Tu hijo está preso?

B: (silencio) ¿Gracias a qué? Gracias al concejal, gracias a Oscar, gracias al otro intendente que había estado... A ése le hicimos la re-política, le hicimos con mi comadre, papeles llevábamos con mi hijo, ¿cómo era? Empapelábamos: salíamos hasta las 2 ó 3 de la mañana, ¡por un trabajo!

[Blanca, ex-referente barrial del PJ y manzanera de Barrio Las Hortensias].

Pocha es referente barrial de Barrio Las Hortensias. Tiene 64 años y hace más de 40 que vive en el barrio. Ella es viuda y tiene 15 hijos a los que - dice orgullosa - “crié en el barrio”. Dos de sus hijas son manzaneras y una de sus nietas es comadre del Plan Más Vida-Comadres. Su hijo Sergio fue manzanero y, actualmente, es funcionario municipal y mediador político del intendente. Pocha es también, sin dudas, una de las personas más conocidas de todo el barrio, todos la conocen y muchos acuden a ella para resolver sus problemas. Su trabajo comunitario se remonta a la década de 1960, años en los que junto a otros vecinos conformó una comisión que creó un Centro de Alfabetización. Hoy en día tiene un comedor en el que, además, funciona un Centro Cultural. Asimismo, actualmente es mediadora del intendente y alquila un local para el partido en tiempos electorales. En las palabras de Pocha podemos observar claramente una de las características que Peralta le adjudica a las mediaciones sociales: “si bien [...] estos mediadores

[...] reproducen en sus prácticas intercambios clientelares, se debe resaltar la coexistencia de un discurso cuestionador en ellos” (2006, p.135), donde conviven las prácticas clientelares y sus críticas mismas.

Pocha: ... yo trabajé con todas las gestiones municipales: trabajé con el FREPASO¹⁰, trabajé con el ARI¹¹, trabajé con el peronismo, trabajé con la Alianza¹², trabajé con los radicales, trabajé con todas las gestiones [...] yo adoro a la política, me encanta la política pero... ¿cómo decirte? pongo un límite, esto yo no lo hago por política partidaria, lo del comedor, lo del plato de comida caliente; esto es una parte de mí, de dentro de mí... Hace muchos años que decidí dar un plato de comida, la copa de leche... Hoy no estoy de acuerdo con eso. Hoy estoy de acuerdo con que cada chico tiene que comer en casa con su papá y su mamá porque ahí es donde empieza la educación.

P: ...yo fui criada en la política peronista...

E: ¿Usted trabajó para el peronismo?

P: ¡Sí! Acá venían y te decían: “te damos una camioneta y andate al Mercado Central y retirá todo lo que tiran”. Nosotros teníamos que ir al Mercado Central a limpiar los restos y eso le dábamos a la gente... le dábamos nosotros y le daban ellos, en el tiempo de la política.... Te estoy hablando de los peronistas... la gente que atiende el peronismo [...] entonces hoy, con mis 64 años, me doy cuenta que fui usada políticamente por el peronismo... [...] pero me fui agradecida, estoy contenta por tener oportunidades, de tener conocimientos, de aprender...

P: La política influye, fijate... la política influye... acá siempre la política partidaria interfiere en estas cuestiones [...] Porque yo te puedo dar nombres de muchos “punteros” barriales que hoy quieren estar al lado del intendente.

E: ¿De acá, del barrio?

P: De acá, del barrio y no supieron hacer las cosas como corresponde. No saben llevar las cosas adelante. Ellos llevan las cosas adelante pero una parte para su beneficio propio, para su bolsillo y la otra mínima, para la comunidad. Eso existió siempre, querido, acá. Siempre existió.

(POCHA, referente barrial de Barrio Las Hortensias, actualmente mediadora del intendente).

Francisca es jefa de censistas del Plan Más Vida. Al igual que el resto de las trabajadoras vecinales del Plan no cobra por esta labor. Vive en la Villa 14 de Noviembre desde el año 1973. Tiene una hija de 10 años. Actualmente trabaja como empleada contratada en la municipalidad. Nunca participó activamente en la política partidaria. Su trabajo le permite tener acceso a información valiosa para sus vecinos. Por su parte, Celia es extranjera. Hace diez años llegó al país y al barrio. Vino con cuatro hijos y aquí se casó y tuvo su quinta hija. Hace siete años es manzanera del Plan Más Vida. El último año participó, con otras trabajadoras vecinales del Plan,

en el Encuentro Nacional de Mujeres. Desde entonces, está embarcada en la conformación de un Consejo Barrial de la Mujer.

Celia: Yo estoy acá [como manzanera] porque la gente me eligió. En una reunión de beneficiarios me votaron por una propuesta de la trabajadora social; pero, en cambio, los que están en la salita de primeros auxilios son todos puestos políticos...

C: Sigo luchando por los derechos de la mujer desde otro punto: voy al Consejo, estoy tratando de armar, [...] estamos, tratando de armar un Consejo de Mujeres acá, en Villa I4 de Noviembre. Para que podamos también tener peso en las políticas del municipio, sea el que sea el gobierno que quede, sea el intendente o lo que venga, sea radical, peronista o lo que sea. Queremos que esto sirva. (CELIA, manzanera de Villa I4 de Noviembre).

En la reunión de las trabajadoras vecinales con el secretario de Acción Social del Municipio, Celia comienza a hablar y hegemoniza la discusión con sus palabras. Es un discurso bastante confrontativo y similar a lo que me planteó en las entrevistas que tuvimos. El secretario intenta contestar; acepta mucho de lo que Celia dice; es más, dice que lo comparte pero que no entiende a qué va. La discusión recorre distintos tópicos: la calidad de la mercadería, la descentralización que lleva adelante el municipio, otras demandas barriales (falta de luz, cortes de aguas, cloacas), etc. [...] Una de las cosas que Celia planteó es que las manzaneras "siempre estamos para todo... para avisar si se corta la luz, para avisar sobre nuevos planes, para atender a los funcionarios o cuando vienen los estudiantes..." (algo así me había dicho en la entrevista). [Nota de campo I6 de enero de 2007]

Salí de la salita y me encontré con Francisca nuevamente. Le conté que la reunión de trabajadoras vecinales no se iba a hacer, que me habían comentado, en la salita, que se había suspendido para el martes que viene, que ya habían puesto un cartel en la iglesia. Entonces le propuse ir a ver a Blanca porque quería entrevistarla. Antes pasamos por la iglesia y vimos el cartel. Cuando llegamos a la casa de Blanca nos atendió el marido que nos dijo que no estaba, que había ido a la clínica. Dado que no podía hacer la entrevista, la acompañé a Francisca a buscar planillas, es decir, ir por las casas de las trabajadoras vecinales a relevar si tenían ingresos al Plan. [...] A todas las trabajadoras vecinales que íbamos visitando Francisca les informaba de la suspensión de la reunión y que ya estaba listo el pago anual de \$100 que reciben las manzaneras a fin de año. (Nota de campo 26 de diciembre de 2006).

Ayer llamé a Francisca para confirmar el encuentro agendado y me propuso acompañarla a retirar planillas de las trabajadoras vecinales de la villa. [...] Cuando visitamos a Eva nos recibió en la entrada de su casa, [...] en un momento en la charla le pidió a Francisca que la asesorara respecto de la conveniencia de pasarse

al Plan Familias o quedarse en el Jefes y Jefas. (Nota de campo 24 de octubre de 2006).

Como afirmábamos más arriba, la transición desde una modalidad de clientelismo denso hacia modalidades más finas de clientelismo se yuxtapone con una mayor presencia de las mediadoras sociales, en relación con los mediadores políticos. A partir de la evidencia registrada, podemos señalar que la implementación del Plan Vida y del Plan Más Vida-Comadres, que como se señaló se prolongó en el tiempo superando gestiones gubernamentales y que supone el contacto personalizado y cotidiano entre las trabajadoras vecinales y las familias beneficiarias, le otorga a estas mujeres la oportunidad de acumular, en el juego clientelar, capital social y cultural, aun por fuera de una vinculación previa con estructuras político-partidarias.

En el caso de las mediadoras sociales, como se dijo, su adaptación al clientelismo fino se ve facilitada debido a que poseen una mayor diversidad de relaciones y oportunidades que los mediadores políticos, entre las que se destacan distintas redes de relaciones sociales y políticas. Las mediadoras sociales no dependen del sostenimiento de una lealtad partidaria para garantizar su vínculo con los clientes. Aun en el caso de que el patrón político caiga en desgracia ni ellas ni su relación con sus clientes van a verse afectadas.

El clientelismo fino, como hemos mencionado, establece una relación de dominación que, al disminuir su nivel de explicitación y aparecer como una negociación pluralista, se presenta como velada. Ahora bien, este hecho requiere que la mediadora de la relación deba disponer de diferentes recursos. Mientras los mediadores políticos pueden tener acceso a un mayor capital económico que una mediadora social, este capital está sujeto a la estabilidad del patrón político en su cargo; en cambio, los principales recursos de una mediadora social son su capital social:

Conformado por distintas redes de relaciones sociales y políticas, caracterizándose dichas relaciones por 'no poner las manos en el fuego por nadie' y su capital cultural incorporado que "se expresa en 'saber gestionar', en 'saber imponer un reclamo de los clientes', o [...] en 'saber denunciar la injusticia de las prácticas clientelares'" (PERALTA, 2006, p.138).

En este sentido, las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida-Comadres ocupan una posición privilegiada desde la cual poder construirse como mediadoras sociales. Las manzaneras ejercen un doble rol en la ejecución cotidiana del programa asistencial: forman parte de su población-objetivo y, al mismo tiempo, son las operadoras en la distribución de alimentos. Este doble papel les permite, por una parte, establecer relaciones de confianza e intercambio de información apreciada

con las vecinas beneficiarias a las que asisten, en donde las familias beneficiarias pueden hacerles conocer reclamos, pedidos o demandas y; por otra parte, entrar en contacto con funcionarios municipales y/o provinciales en reuniones periódicas, donde estos funcionarios reconocen y valoran esa mirada de abajo, mirada en tanto vecinas que tienen las manzaneras y comadres. Asimismo, dada la vigencia del programa asistencial y, consiguientemente, la permanencia de manzaneras y comadres en las tareas cotidianas de asistencia a sus vecinas durante más de una década, las trabajadoras vecinales han desempeñado sus funciones continuamente en distintas administraciones municipales y provinciales, conviviendo con distintos jefes políticos, en muchos casos, de líneas políticas enfrentadas.

De este modo, consideramos que las mediadoras sociales poseen una mayor diversidad de relaciones y oportunidades que los mediadores políticos. La fijeza que supone la lealtad a un único patrón político constriñe la flexibilidad que una mediadora requiere en tiempos de crisis de representación política y de deslegitimación de la dirigencia partidaria. En el siguiente fragmento de una entrevista, Blanca - retirada de su rol de mediadora política - se refiere a "Pocha" y los "vaivenes con diferentes patrones" que caracterizan a las mediadoras sociales (PERALTA, 2006, p.138):

Blanca: La Pocha quería que yo vaya a votar por el intendente y le dije: "no, porque es un antipático y por un voto mío no va a ganar. Va a recontra-ganar. ¿Y un voto mío qué le hace? Ni lo va a sentir, dejame". Inclusive me dice: "vamos, te llevamos en el taxi, acá está el remis", yo le digo: "¿Para qué? Si yo no voy a votar por él, si vos sabés que yo soy peronista, ¿dónde viste un peronista que se regale? Me estoy regalando y vos después me vas a decir que me regalé". Me dice: "Ay, pero yo también soy peronista". "Pero vos sos traidora".

Entrevistador: ¿Así le dijiste?

B: "Pocha, vos sos traidora".

(BLANCA, ex-referente barrial del PJ y manzanera de Barrio Las Hortensias).

CONCLUSIONES

En nuestro desarrollo hemos afirmado que el surgimiento e instrumentación del Plan Vida en la provincia de Buenos Aires fue un factor de relevancia, con continuidades y transformaciones, en el tránsito de un clientelismo denso hacia un clientelismo fino: se han debilitado los lazos de dominación que explícitamente exigían una retribución en términos de lealtad política a cambio de prestaciones asistenciales, dando lugar a la emergencia de relaciones clientelares que activan mecanismos más sutiles y sofisticados de movilización que aparecen como una

negociación pluralista entre actores. Asimismo, esta transición se yuxtapone con una mayor presencia de mediadoras sociales, en relación con los mediadores políticos, en las prácticas clientelares, puesto que las primeras poseen mayor facilidad que aquéllos para adaptarse al clientelismo fino, en la medida en que poseen una mayor diversidad de relaciones y oportunidades (por ejemplo, conocer el modo como debe gestionarse un trámite o un reclamo formal). Las manzaneras y comadres - gracias a su doble rol en el Plan, vale decir, como parte de su población-objetivo y como operadoras protagonistas de la distribución de alimentos - ocupan una posición privilegiada desde la cual pueden construirse como mediadoras sociales, ya que aun cuando no cuentan con la cantidad de recursos de que pueden disponer los mediadores políticos, no dependen del sostenimiento de una lealtad partidaria para garantizar su vínculo con los clientes.

Creemos que es productivo abordar las relaciones clientelares a partir del enfoque del control social en la medida en que el marco de la producción de lo permitido y lo prohibido abre un campo de análisis que permite prestar atención a las alianzas o redes que se constituyen entre los diferentes tipos de autoridades políticas con el fin del gobierno de la vida social y la conducta individual. Asimismo, nuestra perspectiva posibilita sostener que si bien la autoridad estatal y las relaciones políticas que tienen lugar en el espacio de la ciudadanía, que se distinguen por constituir autoridades institucionalmente establecidas que se presentan como las únicas legalmente validadas, tienen una centralidad en las sociedades contemporáneas, aquéllas están inmersas, se prolongan y sustentan en una multiplicidad de intercambios informales que se caracterizan por ser contactos cara a cara, por movilizar creencias y deseos, por disipar miedos cotidianos y por instituir controles menos burocratizados y más dispersos.

Al mismo tiempo, en la medida en que estos mecanismos informales de control social, que requieren de relaciones cara a cara y que instituyen autoridades barriales, operan en el ámbito de la satisfacción de las necesidades y movilizan los sentimientos de confianza y reciprocidad entre los sujetos, podemos afirmar que se inscriben en el terreno mismo de la afectividad. En este sentido, compartimos con Svampa la caracterización del clientelismo como afectivo en tanto y en cuanto no se presenten las dimensiones políticas y afectivas como dicotómicas. Nuestra apuesta es, justamente, que el análisis de la dimensión afectiva en el ejercicio de poder pone de relieve la profundidad con que este ejercicio penetra y se enlaza con la afectividad de los sujetos, con lo que el rol de los afectos en los controles sociales informales podría explicar el carácter afianzado de los vínculos clientelares.

Finalmente, la perspectiva del control social posibilita no circunscribir las relaciones clientelares al solo marco de la competencia electoral y ampliarlo al más extendido campo de la producción de comportamientos valorados, es decir,

un escenario donde se busca normalizar, ordenar, motorizar las aspiraciones de los sujetos, configurando un campo de acciones más o menos probables.

Quisiéramos, por último, señalar que así como Pegoraro advirtió que el imaginario del delito, al estar tan asociado a la violencia sin razón, - al crimen, la violación sexual, vale decir, al "delito de sangre"-, impide pensar en la cotidianidad los actos ilegales, aquí queremos también indicar que el imaginario del clientelismo, al estar tan asociado a la relación entre élites y sectores populares, resulta un obstáculo para considerar que la distribución selectiva de recursos y el establecimiento de relaciones de dominación (solapadas como relaciones de confianza) no son procesos sociales que se constituyan solamente en el mundo de la vida de los sectores populares, sino que caracterizan a las relaciones de intercambio informal en distintos ámbitos y sectores. Asimismo creemos necesario analizar críticamente los argumentos que sostienen la superioridad de los mecanismos informales de control social en la prevención y regulación del delito, así como de otros tipos de conductas desviadas, ya que descansa en el rol central que tiene en estas estrategias la transmisión de los valores tradicionales que refuerzan las estructuras de autoridad no compartidas. En este sentido, es importante enfatizar que las estrategias de control menos burocratizadas no siempre implican mayor democratización de los espacios de toma de decisiones sino, por el contrario, pueden suponer mayor discrecionalidad y el surgimiento de estructuras abiertamente autoritarias. En este sentido, es necesario tomar en cuenta el carácter problemático que acarrea la flexibilidad y la desprofesionalización de las instancias de distribución de beneficios y sanciones.

NOTAS

*Filiación institucional y titulación del autor: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA) – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Licenciado en Ciencia Política, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales, Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Dirección electrónica: nicolas_dallorso@yahoo.com.ar. Dirección postal: Tte. Gral. Juan D. Perón N° 2581 4to. "H", (1040) Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

¹En lo que respecta a la extensión de su cobertura, luego del lanzamiento el proceso de evolución del Plan Vida ha sido vertiginoso: "en diciembre de 1994, este plan contaba sólo con 62.000 beneficiarios. Para 1995, el número de beneficiarios ya ascendía a 182.403 en un total de 297 barrios ubicados en las áreas de mayor concentración de hogares en situación de pobreza de 20 distritos. Hacia fines de 1999, nos encontramos con la cantidad de 1.023.340 beneficiarios ubicados en 2041 barrios del conurbano e interior de la provincia, en un total de

51 distritos. En otras palabras, en el término de seis años el plan multiplicó dieciséis veces su cobertura.” (ZAREMBERG, 2000, p.17). Según los datos oficiales de 2012, el programa distribuye alimentos a 573.000 familias beneficiarias a través de una red de más de 40.000 trabajadoras vecinales.

² Abogado y dirigente político del Partido Justicialista. Ocupó la vicepresidencia de la Nación durante el primer mandato de Carlos Saúl Menem, aunque renunció a este cargo para asumir como gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Fue gobernador de la Provincia de Buenos Aires durante dos períodos consecutivos (1991-1995 y 1995-1999). Fue presidente interino de la República Argentina, por aplicación de la Ley de Acefalía, entre 2002 y 2003.

³ Abogado y dirigente político del Partido Justicialista. Fue presidente de la Nación durante dos períodos consecutivos (1989-1995 y 1995-1999). Durante su gobierno introdujo importantes reformas neoliberales en consonancia con los principios del Consenso de Washington.

⁴ El Partido Justicialista (PJ) es un partido político de Argentina, continuador del Partido Peronista, fundado por el general Juan Domingo Perón en 1947.

⁵ El Conurbano Bonaerense es el aglomerado conformado por los 24 municipios bonaerenses que rodean la Ciudad de Buenos Aires. Junto con la Ciudad de Buenos Aires conforma un continuo urbano (aunque internamente heterogéneo) y una unidad tanto en términos económicos como socio-demográficos y ocupacionales.

⁶ Hilda “Chiche” González de Duhalde: docente y dirigente política del Partido Justicialista. Esposa del dirigente político del Partido Justicialista Eduardo Duhalde, durante su gobernación, ocupó los cargos de presidenta honoraria del Consejo Provincial de la Mujer y el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Fue diputada de la Nación por la Provincia de Buenos Aires y senadora de la Nación.

⁷ Es el nombre que asumen, en la Argentina contemporánea, los mediadores en la relación clientelar de dependencia entre patronos y clientes.

⁸ Los nombres de las entrevistadas así como de los lugares mencionados en este artículo han sido deliberadamente modificados para resguardar el anonimato de los verdaderos protagonistas de los hechos.

⁹ En referencia a Hilda González de Duhalde.

¹⁰ En referencia al Frente País Solidario (FREPASO) que fue una confederación de partidos políticos de Argentina constituida en 1994 por el Frente Grande, el partido PAIS (Política Abierta para la Integridad Social), la Unidad Socialista integrada por los partidos Socialista Popular y Socialista Democrático, y el Partido Demócrata Cristiano. Se disolvió de hecho luego de la crisis política de diciembre de 2001.

¹¹ En el año 2000, un grupo de políticos disidentes de la Alianza, coalición oficialista que sostenía en el poder el presidente Fernando de la Rúa, formó primero un bloque parlamentario disidente y luego, en diciembre, una alianza electoral llamada Argentinos por una República de Iguales (ARI). En 2009 cambió su nombre por “Coalición Cívica para la Afirmación de una

República Igualitaria". Su dirigente más importante fue Elisa Carrió.

¹² La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, más conocida simplemente como La Alianza fue una coalición política entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario, conformada en 1997 en la Argentina, que ganó las elecciones de 1999 y se disolvió de hecho después de la renuncia del presidente Fernando de la Rúa el 20 de diciembre de 2001.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AUYERO, Javier. **La política de los pobres**. Las prácticas clientelísticas del peronismo. Buenos Aires: Manantial, 2001.

BARATTA, Alessandro. **Criminología crítica y crítica del derecho penal**. Introducción a la sociología jurídico-penal. México DF: Siglo Veintiuno Editores, 1986.

BECKER, Howard. **Los extraños**: sociología de la desviación. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo, 1983.

FOX, Jonathan. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico". En **World Politics** 46, enero de 1994, 151-184.

FOUCAULT, Michel. **Vigilar y castigar**. Nacimiento de la prisión. Buenos Aires: Siglo XXI editores Argentina, 2002a.

FOUCAULT, Michel. **Historia de la sexualidad**. I- La voluntad de saber. Buenos Aires: Siglo XXI editores Argentina, 2002b.

GARFINKEL, Harold. **Studies in Ethnomethodology**, Prentice Hall, Nueva York, 1968.

GARLAND, David. **La cultura del control**. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa Editorial, 2005.

GAY, Robert. Entre el clientelismo y el universalismo. Reflexiones sobre la política popular en el Brasil urbano. En Auyero, J. comp. **¿Favores por votos?** Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. Buenos Aires: Losada, 1997.

GOFFMAN, Erving. **Internados**: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales. Buenos Aires: Amorrortu, 1970a.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: la identidad deteriorada, Buenos Aires: Amorrortu, 1970b.

LEMERT, Edwin. **Human deviance, social problems, and social control**, Cliffs, N.J. Prentice-Hall, Englewood, 1967.

LEVITSKY, Steven. **La transformación del justicialismo**. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2005.

MASSON, Laura. **La política en femenino**. Género y poder en la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, 2004.

- MELOSSI, Dario. **El estado del control social**. México DF: Siglo Veintiuno Editores, 1992.
- MERTON, R. **Teoría y estructuras sociales**. México DF: FCE, 1965.
- PARSONS, Talcott. **El sistema social**. Madrid: Alianza, 1951.
- PAVARINI, Massimo. **Control y dominación**. México: Siglo XXI Editores, 1999.
- PEGORARO, Juan Segundo. Teoría social, Control Social y Seguridad. El nuevo escenario de los años 90. en Pavarini, M. y Pegoraro, J. **El control social en el fin del siglo**, Secretaría de Posgrado. Facultad de Ciencias Sociales. Oficina de Publicaciones, Ciclo Básico Común, Buenos Aires, 1995.
- PEGORARO, Juan Segundo. Teoría Sociológica y Delito Organizado: El Eslabón Perdido. en **Encrucijadas UBA**. Revista de la Universidad de Buenos Aires. Nº 19. Buenos Aires, 2002.
- PERALTA, María Inés. **Las estrategias del clientelismo "social"**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2006.
- PITCH, Tamar. A Sexual Difference Approach To the Criminal Question. **Social & Legal Studies**, London, Vol I, 357-369, 1992.
- SVAMPA, Maristella. Cinco tesis sobre la Nueva Matriz Popular. En **Laboratorio/on line**. Revista de estudios sobre cambio social, año IV, número 15, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2004.
- TROTTA, M. E. V. **Las metamorfosis del clientelismo político**. Contribución para el análisis institucional. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003.
- WEBER, Max. **Economía y sociedad**. México DF: FCE, 2002.
- ZAREMBERG, Gisela. **Pedidos, demandas, reclamos y proyectos**: la intermediación de manzaneras y comadres en el Conurbano Bonaerense. Tesis no publicada de Maestría en Políticas Sociales, Facultad Ciencias Sociales, UBA. Argentina, 2000.
- ZVEKIC, Ugljesa y FINDLAY, Mark. Analizando los mecanismos informales del control. **Poder y Control**, nº1, pp.21-38, Barcelona: PPU, 1987.

Artigo recebido para publicação em 29 de julho de 2012

UNA VISIÓN SINGULAR DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SUS RELACIONES CON EL ESTADO. EL CASO DE LA ORGANIZACIÓN GRITO DE MALVINAS (BARRIO LAS MALVINAS, CIUDAD DE ROSARIO, ARGENTINA)

Verónica Andrea Vitola*

Resumen: En las últimas décadas en Latinoamérica, la noción de sociedad civil ha adquirido gran importancia. Desde los organismos internacionales de crédito, en los discursos políticos y a través de los medios de comunicación se presenta a la sociedad civil como uno de los principales colaboradores en la difícil tarea de disminuir la pobreza, controlar a los gobiernos y las políticas públicas, e incluso, formar parte en la elaboración de las mismas. Además, las Organizaciones de la Sociedad Civil aparecen como lugar de participación social, representación y democracia. En este artículo se intenta introducir otra visión sobre la relación entre la sociedad civil y el Estado a partir del análisis de la génesis y desarrollo de una organización social de un barrio de la ciudad de Rosario, Argentina. La visión es singular en dos sentidos. En primer lugar, espera fortalecer otro punto de vista sobre la relación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil; y en segundo lugar busca hacerlo a través del estudio de un caso particular, observando ideas que otros autores han desarrollado de manera teórica.

Palabras clave: Sociedad civil, Participación, Representación, Estado, Organización "Grito de Malvinas"

Abstract: Over the last decades, the notion of Civil Society has gained a great importance throughout Latin America. International financial institutions, political discourses and the media present Civil Society as one of the principal collaborator in the difficult task of lessen poverty, control the governments and public politics and even take part in the politics formulation. Besides, Civil Society Organizations appear as a place of social participation, representation and democracy. This article tries to introduce another vision of the relationship between Civil Society and State, analyzing the genesis and development of a social organization of Rosario City, Argentina. This vision is particular for two considerations. In the first place, it expects to contribute to another point of view about the relationship between State and Civil Society Organizations; and in the second place it aims to do it by studying a particular case, observing the ideas that other authors have developed in a theoretical way. Keywords: Civil Society, Participation, Representation, State, Organization "Grito de Malvinas"

I INTRODUCCIÓN

El primer capítulo del influyente libro “Sociedad Civil y Teoría Política” de Cohen y Arato se llama “El resurgimiento contemporáneo de la sociedad civil.” y fue publicado por primera vez en 1992. En él los autores analizan distintas manifestaciones de la sociedad civil en Polonia, Europa occidental (Francia y Alemania) y América latina. Se referían al sindicato Solidaridad en Polonia, los movimientos antiestatistas en Francia y Alemania y los movimientos de derechos humanos y democratizadores de América latina. Los autores visualizan una crítica al Estado y un deseo de ir más allá de la alternativa reforma o revolución por parte de los actores involucrados en estas regiones tan disímiles (COHEN Y ARATO, 2000). En efecto, más allá de las notables diferencias, se trataba de sociedades que buscaban surgir o resurgir (de acuerdo al caso) en oposición a un Estado que les resultaba sofocante. En el mismo sentido usaron el término sociedad civil los autores del también influyente libro: “Transición desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas” (O’DONNELL Y SCHMITTER, 1991). Es necesario tener presente el momento histórico en que estos pensadores utilizaron el concepto: el fin de las dictaduras (propias o extranjeras, capitalistas o comunistas) y el avance del liberalismo económico. Para Sergio De Piero dicho uso estuvo relacionado con la erosión de la noción de pueblo, asociada a los movimientos de liberación nacional, nacional populares o revolucionarios (DE PIERO, 2005).

Afortunadamente, las democracias fueron recuperadas en América Latina y tanto el Estado como las sociedades se han modificado notablemente. La sociedad civil, tanto empírica como conceptualmente, también cambió y ambos procesos han estado y están imbricados. Por un lado, se reinstaló la democracia (al menos formal) como forma de canalizar las demandas ciudadanas. Por el otro, como consecuencia de la combinación de diversos fenómenos como el Terrorismo de Estado, las medidas económicas liberales y los acelerados avances en las tecnologías de la información y comunicación se exacerbó el individualismo; tornándose la sociedad mucho más heterogénea y menos compacta que aquella representada por la categoría de pueblo.

En este marco, como explica Evangelina Dagnino para el caso brasileño, la categoría de sociedad civil comenzó a ser objeto de disputa entre dos proyectos políticos. Por un lado, un proyecto de extensión de la democracia, expresado en la creación de espacios públicos y el crecimiento de la participación de la sociedad civil en la discusión y decisiones de política pública. De acuerdo a la autora, esto quedó evidenciado en la Constitución brasileña de 1988 y fue motorizado por los movimientos sociales comprometidos en la lucha contra el régimen militar. Por

otro lado, Dagnino describe la emergencia de un proyecto de Estado mínimo que transfiere sus responsabilidades sociales a la sociedad civil (DAGNINO, 2004).

En Argentina, podemos pensar que el primer proyecto se ve reflejado en los artículos 39, 40 y 42 de la Constitución de 1994 que prevén la presentación de proyectos de ley por parte de los ciudadanos, la realización de la consulta popular y la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores en los organismos de control. También podemos notar un aumento de la importancia atribuida a los reclamos y al diálogo con las organizaciones sociales evidenciado en la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos, la Dirección Nacional de Juventud, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de la Mujer, el Plan Arraigo; así como también en el apoyo a centros culturales en los barrios, foros interreligiosos, etcétera. Al igual que en Brasil, este proyecto participativo y democratizante fue motorizado por los movimientos y organizaciones sociales.

En relación al segundo proyecto, de Estado mínimo y de traspaso de responsabilidades a la sociedad civil, hay que pensarlo en dos etapas. La primera consistió en una liberalización de la economía y en una desarticulación e individualización de la sociedad argentina y fue implementada por el Terrorismo de Estado, las medidas liberales se continuaron hasta al menos el año 2003. La segunda etapa, el traspaso de responsabilidades a la sociedad civil, se implementó con toda virulencia en la década de 1990 y continúa en la actualidad. De esta forma, se instauró un discurso en el que las Organizaciones de la Sociedad Civil eran poseedores de virtudes de las que el Estado carecía y por ello podrían llevar a cabo la implementación de políticas públicas de forma más efectiva. Las organizaciones serían más transparentes (menos corruptas que los organismos estatales); más flexibles y económicas por su estructura voluntaria y menos burocratizada (DE PIERO, 2005).

Como explica Dagnino, estos dos proyectos políticos son antagónicos ya que se presentan como formas contradictorias de entender cómo debe ser la vida en sociedad. Sin embargo ambos requieren y buscan afanosamente una sociedad civil activa y participativa. La cuestión de fondo es qué se entiende por participación y representación, y por tanto, qué tipo de sociedad civil se desea construir.

Este artículo es resultado parcial de una investigación más amplia sobre los sectores populares y sus organizaciones sociales que busca transformarse en mi tesis doctoral. Para ello he realizado un relevamiento de las organizaciones sociales de Barrio Las Malvinas. Contaba para empezar esta tarea con un registro de organizaciones sociales del distrito norte (al que pertenece el barrio) elaborado en el marco del proyecto de investigación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales: Lineamientos para la construcción de un Observatorio Institucional de la Región Rosario (2005-2007)¹. Del registro se identificaron veinticuatro organizaciones pertenecientes al radio y ocho que se encontraban

fuera del mismo pero en cercanías de sus límites y parecían de interés para la investigación. En base a este registro se realizaron diecisiete encuestas a organizaciones sociales y diez entrevistas durante los meses de febrero a junio de 2011. De las treinta y dos organizaciones que figuraban en el registro se pudo encuestar a quince, sólo una organización se negó a la aplicación de la encuesta, el resto de las organizaciones registradas sencillamente no existía. El registro fue confeccionado en base a fuentes gubernamentales de los tres niveles estatales, por tanto el hecho de que más de la mitad de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) allí asentadas no existieran me parece indicativo de un desconocimiento por parte del Estado sobre el universo asociativo rosarino. Pero lo más llamativo es que Grito de Malvinas, caso en el que se enfoca este trabajo y de una importancia insoslayable no sólo para el barrio sino también para el Estado Municipal era una de las organizaciones que no figuraban en él.

Iniciamos el desarrollo del presente trabajo con una breve presentación del barrio y su historia. Luego explicaré qué es Grito de Malvinas, cuales fueron y son sus actividades y sus relaciones con el Estado. Finalmente intentaré reflexionar a partir de este caso sobre distintos significados de la participación y la representación de la sociedad civil.

2 BARRIO LAS MALVINAS

He seleccionado como límites del barrio los establecidos por su vecinal: la Av. Alberdi al oeste; Carvallo al norte; calle Junín y Av. Francia al sur.² En este radio y desde fines del siglo XIX, se concentraron fuentes de trabajo muy importantes y duraderas, que junto con el tendido de las vías férreas que lo rodearon dieron al barrio una identidad definida evidenciada geográficamente en la jurisdicción seleccionada. Barrio Las Malvinas surgió alrededor del puerto, una importante fábrica (La Refinería Argentina de Azúcar) y los ferrocarriles y fue catalogado por Ricardo Falcón como el primer barrio obrero de la ciudad de Rosario (FALCÓN, 2005). En lo que va del presente milenio, el barrio se está transformando radical y rápidamente con la apertura y ensanchamiento de avenidas (Luis Candido Carballo y E. Lopez³); la instalación del Shopping Alto Rosario, viviendas y hoteles de lujo. Las fábricas abandonadas están dando lugar a comercios para sectores de alto poder adquisitivo como concesionarias de autos y finos restaurantes.

2.1 LOS ORÍGENES

El Barrio Las Malvinas se llamó oficialmente Refinería hasta 1948 y popularmente hasta la actualidad. En sus orígenes se denominaba Las Chacras y luego Las latas. Se conformó en los alrededores del saladero II de Septiembre, propiedad de Justo José de Urquiza (varias veces gobernador de la provincia de Entre Ríos y Presidente de la Confederación Argentina entre 1854 y 1860), que funcionó hasta 1867.

En 1870 se inaugura el Ferrocarril Central Argentino Córdoba-Rosario. Las vías férreas comenzaron a rodear la zona y la proximidad del río y el ferrocarril atrajo a varias empresas: Muelles y Embarcaderos de Rosario, la Compañía de Aguas Corrientes, el Molino Nacional, Graneros y Muelles de Rosario y fundamentalmente la Refinería Argentina de Azúcar. Alrededor de las empresas fueron surgiendo barrios, como se los llamaba entonces, aunque sólo se tratara de pequeñas aglomeraciones de ranchos, un almacén y, ocasionalmente, alguna casa de ladrillo. Estos barrios recibieron el nombre del establecimiento que les dio origen, Agustina Prieto menciona a Embarcaderos, Aguas Corrientes, Talleres, Refinería o Molinos entre otros. Sin embargo, en poco tiempo Refinería y Talleres absorbieron a los demás. A principios de siglo solía denominarse Refinería a toda la zona norte (PRIETO, 1991).

A pesar de la cercanía con las vías férreas, la marginalidad de Barrio Refinería se agudizó notablemente. El único medio que lo conectaba al centro de la ciudad era el viejo Camino a San Lorenzo por el que cruzaban catorce vías férreas. Se utilizaba entonces una precaria barrera compuesta de dos cadenas para cruzarlas, este sector era conocido como el Paso de las Cadenas. Era extremadamente peligroso y el catorce de septiembre de 1902 se inauguró, en ese lugar, el aún existente Pasaje Celedonio Escalada. A pesar de ello, el aislamiento perduró porque la comunicación con el centro de la ciudad se concentraba en un único punto. Luego se construyó una avenida (Avenida Alberdi) y mucho más adelante, en 1970, el Viaducto Avellaneda. Sin embargo, el acceso al barrio siguió siendo difícil.

Volviendo a principios del siglo XX, debemos tener en cuenta que el centro de Rosario se iba poblando de tiendas, comercios y edificios públicos, las residencias fastuosas se mezclaban con las viviendas populares. En contraposición, cruzando las catorce vías férreas el paisaje estaba compuesto por fábricas, barracas, embarcaderos, conventillos, casillas, ranchos, almacenes y boliches. Solo parecían no formar parte de aquel conjunto obrero y popular las viviendas de los funcionarios y técnicos del Central Argentino, que dieron origen al llamado barrio Inglés (que aún podemos apreciar).

2.2 LAS CEREALERAS

En Barrio Refinería en 1932 sucede un hecho crucial: cierra la Refinería Argentina de Azúcar⁴. Es así como el barrio atraviesa de manera arquetípica la crisis internacional, junto con la Refinería cierran una serie de empresas subsidiarias. Por primera vez, la desocupación llega al barrio. Así reflejaba el diario La Capital del catorce de agosto de 1936 la situación generada:

El barrio perdió valiosos factores de movimiento y desarrollo económico. Así mismo, muchos habitantes hicieron abandono del mismo para instalarse en otros lugares donde les fuera más fácil hallar trabajo. Todo ello trajo como consecuencia un lamentable abandono que se tradujo en el desaseo de las calles, la falta de animación en el barrio, el aumento de viviendas deshabitadas, etc (DIARIO LA CAPITAL, 1936).

Podemos pensar que progresivamente la situación de decadencia e inactividad del primer lustro de la década del treinta se fue revirtiendo en el segundo. Así comenta Libertad, residente en el barrio desde 1922 y hasta 1949, la situación del barrio en esa época:

Esto acá eran todos galpones, todo, había industria por todas partes, estaba el puerto, que en aquel entonces era Genaro García⁵ que recibía los cereales que venía el tren a recibir los cereales, ahí trabajo mi marido cuando éramos novios, bueno éramos chicos, me puse de novia muy chica; él trabajo ahí en Genaro García en la cuestión de la desratización porque venía el cereal en bolsas....

En 1947, se retoma la actividad en la antigua Refinería de Azúcar, *la firma SAFAC adquiere el predio. Esta firma cosechaba y envasaba yerba mate y fabricaba malta*. Las instalaciones se utilizaban fundamentalmente para la elaboración de la cebada cervecera, la malta, para la fabricación de la cerveza. A su vez, existía una fábrica de cerveza Quilmes a poca distancia. Por esa época el grupo Bemberg reproducía en Rosario el poderío que tenía a nivel nacional. En la ciudad poseía La Manufactura Algodonera Argentina, La Cervecería Quilmes, la Maltería Safac y la Cervecería Schlau. Todas estas empresas se encontraban en la zona del barrio y junto con los talleres del ferrocarril y el puerto, eran las principales fuentes de trabajo de sus habitantes. También subsistían varias empresas más pequeñas como Monserrat (fábrica de bolsas) y una fábrica de clavos.

En el barrio, bordeando el río, existían varias unidades Cerealeras. Se denominaba unidad cerealera a un conjunto de elevadores en determinado sector. El nombre de elevadores comprende tanto a la parte mecánica del transporte del

cereal a almacenar como al mismo silo. El silo es el depósito y el elevador la cinta vertical que permite el movimiento y acondicionamiento del producto.

El cereal, los camiones, los camioneros y sus costumbres fueron una constante en el barrio durante décadas. Hay registros en el diario La Capital de protestas de los vecinos por ruidos producidos por los camiones que llegaban al barrio a la madrugada. Muchas veces los camioneros y sus camiones pasaban la noche en el barrio también (DIARIO LA CAPITAL, 1937). También hay recuerdos de los vecinos que testimonian que estos camioneros contribuían fuertemente a la economía del barrio:

Yo vivo en la calle de Gorriti, y ahí se formaba la fila de camiones porque acá tenemos, había, ahora no están más, una, dos, tres unidades que trabajaban a full, así que los camiones hacían la fila en la calle, dos o tres filas de camiones, hacían el asadito. La gente no molestaba, porque no molestaba, y había 300, 400 personas dando vuelta esperando para el turno para entrar al predio, así que ya le digo este es un barrio de trabajadores, ahora no hay puerto acá.

Yo ya te digo, aquí, cuando trabajaba el puerto había 300, 400 personas dando vueltas porque se hacían diferentes turnos, cargaban barcos uno atrás de otro, y yo era sodero (...) había 28 almacén bar y daban de comer, 28 de esas, tenían las tres ramas dentro del mismo lugar. Entonces acá, la gente vivía mucho, vivía bien, los negocios hacían mucha plata, pero ahora desde que se sacó el puerto no hay más nada.⁷

2.3 PROYECTO PUERTO NORTE

El Plan Urbano Rosario 2007-2017 es una importante política del gobierno municipal y reemplaza al Plan Urbano de 1967. Rosario ha elegido a intendentes del mismo partido, el Partido Socialista Popular, desde diciembre de 1989 a la fecha. En este sentido, el Plan Urbano presentado en 2007 mantiene una continuidad con las revisiones realizadas por el Ejecutivo Municipal en 1990, 1995 y 1999. En su presentación en la pág. Web de la Municipalidad se explica que:

Esta iniciativa se basa en el convencimiento de que el logro de un desarrollo urbano sustentable exige una adecuada planificación territorial, que incluya un conjunto complejo de variables: la gestión de los grandes temas de escala metropolitana y el ordenamiento del suelo en términos de accesibilidad y movilidad, la provisión de infraestructura, la construcción de vivienda, el desarrollo de usos productivos y de servicios y la preservación del patrimonio urbano y ambiental. Con su puesta en marcha se pretende preparar el territorio, para incorporar los cambios y modificaciones que se intentan lograr, evitar las consecuencias negativas de las decisiones aisladas, reforzar la

iniciativa de construcción pública y colectiva, incorporar la inversión privada a una estrategia integral de desarrollo urbano y pensar la ciudad por proyectos, muchos de ellos de alto impacto para su transformación.”⁸

Uno de los proyectos de alto impacto es el Proyecto Puerto Norte. Para su concreción, se tomó y se llevó a cabo una decisión crucial: el traslado del Puerto al sur de la ciudad. Las unidades cerealeras a las que hacía referencia en el apartado anterior se encontraban en la zona afectada por las obras edilicias. En el momento en que comenzó a implementarse el proyecto, sólo existía la unidad cerealera perteneciente a Genaro García, que dejó el barrio mientras se llevaba a cabo parte de la segunda fase del mismo. Desde la municipalidad se sostiene que esto derivó en una apertura de la ciudad al río. En efecto, antes del derrumbe de paredones, la apertura de avenidas, la creación de espacios públicos y las instalaciones de los complejos edilicios, el turista o el ciudadano común debía trasladarse al centro de la ciudad o al extremo norte (Barrio La Florida) para asomarse al río. Sin embargo, el río y el puerto siempre fueron cruciales no sólo en el Barrio sino también en la ciudad. Se dice que Rosario vivía a espaldas del río, pero fue el centro tanto en el modelo agroexportador como durante la sustitución de importaciones como da cuenta el apartado anterior.

La zona de Barrio Las Malvinas incluye lo que ahora pasó a llamarse Puerto Norte. Estamos hablando de una hermosa vista al río, espacios verdes, un shopping, un complejo de viviendas para sectores medios, edificios para oficinas y viviendas de lujo, a escasa distancia del centro de la ciudad. El Proyecto Puerto Norte se está llevando a cabo en dos fases. La primera de ellas consistió en la utilización de terrenos que eran propiedad del ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes) para la instalación del Shopping Alto Rosario y el Parque Scalabrini Ortiz en el año 2001. La segunda fase, en curso, se propone modificar 100 ha. de la zona. Esta intervención está regulada por la ordenanza n° 7892/05 prevé la división de la zona en ocho unidades de gestión. En cada una de estas unidades se desarrollan proyectos de carácter privado pero que contemplan espacios públicos y apertura de calles y avenidas.

3 GRITO DE MALVINAS

3.1 NACIMIENTO: PROBLEMAS CON EL TRÁNSITO

El Grito de Malvinas surge en 1995. De acuerdo al IDSC (Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil), las Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina muestran una considerable tendencia a la formalización, ya que el 65% de ellas posee personería jurídica. Aunque también tienen un bajísimo grado de

vitalidad institucional, ya que sólo el 37% de las organizaciones que obtuvieron la personería jurídica han cumplido con las formalidades requeridas por los organismos de control o han sido creadas en los dos últimos años (LUNA Y CECCONI, 2004). El Grito de Malvinas no posee personería jurídica. La organización no tiene cargos formales, y según Schmid, quien se identificó como cabeza de la asociación, son entre cinco y diez miembros activos. Schmid explica cómo nace la asociación que él denomina movimiento:

Te cuento como nace este movimiento, por un accidente que tiene una nena, nosotros le habíamos avisado a la cooperadora y a la directora de la escuela que ahí había que poner semáforo o loma de burro, ya que todas las personas del sur que venían para el norte, era un solo carril, quiere decir que acá se desembocaba, y se formó un movimiento primero para la loma de burro, porque el semáforo es muy caro. Logramos el objetivo, lo hago simple, ponen la loma de burro...Y luego vinieron los semáforos, que gracias a este movimiento, de este barrio, se logró que se pusieran semáforos en toda la ciudad de Rosario. Los semáforos nacen acá en Las Malvinas y después se extienden por todos lados.

3.2 CONTAMINACIÓN

Prontamente, la organización se abocó a un problema totalmente distinto. Grito de Malvinas, y más precisamente su cabeza, el odontólogo Schmid se hicieron conocidos por su lucha para erradicar las terminales cerealeras de la zona del barrio. La organización sostenía que sustancias agro tóxicas quedaban en el polvillo que circulaba en el aire causando enfermedades de la vía respiratoria y cáncer. Fue así como elaboraron el mapa de la muerte⁹, realizaron charlas, manifestaciones y protestas originales como la crucifixión de un de sus integrantes. Así cuenta Schmid las actividades que realizaron:

Manifestaciones, barbijos...este...con los bombos, colaborando la escuela de danza de los brasileños y muchas otras organizaciones y entonces se creó un foco de conflicto en nuestro barrio, bueno que todo el mundo conoce. Hicimos también un acto cuando veíamos que la cosa no marchaba, que se crucificó Luis María Camacho, que creo que fue el primer hombre en el mundo que se crucificó por el medio ambiente. Eso lo ha tomado Greenpeace, fue un acto heroico, eso hizo que el ejecutivo municipal cerrara las plantas cerealeras y que las ubicara en otro lugar.

Para un integrante de la vecinal del barrio, en cambio, las cerealeras no eran causantes de los fallecimientos en el barrio:

Las cerealeras acá se sacaron por el tema de que un señor, que es dentista, dijo que esto era contaminación del ambiente, y acá no se murió nadie por la contaminación del cereal; acá la gente se ha ido muriendo porque era una época en que el cáncer te mataba sin que vos tuvieras intervención, porque hoy en día el cáncer gracias a Dios la ciencia ha avanzado tanto hay cosas que se pueden curar y otras que se mantiene a la persona todavía con vida, así que no es por eso que las personas se morían por el cereal.

Este antiguo vecino del barrio opina sobre la representatividad de la organización Grito de Malvinas y brinda su percepción del efecto que tuvo la erradicación de las cerealeras:

Él tenía su gente entonces como él tenía a quien, políticamente a quien tocar entonces tocaba a uno, al otro, al otro y levantaron la cerealeras; a nosotros el daño fue que desapareció la gente del barrio, ¡te digo, había trescientas, cuatrocientas personas dando vueltas! Acá había negocios que por ejemplo tenían bar, almacén, y casa de... y daban de comer y la gente del puerto que esperaba el otro turno... iban a comer a esas casas.

3.3 EL MAPA DE LA MUERTE

El mapa de la muerte se hizo preguntando en las casas de las personas fallecidas cuál había sido la causa de la muerte. En una entrevista para el diario La Capital, Schmid cuenta el proceso:

Sospechábamos del polvillo del cereal, hasta que un análisis de aire y suelo determinó que había sustancias derivadas de plaguicidas clorados y fosforados. Un cóctel que causaba esas enfermedades. Reclamamos la reubicación de una cerealera cercana. Hicimos un mapa de la muerte, en el que marcamos con cruces rojas las casas en las que había fallecidos por cáncer y cruces verdes donde había enfermos. Ese mapa parece un cementerio, es muy alarmante. Con esas pruebas pedimos al Concejo que sancione normas en base a análisis de situación. Hoy podemos decir que ganamos la batalla: de 8 plantas, 7 se clausuraron y la última funciona por decisión del intendente, quien dio en diciembre un permiso por 7 meses más (DIARIO LA CAPITAL, 2009).

Para el 2011 la última planta cerealera a la que hacía referencia Schmid en la cita había desaparecido. Durante ese año realicé la entrevista en la que Schmid brinda más detalles sobre cómo realizaron el mapa de la muerte. De hecho, no hubo ningún criterio científico para determinar si la causa del deceso de la persona fallecida fue el cáncer:

Acá mueren 60%, entre el 55 y el 60% de cáncer; fijáte de qué se mueren las personas, de cáncer, no se mueren de infartos, ponen infartos a veces o dicen se mueren de una enfermedad mala, pero no, se mueren de cáncer.

Gustavo, miembro de otra organización del barrio, explica:

Cuando él (Schmid) hace el mapa de la muerte que muestra los casos de cáncer, falseo los datos, primero nunca mostraba documentación... entonces decía vos te acordás que se murió tal e iba y lo marcaba no sabía si era de cáncer o de qué pero él lo marcaba, entonces el mapa de la muerte estaba rojo...

En Barrio Las Malvinas, poca gente conoce la organización Grito de Malvinas. Sin embargo, el odontólogo es muy popular, aunque mucha gente no conoce su nombre, todos saben del odontólogo que peleó por la contaminación. A principios de la década del 2000, tuve oportunidad de asistir a una de sus charlas en la que se presentaba junto con funcionarios del Estado Municipal para lograr la adhesión a su causa. En esta charla y en los artículos de diario en los que aparece, jamás se deja de mencionar su profesión de odontólogo. Al relatar cómo comenzó a interiorizarse por el problema de la contaminación, Schmid se sorprende de no haberse percatado antes dada su profesión de odontólogo, ligada al campo de la medicina:

Yo viví en el barrio 12 años y otros médicos también y te acostumbrás a la contaminación, te vas acostumbrando de a poco y no tenés reacción; entonces, viene una señora y me dice mi hijo hace un año que está con tos y la única solución, me dice el médico, "múdate" no hay otra solución... Entonces, la voy a ayudar y vamos a hacer una encuesta, manzana por manzana, un relevamiento para saber que problemática hay en relación a las enfermedades. Cuando comprobamos el altísimo índice de casos que había de alergias, enfermedades de la vía respiratoria además de cáncer y diabetes... Y después, de ese relevamiento empezamos a hacer el mapa de la muerte aprovechando lo que hicimos...

La presentación de Smith como odontólogo y la realización del mapa de la muerte le otorgan a sus argumentos una apariencia de objetividad que tiene que ver con su pretensión de cientificidad. Esta pretensión está relacionada con la autoridad que la ciencia ha adquirido en las sociedades actuales, como explica Beck:

En este sentido, la sociedad del riesgo también es la sociedad de la ciencia, de los medios y de la información. En ella se abren así nuevos contrastes entre quienes producen las definiciones del riesgo y quienes las consumen. Estas tensiones entre la supresión del riesgo y el negocio, la producción y el consumo de las definiciones del riesgo, atraviesan todos los ámbitos de la actuación social. Aquí se encuentran fuentes esenciales para las "luchas de definición" por la medida, el grado y la urgencia de los riesgos (BECK, 1998, p. 53).

En términos de Ulrich Beck (1988), en este caso se reubicaron las cerealeras debido a que se identificó una población en riesgo en base a criterios presentados bajo el ropaje de la ciencia.

3.4 CRUCIFIXIÓN

El 10 de octubre de 1997 un vecino de barrio Las Malvinas se subió y se amarró a una cruz de siete metros de alto instalada en una plaza de la zona y amenazó con permanecer allí hasta que apareciera un juez. Su objetivo era que se realicen nuevas pericias para medir el grado de contaminación que según Grito de Malvinas, organización a la que pertenecía, producían las cerealeras. La organización desestimó como inválidas las pericias ya realizadas que sobreseyeron a la empresa Agroexport, arguyendo que la misma había adulterado las muestras. El reclamo fue exitoso, llamó la atención de los medios de comunicación y de una jueza, quien prometió realizar una nueva investigación (DIARIO LA CAPITAL, 1997).

En las últimas décadas los medios de comunicación han adquirido un papel preponderante en los reclamos populares, se busca reclamar a las autoridades estatales a través de la opinión pública. Como explica Cheresky, los medios han aumentado su credibilidad ya que se presentan como órganos objetivos capaces de brindar una información no partidaria. Actúan como un espacio confiable y efectivo para realizar denuncias o imponer temas sociales (CHERESKY, 1998).

3.5 GRITO DE MALVINAS EN LA ACTUALIDAD Y SUS RELACIONES CON EL ESTADO

Actualmente, el objetivo de la organización Grito de Malvinas es difundir el peligro de toxicidad de los agroquímicos utilizados en las plantaciones de soja. En palabras de Schmid: "Seguir informando a la gente y asesorándola en caso de las fumigaciones a zonas de sembradíos." Y realiza las siguientes actividades: "Formación de una Fundación y movilizaciones."

Al preguntarle a Schmid si había integrantes que también participaran de otra organización, la respuesta fue positiva y dijo que las otras organizaciones eran "Alerta Antena" y "Grito de la Tierra". Al solicitarle el mail de la organización Grito de Malvinas, Schmid brinda un correo electrónico con el nombre de Grito de la Tierra. Además, manifestó que Grito de Malvinas mantiene relaciones con las organizaciones: Dejen de Fumigarnos (de Santa Fe), Semillas de Rebelión (Rosario) y Génesis (Rosario). Schmid cuenta sobre la formación de Alerta Antena:

Conseguido los triunfos, que costó, pero a esa altura pudimos sacar las ocho plantas cerealeras... entonces formamos Alerta Antena porque nosotros nos caracterizamos por problemas y soluciones prácticas. Las tácticas y los movimientos fueron exitosos también porque logramos sacar todas las antenas que estaban en el barrio. La última que estaba en Alberdi y Velez Sarfield, que era de la Guadalupe... esa fue una de las últimas en sacarse. Y también hicimos a parte de las escuelas, y también de los hospitales, logramos sacar también de los clubes.

De acuerdo a Schmid, gracias a Alerta Antena se sacaron las antenas de celulares de los clubes, escuelas y hospitales de todo Rosario. Más allá de la veracidad de los efectos que tienen las acciones de las organizaciones en las que Schmid participa, lo cierto es que este grupo de personas se aboca a un objetivo y luego a otro, sin que se desarrolle una organización formal pero desarrollando varias organizaciones informales en el camino.

Schmid catalogó a su organización como una Unión Vecinal; sin embargo esta OSC poco tiene que ver con las antiguas vecinales y también es sustancialmente distinta a las vecinales actuales, como la de Las Malvinas. Sus integrantes son vecinos de la ciudad, no necesariamente del barrio. Si bien en sus orígenes se enfocaron en el barrio, actualmente están bregando por cuestiones que atañen prácticamente a todo el país. Pero también se diferencian de las vecinales contemporáneas en que sus objetivos no tienen que ver con el brindar servicios¹⁰ sino con el reclamar al Estado cuestiones vinculadas al medio ambiente. Así define Schmid a su organización: "Somos un grupo de vecinos, de ecologistas, vamos a decir, que nos juntamos de vez en cuando y vamos presentando proyectos, soluciones..."

Podríamos pensar que son un grupo de personas interesadas por la ecología y que conforman varias organizaciones para tratar distintos temas pero siempre relacionados con el medio ambiente. Aquí surge una pregunta: ¿Cuál es la necesidad de generar distintas organizaciones por los distintos temas? O tal vez antes habría que preguntarse ¿Cuál es la necesidad de conformar organizaciones para avocarse a distintas luchas en concreto?

La organización mantiene relaciones con el Estado Municipal, Provincial y Nacional. Tiene vinculaciones con la Secretaría de Medio Ambiente y la Comisión de Ecología del Concejo Municipal. Los análisis de sangre necesarios para hacer "el mapa de la muerte" fueron costeados por el Ejecutivo y el Concejo Deliberante de la Ciudad de Rosario. También mantuvieron reuniones con el Intendente (en ese momento Hermes Binner) y con el Secretario de Gobierno (en ese momento Juan Carlos Zabalza). Además, el Municipio costó un colectivo en el que se trasladó la organización junto con las Madres de Plaza de Mayo de Rosario para solicitar a la Corte Suprema de Justicia que ordene el traslado de las cerealeras del barrio.

Schmid manifestó que la organización presentó un proyecto al Concejo Deliberante de Rosario denominado Rosario Futuro. Plantean la creación de un arco perimetral de árboles a modo de circunvalación con el objetivo de filtrar las sustancias contaminantes que provienen de afuera de la ciudad. También presentaron este proyecto a la Cámara de Diputados de la Provincia para que se aplique a los pueblos fumigados.

Mantuvieron reuniones con el vice-gobernador de la provincia de Santa Fe para tratar el tema de la reubicación del personal de las cerealeras. Además, hicieron el reclamo a Defensoría del Pueblo y a las Cámaras de Senadores y de Diputados de la Nación.

En una de mis visitas a la casa de Schmid, éste me entregó varios volantes, solicitándome que los difundiera. Los volantes convocan a una marcha los viernes en una plaza céntrica de Rosario (Plaza Pringles) para petitionar al Intendente que no ceda los terrenos de la costa del Río Paraná a los intereses inmobiliarios. Es en estos terrenos, en los que se está llevando a cabo el proyecto Puerto Norte, dónde se encontraban las terminales cerealeras que Grito de Malvinas buscó erradicar. El volante finaliza: CONVOCAN CIUDADANOS DE ROSARIO. No hay alusión a ninguna de las organizaciones en la que Schmid participa. Respecto a este reclamo comenta:

Se está haciendo un mamarracho de ciudad porque no hacen el estudio de impacto ambiental como han colocado los edificios, acá solamente tienen interés en que paguen los canon que tienen que pagar para que entre la plata al Municipio, entonces pueden construir en cualquier lugar. La costa está siendo amurallada, justamente el camino de Sirga que es un espacio de 25 metros que deberían dejar para que los vientos pudieran hacer el barrido natural de la polución de la ciudad, esto lo están amurallando. Nos roban la costa...Ahora vamos a presentar una denuncia penal contra el intendente ya que fue el quién lo permitió, el intendente, Lifschitz. Tienen que desmantelar eso, vale millones, no importa, hay países que han desmantelado para dejar la costa libre. La costa es de todos, donde vos podés respirar el aire más puro

que viene de la isla y el río. Es terrible lo que está pasando, nos están encerrando en paredes muy bonitas, con luces.

La organización también tiene un proyecto sobre el tránsito para bajar la contaminación. Implica el desarrollo de bici sendas, bicicletas y motos públicas y educación vial. Schmid aclara: "No lo queremos presentar porque te roban las ideas y después te la hacen mal". La desconfianza de Schmith a los políticos es común en los referentes de organizaciones sociales (DE PIERO, 2005 y VITOLA, 2006).

También presentaron un proyecto en relación al agua, solicitan que se construya una planta potabilizadora de agua en una isla del Río Paraná próxima a Rosario (aunque pertenece a otra provincia) para que el agua sea lo más pura posible. Además buscan que se hagan estudios sobre el aire y los alimentos que consumimos:

Habría que preguntarle a los concejales porque no toman una cosa, que está... está a la vista por qué se enferman tanto, acá se gasta el doble o el triple de medicamentos que en otras localidades, porque acá se fabrican enfermos, nacen enfermos ya los chicos, son alérgicos. Y vamos a pedir, como te dije, que hagan un estudio del aire que respiramos y también del agua que consumimos y de los alimentos, porque los alimentos es terrible...

4 PROTESTA SOCIAL, ESTADO, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN.

Schuster define la acción colectiva como cualquier acción llevada a cabo de forma cooperativa por al menos dos individuos. En este sentido, "La definición de acción colectiva sitúa como tal desde el pago de impuestos a la huelga, desde la construcción de una cooperativa barrial a una revolución, desde la organización de un acto escolar a la edificación de un movimiento social" (SCHUSTER, 2005, p. 43). La protesta social, una forma de acción colectiva, suele ser pensada como expresión de un movimiento social. Sin embargo, la existencia de un movimiento social implica: una identidad colectiva, organización, continuidad en el tiempo y extensión en el espacio (SCHUSTER, 2005).

Schuster sostiene que se deben tener en cuenta cinco dimensiones para entender una protesta social: la historia o matriz identitaria de los protagonistas de la protesta o de la protesta misma; las condiciones o configuraciones estructurales de la protesta; la demanda; el formato y la performatividad de la protesta. Todas estas categorías se podrían pensar mediante las siguientes preguntas: ¿Quién protesta? ¿Cuándo/Dónde? ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Para qué? (SHUSTER, 2005).

Las manifestaciones, el mapa de la muerte y la crucifixión fueron protestas sociales (o parte de la protesta social según se tome a la misma como acontecimiento o como un sistema de acciones de protesta). Ahora bien, ¿Quiénes, cuándo y dónde protestaron?

Grito de Malvinas es una organización ambientalista. Este tipo de organizaciones han adquirido gran visibilidad en los últimos años en Argentina. Tal vez el primer caso de resonancia a nivel nacional fue el de Esquel (Provincia de Chubut), en dicha localidad las organizaciones lograron frenar la instalación de una mina a cielo abierto en las cercanías de la ciudad. Poco tiempo después los vecinos de Gualaguaychú (Provincia de Entre Ríos) ocuparon durante meses las páginas de los diarios e influyeron no sólo en la política nacional sino también exterior de Argentina. Su importancia aumentó desde los cortes de ruta llevados a cabo por la Asamblea de Gualaguaychú para demandar que no se construyera una planta productora de celulosa en la localidad de Fray Bentos (Uruguay), en la orilla opuesta del río Uruguay. Gabriela Delamata identifica dos demandas positivas en estas y otras protestas ambientales: el derecho de esos pueblos a la autodeterminación y la defensa de modelos de desarrollo ambientalmente sostenibles (DELAMATA, 2005).

Detengámonos en la primera de estas demandas, el derecho de los pueblos a la autodeterminación. Delamata identifica tres características en común en todas estas protestas. En primer lugar, la práctica asamblearia y la búsqueda de mecanismos de democracia directa y participativa como el plebiscito. En segundo lugar, las acciones directas disruptivas (como cortes de ruta y puentes) cuando los canales institucionales fracasan. Y en tercer lugar, la conformación de nuevas identidades comunitarias que remiten a formas de vida y modelos productivos propios. Por ejemplo en Gualaguaychú la población vive gracias al turismo y los productos agropecuarios regionales. Como explica Delamata, el cuidado y disfrute del río fue y es una presencia cotidiana en la vida de los gualeguaychenses. Esto queda evidenciado en las organizaciones sociales que han formado:

Los gualeguaychenses han cultivado a través de los años una especial relación de cuidado y disfrute del río y su ambiente, que son el marco natural de la ciudad. Las actividades recreativas en el agua y sus entornos, la pesca, las excursiones educativas, la gran proporción de clubes de amigos protectores del río, entre otras organizaciones sociales de la ciudad, han contribuido a mantener una relación amigable y protectora de la naturaleza, que se ha ido transmitiendo intergeneracionalmente (DELAMATA, 2007, p.5).

Estos casos de protestas ambientales se diferencian del protagonizado por Grito de Malvinas en cuestiones fundamentales que tienen que ver con diferentes

ideas sobre la participación y la sociedad civil. Así como el disfrute del río y el cuidado de su ambiente eran parte de la identidad del gualeguaychense, la identidad de los habitantes de Barrio Las Malvinas estaba ligada a la producción y al puerto. En este sentido, el reclamo por la reubicación de las cerealeras no fue motorizado por vecinos de toda la vida del barrio sino por cinco ecologistas cuya cabeza es Schmid. Las decisiones en Grito de Malvinas son tomadas por sus cinco participantes activos, aunque según el entrevistado en las manifestaciones se han conglomerado más de mil personas. Más allá del mecanismo de toma de decisiones entre estas cinco personas, lo cierto es que dista mucho del tipo de decisiones y acciones que pueden generar o reforzar identidades comunitarias. Esto se evidencia en el cómo de las protestas. La manifestación es un tipo de acción colectiva que requiere poco compromiso y no necesariamente genera vínculos entre las personas que participan de ella. Cuando Schmid explica que han participado de ellas muchas otras organizaciones, omite decir que ninguna de ellas era de Barrio Las Malvinas. El mapa de la muerte y la crucifixión fueron de alto impacto mediático, pero sus participantes fueron escasos.

Tanto Dagnino (2004) como De Piero (2005) hacen hincapié en el tipo de participación en OSC que se promueve desde el Estado y los organismos internacionales en contraposición a una participación que implica lazos horizontales y toma de decisiones colectivas. Estos autores se refieren a la participación en organizaciones a través de la solidaridad evidenciada en el voluntariado. De Piero escribe sobre un modelo de neobeneficencia:

Nos referimos antes a cierta tendencia actual que favorecía la aparición de organizaciones que trabajaban mediante la asistencia directa, tanto desde sectores altos como medios. En esta perspectiva, el fin es brindar atención inmediata a personas pertenecientes a sectores compuestos por pobres estructurales y cuyas necesidades se centran en la alimentación, la salud, la educación y la emergencia. Este paradigma es el que se ha instalado en el espacio público, en particular por los medios de comunicación, como el auge asociacionista, el cual es presentado como un espacio de altruismo, y, por sobre, totalmente contrario a la participación política (DE PIERO, 2005, p.109).

En el trabajo de campo realizado en un barrio de escaso poder adquisitivo en Rosario pude constatar que esta forma de participación en organizaciones sociales no es exclusiva de los sectores medios y altos, sino que las mismas personas pobres o casi pobres trabajan como voluntarios en organizaciones denominadas de base. Se trata de ayudar a contener la pobreza generada por el modelo neoliberal. La misma idea de solidaridad pierde su significado colectivo para pasar a ser una cuestión individual y moral. El modelo de la organización

social es el gerencial, es decir, un equipo técnico que toma las decisiones y voluntarios que las ejecutan. En el caso de las organizaciones de base (comedores, asociaciones civiles, centro de jubilados, etc.) no existen los equipos técnicos pero si se da una relación numérica entre los participantes activos y pasivos¹¹ que supone que hay un grupo que decide y trabaja para un grupo mucho mayor. En barrio Plata, por ejemplo, la mayoría de las organizaciones poseía entre cinco y diez participantes activos y más de 100 participantes pasivos (VITOLA, 2006). En todos los casos, ya sea sectores de alto o bajo poder adquisitivo, grandes fundaciones o pequeños centros comunitarios, al trabajo como voluntario en las organizaciones se lo denomina participación social mientras que la participación política se restringe a la participación en los partidos políticos.

Schmid nombra a su organización como un movimiento social. Sin embargo, grandes diferencias surgen rápidamente a la luz si la comparamos con los movimientos sociales surgidos en América Latina en las postrimerías de las dictaduras: la extensión de la organización y la protesta, la conformación de una identidad y la búsqueda de una mayor participación y democratización. Grito de Malvinas parece acercarse más a la visión norteamericana de la protesta social (Mc. Adam, Olson, Tilly), ligada a la teoría de la elección racional. En la teoría norteamericana de la protesta social se remarcan los aspectos racionales de los actores colectivos. Es decir, se enfoca en los fines, los recursos y las estrategias implementadas para conseguirlos (SCHUSTER, 2005).

En este artículo hemos visto la dinámica de la organización Grito de Malvinas: En primer lugar, fijación de un objetivo y logro del mismo. En segundo lugar, fijación de otro objetivo y cumplimiento y así sucesivamente. Como estrategia se implementan acciones de alta visibilidad mediática (mapa de la muerte, crucifixión, manifestaciones con barbijos) y generación de organizaciones para cada tema específico que pretenden tratar (Alerta Antena y Grito de la Tierra). En realidad se trata del mismo pequeño grupo de personas de Grito de Malvinas que se va abocando a diversos objetivos relacionados con el medio ambiente y para ello generan para cada objetivo una organización distinta. ¿Por qué esta necesidad de crearlas?

Creo que la construcción de distintos nombres de organizaciones tiene que ver con los cambios en las concepciones sobre la representación y la participación. Grito de Malvinas es una organización de advocacy. ¿Qué significa esto? En el Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil define a las organizaciones de advocacy como aquellas orientadas por la defensa de una causa justa, entre las que estarían las defensoras de derechos (humanos, de mujeres, infancia, de consumidores, del medio ambiente) (LUNA Y CECCONI, 2004). De Piero por su parte, explica que

La denominación "advocacy" proviene de la tradición norteamericana y significa abocarse a una causa. Consiste básicamente en una metodología de acción por parte de las organizaciones para conseguir la sanción de una ley o una determinada política pública. Actúa mediante el ejercicio de la presión sobre el poder político y la instalación del tema en los medios de comunicación. En el país de origen algunas organizaciones lo ofrecen como servicio a otras más pequeñas (DE PIERO, 2005, p. 81).

Grito de Malvinas nace una vez que ya se han consolidado en la cultura popular argentina conceptos democráticos como sociedad civil, representación y participación. A principios de la década del ochenta se luchaba por una participación de la población en organizaciones representativas para poder influir en el rumbo del país a través de una democracia real. Con el tiempo, los discursos del proyecto neoliberal fueron transformando estos conceptos en una participación como trabajo social y una representación en torno al tema de competencia y la conveniencia del poder y no en cuánto mandato de la población afectada. Grito de Malvinas se erigió en representante de los pobladores de Barrio de Malvinas en el conflicto con las cerealeras sin que esta organización nucleara la participación de los vecinos del mismo. En efecto, resulta paradójico que Grito de Malvinas se haya consolidado como la organización que logró erradicar a las cerealeras del barrio y que actualmente esté abocada a que el Gobierno Municipal demuela los edificios que se han construido gracias a que las cerealeras ya no están. El Estado Municipal utilizó a esta organización para legitimar su intervención en el espacio barrial y la implementación del Proyecto Puerto Norte basándose en su supuesta representación de la población afectada.

Dagnino explica que la redefinición de la sociedad civil es uno de los dislocamientos de sentido más visible y más estudiado de los que ha producido el proyecto neoliberal. Este giro discursivo queda empíricamente evidenciado en el crecimiento acelerado y el papel desempeñado por las OSC, también llamadas ONG (Organizaciones No Gubernamentales) o Tercer Sector, con un fuerte énfasis en la filantropía y en la criminalización de los movimientos sociales. También se ha estudiado el papel de los organismos internacionales en este dislocamiento. Ahora bien, como señala la autora, es necesario profundizar en los significados locales específicos de esta disputa por el sentido y estudiar el papel de las organizaciones y los gobiernos (nacionales, provinciales y locales en el mismo) (DAGNINO, 2004). En este caso, el Estado Municipal ha logrado encontrar, y en cierta forma construir, un interlocutor confiable y no politizado para legitimar su intervención en el barrio.

De esta forma se da una metamorfosis de los conceptos de participación y representación. La representación deja de ser entendida como mandato que surge

de las decisiones de los interesados en determinado tema (en este caso los vecinos de Barrio Las Malvinas), para convertirse en potestad de las organizaciones de la sociedad civil que tienen competencia sobre el tema en cuestión (en este caso ambiental). Grito de Malvinas no posee personería jurídica porque sería incapaz de cumplir con los requisitos establecidos en la ley para una unión vecinal o una asociación civil, simplemente porque no posee la cantidad de miembros activos necesarios ni una sede social. Es un grupo de personas interesado por el medio ambiente y sin embargo, fue tomado por el Estado Municipal como interlocutor válido y representante de los intereses del barrio. Este trabajo no busca juzgar éticamente ni dilucidar cuáles son los verdaderos intereses del barrio, ni si Grito de Malvinas los defiende cabalmente o no; sino que intenta ilustrar cómo y bajo qué discurso determinada organización se erige en representante y puede ser presentada por el Estado y los medios de comunicación como una muestra de la participación de la sociedad civil. Lo que este caso demuestra es cómo el discurso que promueve a las organizaciones de la sociedad civil puede suponer, al contrario de su prédica, el fomento de la fragmentación de la sociedad y la imposición de decisiones gubernamentales sobre ella. La fuerza del discurso de la sociedad civil y esta idea de representación a través de las organizaciones sociales avocadas a distintos temas está ilustrada en la respuesta de Schmid ante la pregunta sobre las actividades actuales de la organización: "Formación de una Fundación y movilizaciones." El objetivo es conformar la forma jurídica que el Estado acepta como válida para ser interlocutora en el tema de los agro tóxicos usados en las fumigaciones de los campos de soja.

Dagnino (2004) demuestra cómo los conceptos de sociedad civil, participación y ciudadanía mantienen una estrecha relación entre sí y son objeto de disputa entre dos proyectos políticos. El proyecto neoliberal opera sobre estas nociones justamente porque se encuentran en el origen y centro del proyecto contra hegemónico de participación democrática de la sociedad civil. Dagnino (2004) y De Piero (2005) se refieren a las organizaciones destinadas a paliar la cuestión social, que podríamos denominar de neo beneficencia. En este sentido, Dagnino(2004) muestra claramente cómo la representación de las organizaciones ante el Estado y los organismos internacionales no se basa en la participación de las personas afectadas sino en la supuesta competencia de dichas organizaciones en los temas en cuestión (por ejemplo: mujeres, indígenas, ancianos, niños). Así mismo, ambos autores aclaran que la participación de estas organizaciones en las políticas públicas se restringe a su aplicación y control pero no a su elaboración:

Estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da "partilha efetiva do poder" entre Estado e sociedade civil

(Dagnino, 2002), por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos (DAGNINO, 2004, p.206).

Este trabajo ha intentado demostrar mediante un estudio de caso como este desplazamiento de sentido de determinadas nociones afecta a Argentina y no se restringe sólo a aquellas OSC destinadas a paliar la cuestión social. En efecto, la metamorfosis de representación permitió al Estado municipal elegir a un interlocutor en el conflicto con las cerealeras conveniente a sus intereses sin que se diera una participación democrática de los vecinos afectados. A su vez, podemos pensar que la participación de Grito de Malvinas fue escasa en las decisiones sobre el barrio, ya que actualmente se opone al Proyecto Puerto Norte, es decir, participó exclusivamente apoyando una decisión gubernamental pero no tuvo voz en la deliberación sobre la utilización de los espacios que las cerealeras dejaban.

NOTAS

*Licenciada en Ciencia Política y Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: vitolavero@yahoo.com.ar. Correo Postal: Don Orión 971, Rosario, Santa Fe, Argentina, CP 2000.

¹ El proyecto fue dirigido por la Lic. Silvia Robin y se enmarca en la Convocatoria a Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO 2006) cofinanciados por la Agencia de la Secretaría de Ciencia, Tecnología, e Innovación Productiva, dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y la Secretaría de la Producción de la Municipalidad de Rosario. El registro fue conformado a partir del cruce de las bases de datos de diversos organismos del Estado nacional, provincial y municipal.

² La ciudad de Rosario está dividida en seis distritos: norte, sur, centro, oeste, sudoeste y noroeste. A su vez, los distritos contienen barrios que podríamos denominar oficiales y abarcan grandes extensiones de territorio. De acuerdo a esta definición oficial los límites del barrio Las Malvinas serían: Avenida Carballo al norte; el río Paraná al este, Aristóbulo del Valle, Av. Alberdi y Junín al sur y S. Gerónimo al oeste. Sin embargo, este barrio oficial incluye varios barrios, percibidos como tales por su población y bastante diferentes entre sí. Considero que los límites definidos por las organizaciones vecinales representan mejor la idea de barrio que los establecidos por el Municipio.

³ También conocidas como Avenida de las Tres Vías y Avenida de la Costa.

⁴ Había comenzado con serios problemas ya en el decenio de 1910 debido a la competencia de los ingenios azucareros, retracciones en la demanda y malas decisiones empresariales. Para más información sobre la Refinería Argentina ver Guy Donna y Wolfson Leandro (1988) Refinería Argentina 1888-1930: límites de la tecnología azucarera en una economía periférica.) Revista Desarrollo Económico, v.28 nºIII (octubre-diciembre 1988).

⁵ Genaro García fue propietario de una Unidad Cerealera.

⁶ En el libro “¿Remember Refinería? Historias del barrio Refinería” se hace alusión a tres unidades cerealeras. (PICCOLO Y TERRAZINO, 20002) se hace referencia a tres unidades cerealeras, mientras que para Schmid, referente de la organización Grito de Malvinas eran ocho; y el artículo cinco de la ordenanza municipal nº 7892/05 parece referirse a siete empresas cerealeras: “La urbanización comprende tierras del Estado Nacional administradas por el O.N.A.B.E. y predios privados sujetos a reconversión, correspondientes a las empresas cerealeras FACSA S.A. y A.F. A, SAFAC S .A, Agroexport, Servicios Portuarios (Unidad III), Inversiones y Mandatos S.A. y silos Minetti S.A.”

⁷ Ambas citas pertenecen a un residente del barrio desde 1936, integrante de la comisión vecinal.

⁸ Web www.rosario.gov.ar.

⁹ El original “mapa de la muerte” se explica en el apartado siguiente.

¹⁰ En la actualidad las vecinales de muchos barrios de Rosario tienen como actividad principal el brindar servicios gratuitos o a bajo costo. La Vecinal Las Malvinas, por ejemplo, provee cursos de tecnología, vitro fusión, computación, etc., y brinda asesoramiento jurídico, odontología, psicología, etc.

¹¹ Los participantes activos son quienes permanentemente trabajan en la organización y/o integran la comisión directiva; mientras que los participantes pasivos son aquellos que la organización abarca en general (la totalidad de socios, participantes activos y pasivos, adherentes o beneficiarios, dependiendo el tipo de organización).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Hacia una nueva modernidad. Paidós. Barcelona, 1998.

COHEN, Jean y ARATO, Andrew. **Sociedad civil y Teoría Política**, FCE. México, 2000.

CHERESKY, Isidoro. **La ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación**. Ciudadanía y política en la Argentina de los noventa. Buenos Aires, 1988. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Cheresky.pdf>

DAGNINO, Evalina. Confluencia perversa, desplazamientos de sentido, crisis discursiva. En GRIMSON, A. (comp.); **La cultura en las crisis latinoamericanas**, 195-216. CLACSO. Buenos Aires, 2004.

DELAMATA, Gabriela. Luchas Sociales, Gobierno y Estado durante la Presidencia de Néstor Kirchner. En SCHUSTER, F.; NARDACCHIONE, G., PEREYRA, S. y; NAISHTAT, F. (comps). **Tomar la palabra**. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea. Prometeo. Buenos Aires, 2005.

DELAMATA, Gabriela. El movimiento asambleario de Gualeguaychú: construcción y reclamo (internacional, nacional y transnacional) de un derecho colectivo. **Documento de Trabajo nº31**. Serie Documento de Trabajo de la Escuela Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires, 2007.

DE PIERO, Sergio. **Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción**. Paidós. Buenos Aires, 2005.

DIARIO LA CAPITAL (14 de agosto de 1936); Barrio Refinería. Rosario.

DIARIO LA CAPITAL (17 de noviembre de 1937); Estacionamiento de camiones. Rosario.

DIARIO LA CAPITAL (11 de octubre de 1997); Original protesta. Luis Camacho se subió a una cruz para pedir una nueva investigación. Un vecino de barrio Malvinas se crucificó contra la contaminación. Rosario.

DIARIO LA CAPITAL (27 de abril de 2009); Debatieron en San Jorge sobre la mala utilización de Agroquímicos. Rosario

FALCON, Ricardo. **La Barcelona argentina**. Laborde Editor. Rosario, 2005.

GUY, Donna y WOLFSON, Leandro. Refinería Argentina 1888-1930: límites de la tecnología azucarera en una economía periférica.) **Revista Desarrollo Económico**, v.28 nºIII (octubre-diciembre 1988). IDES. Buenos Aires.

O'DONNELL Guillermo y SCHMITTER, Philippe. **Transición desde un gobierno autoritario**. Conclusiones tentativas para las democracias inciertas. Paidós. Buenos Aires., 1991.

PICCOLO, Eduardo y TERRAZINO, Salvador. **¿Remember, Refinería?** Historias del Barrio Refinería. Editorial Gráfica Pompeya, 2002.

LUNA, Elba y CECCONI, Elida (Coordinadoras). **Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina IDSC Total País. PNUD, BID, GADIS**. Edilab Editora. Buenos Aires, 2004.

PRIETO, Agustina. El obrero en la mira. Una aproximación a la cuestión de la identidad de los trabajadores en la Argentina del 900 a partir de un estudio de caso.; **Revista Estudios Sociales** (segundo semestre), p. 107-124. Universidad Nacional del Litoral, 1991.

SHUSTER, Federico L. Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En. La acción colectiva de protesta: del antagonismo al espacio público, En SCHUSTER, F.; NARDACCHIONE, G., PEREYRA, S. y NAISHTAT, F. (comps). **Tomar la palabra**. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea. Prometeo. Buenos Aires, 2005.

VITOLA, Verónica. **Participación Política de los Sectores populares en la ciudad de Rosario: El caso de Barrio Plata**. Tesina de grado de la Lic. en Ciencia Política dirigida por la Lic. Graciela Rocchi, 2006.

Artigo recebido para publicação em 30 de julho de 2012.



RECONVERSIONES DEL CONTROL SOCIAL EN EL CAMPO DE LA SALUD. UN RECORRIDO EN TORNO A LAS RELACIONES ENTRE ESTADO, MEDICINA OFICIAL Y ACTORES SOCIALES NO-BIOMÉDICOS EN ARGENTINA

Mariana Bordes*

Resumo: O objetivo do trabalho visa refletir sobre a natureza histórica e socialmente situada do monopólio biomédico, focando em mostrar como esse monopólio é posta em causa a partir de algumas expressões da sociedade civil. Como um corte deste universo de estudo, o trabalho destaca uma série de relações entre três atores sociais que fazem a construção do sistema formal de saúde no país: 1) o Estado, 2) a medicina oficial, que estabelece-se como uma corporação (FREIDSON, 1970) capaz de influenciar as decisões e políticas governamentais e 3) os atores sociais localizados nas margens do espaço social da arte de curar, que constituem uma ameaça potencial vis-à-vis do monopólio da medicina oficial. Para sistematizar essas relações, o artigo tem duas seções. Primeiro, realizamos um contexto histórico, procurando mostrar como delinea-se uma passagem no que respeita a atitude do Estado em relação às abordagens médicas. Em segundo lugar, reconstruímos o horizonte da possibilidade das transformações atuais no campo da saúde na Argentina.

Palavras-chave: Estado, Campo da Saúde, Biomedicina, Atores Sociais não-biomédicos.

Abstract: The aim of the paper is to explore the historical and socially situated nature of biomedical monopoly. We focus on how this monopoly is questioned from different expressions related to civil society. In order to do this, the paper stresses a series of relationships between three social agents that make the construction of the formal health system in the country: 1) the State, 2) the official medicine, constituted in a corporation (FREIDSON, 1970) capable of influencing government decisions and policies and 3) the social actors at the margins of healing social space, which represent a potential threat vis-à-vis the monopoly of official medicine. To systematize these networks, the article has two sections. First, we present a historical context, seeking to show how it delineates a transformation regarding the attitude of the state on medical approaches. Second, we analyze the horizon of possibility of transforming the health field in Argentina today.

Keywords: State, Health field, Biomedicine, Non-biomedical Social Agents.

INTRODUCCIÓN

El proceso de modernización en Argentina –del mismo modo que en otras regiones de Latinoamérica– supuso la puesta en marcha de un conjunto de dispositivos institucionales hacia mediados del s. XIX, considerados imprescindibles para el desarrollo de un paradigma de nación definido por la integración social y la homogeneidad cultural. Entre los distintos ámbitos de organización social que ocuparon un lugar destacado en este proceso, sin dudas el de la salud se reveló como una instancia estratégica para afrontar una serie de desafíos: desde la búsqueda por conjurar la denominada cuestión social vinculada al problema de la salubridad urbana y al control de las epidemias, hasta el encauzamiento de las prácticas corporales de los legos en términos individualizados. En este contexto, la biomedicina se posicionó como un instrumento central en pos de garantizar –en términos de Foucault– el gobierno de cuerpos y poblaciones, pero excediendo ampliamente las cuestiones médicas para pasar a intervenir en un sentido amplio en los comportamientos de acuerdo a los parámetros de lo normal y lo patológico, deviniendo en un medio de control social privilegiado (SURIANO, 2000).

Pues bien, a pesar del carácter incontestable del monopolio biomédico en el campo de la salud en la actualidad, en las últimas décadas es posible constatar la emergencia de una serie de discursos y prácticas que coinciden en su tendencia por abogar por un nuevo modelo de definición e intervención sobre los procesos de salud-enfermedad-cuidado de rasgos particulares. Los postulados sostenidos cobran relevancia en la medida en que cuestionan algunos de los supuestos de lo que Eduardo Menéndez (2004) denominó como modelo médico hegemónico¹. Las críticas hacen blanco no sólo en los aspectos paradigmáticos de la biomedicina –sobre todo en relación con el énfasis en la orientación curativa por sobre la preventiva y del cuidado–. Sino que el aspecto novedoso de las mismas remite al interés renovado que movilizan en torno a la autonomía de las personas, el respeto por sus preferencias terapéuticas y sus propias definiciones acerca de la salud, la enfermedad y la curación. Aquí, es posible hacer referencia a los postulados teórico-prácticos inherentes al movimiento de la Salud Colectiva, la Nueva Salud Pública y el paradigma de la Integralidad en Salud, entre otros. Cuya tendencia crítica ha adquirido resonancia asimismo desde las normativas delineadas por organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Desde estos enfoques institucionales, comienza a esbozarse en particular una mirada que reconoce la necesidad médica desde una perspectiva más pluralista. Contemplando incluso la inclusión de prácticas de cuidado hasta hace poco tiempo excluidas de los sistemas oficiales a nivel internacional, en la medida en que se enfatiza el interés de complementar los beneficios de la alopatía con aquellos relativos a otros modelos

médicos de atención, los cuales son definidos bajo el rótulo de Medicinas Alternativas y Complementarias.

En este marco, el objetivo general del presente artículo consiste en esbozar un conjunto de coordenadas analíticas que permitan reflexionar acerca del carácter histórica y socialmente situado del monopolio biomédico, para luego centrarnos en el modo en que este monopolio es puesto en cuestión desde algunas manifestaciones que emergen recientemente desde sectores delimitados de la sociedad civil. Como recorte de este amplio universo de estudio, interesa poner de relieve una serie de relaciones poco explicitadas en el ámbito académico, señalando su devenir a lo largo de distintos momentos que hacen a la construcción del sistema oficial de salud en el país. Se trata de las relaciones históricamente determinadas entre tres actores sociales: 1) el Estado, 2) la medicina diplomada, constituyéndose en el transcurso de su historia en una corporación (FREIDSON, 1970) capaz de incidir en las decisiones y políticas estatales- y 3) los actores sociales que se sitúan en los márgenes del espacio social del arte de curar, que se constituyen en competidores y en una eventual amenaza *vis-à-vis* del monopolio que ejerce la medicina oficial. Para sistematizar estas relaciones, el artículo cuenta con dos apartados. En primer lugar, realizamos una contextualización histórica que va desde la etapa colonial hasta mediados del s. XX, buscando mostrar cómo se delinea un pasaje – aunque, bajo ningún aspecto en términos lineales- en lo que respecta a la actitud del Estado frente a los abordajes médicos no-diplomados. En términos generales, este pasaje expresa la progresiva declinación de una actitud estatal más tolerante hacia el amplio espectro de curadores que no se encontraban avalados por un título universitario, y la posterior emergencia de una postura tendiente a regular estas actividades a favor del monopolio biomédico de las instituciones sanitarias estatales. Esto puede analizarse, retomando a Pierre Bourdieu (1997), en los términos de la consolidación de una ortodoxia en el campo de la salud. En el segundo apartado, nos centramos en reconstruir las principales coordenadas actuales que operan como horizonte de posibilidad de las transformaciones promovidas desde las instancias discursivas señaladas, analizando su impacto en el campo de la salud en Argentina.

LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA OFICIAL DE LA SALUD A LA LUZ DE LA CONVERGENCIA ESTADO-BIOMEDICINA

Como punto de partida, cabe subrayar que el estudio de los procesos históricos que conducen a una consolidación del sistema oficial de salud de acuerdo a una determinada orientación paradigmática, pone de relieve el hecho de que el concepto mismo de medicina oficial constituye un lugar de lucha social por su significación. Aquí resulta pertinente retomar el análisis relacional delineado por

Bourdieu (1997) cristalizado en su concepto de *campo*. Este enfoque muestra las constantes tensiones y negociaciones entabladas entre los diferentes agentes, quienes se disputan los poderes de nominación del mundo social y buscan estabilizar estas pugnas de acuerdo a sus propios valores e intereses. En lo que respecta al tema que nos ocupa, este planteo permite identificar los agentes sociales que juegan un rol relevante en estos procesos, así como también observar los equilibrios de fuerza que se establecen en cada momento histórico. Es así que, durante la etapa colonial y hasta finales del siglo XIX, en Argentina el universo de las prácticas médicas oficiales se encuentra lejos de estar estabilizado. Se trata de un espacio social de opciones médicas caracterizado ante todo por posiciones sociales de carácter indeterminado, donde los ámbitos de lo oficial y lo no-oficial se hallan en proceso de definición. Las legitimidades formales de cuño legislativo, que habilitan a prácticas de regulación en torno al ejercicio de la medicina, sólo se efectivizan a partir de la consolidación de un anclaje institucional de orden público -financiado desde el Estado- y de la implementación de controles y puniciones que garanticen el reconocimiento brindado desde la legislación (la que también sufre varias reformas). Esto sólo es posible gracias a la unificación nacional y la consolidación del aparato estatal que se opera en Argentina a partir de 1880.

Si nos centramos en el período que comienza a partir de fines del s. XVIII, es posible encontrar diferentes enfoques médicos que propugnan modelos diversos para el cuidado y la sanación. En la región pampeana, una de las opciones remite a la medicina propiamente oficial, que adquiere ese estatuto en tanto es reconocida por las autoridades de la corona española y, más adelante, por los gobiernos locales. Este *corpus* de conocimiento es el que se imparte en las universidades, y se denomina como medicina diplomada o de elite. No obstante, es evidente que la heterogeneidad social y étnica del mundo rioplatense de la época, marca la coexistencia de una diversidad de formas de curar que excede el uso de esta opción. La referencia étnica hace ineludible mencionar la existencia de saberes y prácticas indígenas en la zona pampeana, que constituyeron un aporte preciso sobre las prácticas médicas de la región, sobre todo en torno al uso terapéutico de la flora y fauna autóctonas. A su vez, desde un punto de vista antropológico resulta interesante analizar la conformación un *corpus* médico que, de acuerdo a Idoyaga Molina (2002) es preciso definir desde la noción de medicina tradicional que remite - además de los shamanismos indígenas - a las prácticas terapéuticas del curanderismo. Retomando a la autora, estos conceptos y remedios tradicionales sintetizan predominantemente creencias europeas, tanto las aportadas desde la época de la conquista², como las que provienen de las olas inmigratorias (españolas e italianas, principalmente). Por último, en la región se recurre a curadores de origen africano, al menos en el período en que este grupo de la población - que ingresa al territorio como esclavos - cuenta con una presencia

significativa. A la vez, se registra una plétora de terapias de origen extranjero - como la medicina de Le Roy, la naturopatía y la homeopatía- de considerable circulación durante el siglo XIX (DI LISCIA, 2005). Desde las familias más humildes hasta los altos mandatarios del ámbito político, apelan entonces a un amplio abanico de practicantes que incluye facultativos, curanderos, boticarios, así como personas legas (vecinos, familiares), sin atender a la instrucción recibida o a la clase social a la que cada curador pertenece (DI LISCIA, 2005).

Esta tolerancia oficial hacia la coexistencia abierta de la medicina diplomada con las que no lo son, remite a diversos condicionantes. Por un lado, un conjunto de factores relativos a la medicina diplomada, de los cuales el más materialista se vincula con la carencia crónica de médicos diplomados en la región. Sin embargo, resulta definitivo lo que Belmartino (1988) denominan como la falta de delimitación de un ámbito exclusivo -y excluyente- de eficacia técnica. A este respecto, hasta el despegue tecnológico de la biomedicina hacia comienzos del s. XX, médicos y no-médicos compartían muchos de los saberes y procedimientos en vigencia en la época, en particular aquellos asociados al logro del equilibrio del organismo de acuerdo a los presupuestos de la medicina humoral -sangrías, purgas, vomitivos, emplastos y ventosas-. A su vez, la medicina oficial se apropia, refigurándolos, de una serie de conocimientos herbolarios y animales que poseían las poblaciones indígenas, proceso en el que ocupan un rol central las misiones religiosas, así como las tareas sistemáticas de médicos, botánicos y químicos en excursiones científicas (DI LISCIA, 2005).

Pues bien, la capacidad de obtención del monopolio legítimo del arte de curar -y su correspondiente estatuto oficial efectivo- recién resultará posible gracias a un complejo proceso de organización, que supuso la consolidación progresiva de una corporación profesional. Como señala Belmartino (1988) esta se encontró marcada por una serie de pugnas internas, que desde mediados del s. XIX hasta mediados del XX se expresan en los conflictos: 1) entre asociaciones médicas con intereses divergentes, 2) entre enfoques disciplinares -caso de la medicina alópata y su lucha contra la homeopatía -y 3) entre distintas ramas de actividad -disputándose la injerencia sobre patologías (dermatólogos y epidemiólogos frente a la lepra, por ejemplo)³. No obstante, queda claro que la capacidad de ciertos grupos médicos para consolidar su desempeño profesional, requería del apoyo estatal para la creación de instituciones autónomas, así como de una legislación que garantizara su posición como grupo legalmente privilegiado. Esto constituye la condición de posibilidad para "excluir o incluir de manera subordinada a sus competidores dentro de lo que pretendían definir como práctica legítima" (GONZALEZ LEANDRI, 1998, p. 191). Por ello es preciso comprender los determinantes estatales que incidieron en la tolerancia inicial -y, luego, la persecución- de las terapéuticas ejercidas sin un aval académico.

Aquí, es posible señalar como factor decisivo la deficiente organización sanitaria de carácter público en el Buenos Aires de los siglos VXIII y XIX. Es por ello que, desde las instancias gubernamentales, las prácticas no-oficiales aparecen legitimadas de acuerdo a su capacidad de aliviar el sufrimiento de la población en los lugares donde escasean los médicos, sirviéndose el propio poder político-militar de estas terapias en contextos de campaña militar (BUBELLO, 2010). Empero, esta situación de tolerancia no puede comprenderse sólo en términos de pragmatismo ciego. Esta actitud del Estado expresa un estado de situación en que las prácticas no-certificadas no aparecían asociadas al problema sanitario de la época sino todo lo contrario, así como tampoco se las considera un obstáculo para el gobierno de la población. A su vez, la expresión “ejercicio ilegal de la medicina” aparece *per se* como un planteo inespecífico, de acuerdo a las ambivalencias de su definición en tanto delito⁴. Así, el carácter ambivalente que identifica el campo de la salud en el lapso que referimos, muestran el por qué del fracaso de los reiterados esfuerzos de control que efectivamente tuvieron lugar en distintas coyunturas, evidenciando la intención del Estado por estructurar sus políticas en consonancia con el “campo científico” (DI LISCIA, 2005, p. 342).

Ahora bien, en contraposición con este carácter indeterminado de las posiciones sociales que ocupan los distintos agentes en el campo de salud en el período descrito, hacia finales del s. XIX y en las primeras décadas del s. XX, se comienza a perfilar una situación donde las correlaciones de fuerza se ven significativamente modificadas. Podría afirmarse que esto responde al modo en que se consolida una convergencia de intereses entre Estado y medicina oficial. Esta convergencia expresa las transformaciones en términos políticos, económicos y sociales que se vinculan con el contexto más amplio de construcción del estado nacional, así como a las necesidades que se desprenden de la incorporación del país al sistema político-económico mundial, y a la explosión demográfica que se registra como resultados de las distintas olas de inmigración, principalmente desde España e Italia. Estos cambios, a su vez, deben remitirse a la presencia de coordenadas ideológicas específicas que, en el caso argentino, involucra el posicionamiento de la doctrina positivista como vector privilegiado de las acciones tendientes a la gestión de la cuestión social en esta nueva coyuntura histórica (SALVATORE, 2001). En este contexto, se consolida un consenso institucional que posiciona a la ciencia como forma de conocimiento privilegiada, apareciendo su implementación en diferentes ámbitos como una condición de posibilidad para alcanzar la organización y el concomitante progreso nacional. Pues bien, esta idea se proyecta en el plano de la atención de la salud a través de la injerencia creciente del discurso higienista, que va a contribuir a delinear las bases doctrinarias del modo en que la atención de la salud en Argentina será concebida entre 1880 y 1920 principalmente. En este período, por último, empieza a delinearse una idea

de atención médica que tiene como principal garante al Estado, el cual –se considera– debe velar por la salud de la población en tanto conjunto, convalidando los parámetros de cientificidad antes descriptos. De acuerdo a esta idea propulsada por médicos y políticos, va a ir conformándose –aunque no sin tensiones– el subsector público de salud.

Sin dudas, los intereses que convergen en este momento no son representativos de la clase política y la corporación biomédica en términos de dos bloques compactos y sin fisuras. Se trata más bien del resultado de un proceso histórico a partir del cual distintos sectores logran imponerse sobre otros, construyendo una definición dominante sobre el tipo de medidas que son requeridas desde el punto de vista sanitario. A este respecto, Di Liscia (2005) sostiene que la postura paternalista en que se asume desde el Estado oligárquico hasta fines de 1930 – relativa al carácter restringido de los derechos políticos y sociales del grueso de la población⁵ - se corresponde con una visión que justifica el paternalismo médico. En este contexto, se registran una serie de conflictos entre abogados, médicos, clase dirigente, prensa e Iglesia Católica, que enfrenta a quienes esgrimen argumentos de tinte liberal y aquellos que sostienen la necesidad de intervención. La autora afirma que estos últimos sectores son los que contribuyen a delinear la ortodoxia del campo biomédico, poniendo en juego una estrategia discursiva que se funda en un dualismo entre lo culto-lo popular. Este dualismo consolida la idea de que las prácticas de las clases más favorecidas se corresponden con la ciencia, mientras que el curanderismo es atribuido a los sectores populares, necesariamente incultos.

Las características propias de las dinámicas de poder que resultan de la convergencia entre el Estado oligárquico y las fracciones agremiadas de la medicina científica que logran una posición hegemónica, definen la configuración que va a asumir el espacio social del arte de curar en Argentina. Estos procesos se traducen por primera vez en la definición de una legislación penal específica contra el ejercicio ilegal de la medicina (sanción del Código Penal en 1921, artículo 208). De acuerdo a Bubello (2010, p.44), esto puede ser leído como el comienzo de consolidación de un proceso de pasaje de un modelo legislativo que se funda en una lectura religiosa de la ilegalidad (focalizando en prácticas de sanación susceptibles de interpretarse como “brujería”) a un modelo moderno, donde el “ejercicio ilegal de la medicina” se codifica en términos de delito. Esta tendencia criminalizante se va a mantener, aunque con características propias, con la emergencia de una nueva configuración estatal desde la década del 1940, que se caracteriza por los rasgos “intervencionistas” que asume el poder público (sobre todo, a partir de 1944, cuando Juan Domingo Perón comienza a gravitar en la escena política). Siguiendo también las indagaciones del autor, es posible afirmar que esta década se encuentra atravesada por una tendencia a la proliferación de

leyes y decretos que tienen el objetivo de regular más eficientemente las prácticas no-biomédicas⁶. Por su parte, este marco legal coincide con un proceso en que el Estado interventor modifica su estructura burocrática y asistencial, desplegando toda una serie de iniciativas tendientes a mejorar la salud de los trabajadores (creación de hospitales, creación de obras sociales sindicales). De este modo se inaugura un período cualitativamente diferente en relación con el sistema de salud público y la organización de la seguridad social, comparable con los rasgos que asume el Estado de bienestar en países centrales. Todo lo cual contribuye a reforzar el proceso de hegemonización del modelo que se sustenta en las bases científicas de la biomedicina y su modelo de organización para la expansión de actividades profilácticas (PAIM, 1998).

Ahora bien, cabe destacar que estos procesos que se suceden a nivel institucional en el marco de las instancias estatales, judiciales y médicas no redundan en el abandono por parte de la gente común de las prácticas terapéuticas que se pretende suprimir. Los historiadores retomados en este apartado identifican, no sólo una persistencia de las viejas prácticas tradicionales del s. XIX, sino que redoblan la apuesta señalando que, en ninguna coyuntura histórica se detiene el surgimiento de nuevas formas de sanación en la zona del Río de la Plata. Sirva como ejemplo de lo antedicho la difusión de algunas medicinas alternativas desde mediados del s. XIX en la zona pampeana, como el naturismo (que incluye dietas vegetarianas, hidroterapia y fisioterapia, así como medicación herbolaria) y la homeopatía, introducida en el país en la segunda mitad del s. XIX (DI LISCIA, 2005). La historiografía especializada señala, a su vez y como venimos viendo, el modo en que los enfoques terapéuticos marginados van a luchar por arrogarse el carácter de científicos, desplegando una serie de dispositivos desde los que intentarán impugnar los criterios excluyentes de científicidad propuestos desde las asociaciones médicas que definirán con éxito los lineamientos que asumirá la medicina en tanto saber oficial.

TRANSFORMACIONES ACTUALES EN EL CAMPO DE LA SALUD

Emprender un análisis de las transformaciones actuales que atraviesan el campo de la salud, focalizando en la reconfiguración de las relaciones entre Estado, biomedicina y los actores terapéuticos desplazados del campo oficial de atención, conlleva una serie de dificultades. Por un lado, estas dificultades se desprenden de la información escasa con la que contamos, en la medida en que la mayor parte de los trabajos académicos que se inscriben en esta área de estudio construyen sus elaboraciones desde la perspectiva de la intervención y las políticas públicas, de modo tal que los distintos abordajes terminan realizando un recorte que incluye exclusivamente a los agentes reconocidos desde el modelo médico hegemónico (es

decir, profesiones relativas a las distintas instancias del campo biomédico y los legos que circulan en este campo). Por otro lado, los obstáculos aquí planteados son inherentes a la tarea misma de reconstrucción de estas transformaciones estructurales, en tanto revisten una complejidad difícil de abordar en pocas páginas. En consecuencia, este apartado se propone –sin pretensiones de exhaustividad y a modo de propuesta introductoria- delinear tres ejes, de acuerdo a los cuales consideramos que las relaciones entre Estado, biomedicina y otros actores emergentes en la actualidad pueden ser sistematizadas. Se trata de: A) las reformas sanitarias implementadas a raíz de la instauración de la doctrina neoliberal –que conllevan una desarticulación de las bases materiales y simbólicas que sustentaron el intervencionismo sanitario del Estado argentino-, B) los movimientos críticos que tienen lugar en el terreno de la salud pública y desde discursos como la Salud Colectiva, enfatizando la necesidad de desplazar el eje de atención desde la *dolencia* (modelo curativo) hacia una visión integrativa del proceso salud-enfermedad-atención y C) las capacidades de agencia propias que detentan los practicantes heterodoxos. La convergencia de estos factores conforma el horizonte general de un escenario de transformación de las coordenadas del campo de la salud previamente señaladas.

A) EL IMPACTO DEL NEOLIBERALISMO EN EL SECTOR SALUD

Este eje adquiere relevancia para comprender la reconfiguración del campo biomédico en sí mismo, a partir de una serie de procesos que redundan en la mercantilización de las relaciones entabladas en este contexto, donde las relaciones de fuerza que contribuyen a moldear la agenda estatal se redefinen a favor de grupos empresariales emergentes. Aquí, cabe hacer referencia a la adopción del paradigma neoliberal. La adopción de este paradigma se inscribe en un contexto más amplio que remite a la desintegración del “pacto” entre las diversas fuerzas sociales del industrialismo, desarticulando las bases del régimen político que se consolidó durante la segunda posguerra: el Estado social o de bienestar. Como dejamos entrever en el apartado anterior, en Argentina esta configuración socio-política alcanzó su máxima expresión durante el primer peronismo (1946-1955), desde el cual se impuso un modelo de integración nacional-popular (SVAMPA, 2005)⁷. Como corolario, la salud devino en un dispositivo que el Estado tomó a su cargo, en tanto permitió asumir una parte importante del costo de reproducción de su sujeto político principal: los trabajadores. Lo que supuso, claro está, una redefinición de las correlaciones de fuerza entre los actores del sector salud. En términos legislativos, la inclusión de nuevas reglamentaciones para el ejercicio profesional (como el mencionado Decreto 6216 de 1944) buscó dar una respuesta a los reclamos biomédicos para constituirse en una fuerza monopólica y perfeccionar

el control de los otros practicantes del arte de curar –y de los propios biomédicos. Un dato a destacar, empero, es que las medidas tomadas en torno a este reclamo nunca llegan a cumplimentar las demandas de autonomía profesional sobre las cuales venían avanzando las distintas asociaciones biomédicas desde comienzos del s. XX. Esto puede explicarse en virtud de que las demandas -que se planteaban tanto en relación con la esfera del ejercicio médico como profesión, como en el ámbito de la salud pública- desafiaban la injerencia del poder político en la toma de decisiones sanitarias. En este sentido, los biomédicos sostenían la necesidad de demarcar más claramente las atribuciones administrativas y las de injerencia técnica, debiendo ser estas últimas privativas de la corporación biomédica (BELMARTINO, 1988). No obstante, esta posición reglamentarista que se consolida desde las disposiciones estatales, tampoco termina construyendo un Estado con una presencia fuerte en el sector salud⁸. Como consigna Belmartino (2005), esto se desprende de las características que asumió la universalización restringida de la cobertura de las obras sociales para los asalariados, de la mano de la gestión sindical. Al obtener las obras sociales la autonomía para financiar los servicios de salud en beneficio del sector laboral representado, se inicia un proceso de fragmentación y descentralización de recursos, que incide en una pérdida de la capacidad institucional y organizacional del Estado, sobre todo respecto de la red hospitalaria. Al mismo tiempo, al asumir el rol de intermediarias, las obras sociales se ven obligadas a recurrir al subsector privado del sistema de salud argentino para la atención efectiva de sus afiliados: los prestadores de servicios de salud. Esto termina jugando -de manera paradójica si se quiere- un papel decisivo en el crecimiento del sector privado de salud, marcando la consolidación de su capacidad de agencia hacia finales del s. XX (GRASSI, 1994⁹). Sin dudas estos factores de cambio no van a poner en cuestión el reconocimiento de la hegemonía de la biomedicina a nivel de las instituciones oficiales. En este sentido, en 1967 se elabora la última reglamentación sobre el ejercicio ilegal de la medicina, de fuerte control sobre prácticas no reconocidas desde el campo biomédico, que se mantiene casi sin cambios hasta nuestros días. No obstante, sí es posible postular la hipótesis que sostiene que el impacto de las reformas neoliberales en Argentina, se traduce en una serie de reconfiguraciones que impactan en las condiciones de ejercicio de la práctica profesional biomédica. Incidiendo en la percepción y uso que distintos sectores de la sociedad tendrán de la misma en virtud de la emergencia de nuevos actores en el sector, como el empresarial.

Siguiendo el planteo realizado por Fidalgo (2009) el neoliberalismo, en tanto doctrina, cuestiona los principios del Estado de bienestar, denunciando cuestiones como el déficit, la ineficiencia y los problemas de gobernabilidad. A partir de la década de 1970, a partir de la crisis del patrón de acumulación capitalista, el relato de verdad construido desde el discurso neoliberal pasa a ser capitalizado

desde los organismos financieros internacionales. En virtud de la situación apremiante que atraviesan en términos económicos y sociales, así como las necesidades de acceder al sistema internacional de créditos, los países de América Latina se ven constreñidos a aplicar las fórmulas neoliberales, cuya médula espinal se encuentra en el imperativo del ajuste estructural. En este contexto, se plantea la exigencia de cambios sectoriales, entre los cuales se induce a una reforma profunda del sistema de salud (FIDALGO, 2009). Para el caso argentino, estas exigencias se hacen efectivas desde la década de 1990, generando transformaciones en los tres subsectores del sistema sanitario: 1) en el subsector público, se registra la descentralización de la gestión hospitalaria, acompañada por la creación gradual de un sector de atención primaria orientada a racionalizar el hospital público para la población de bajos recursos, 2) en el de la seguridad social, se inicia la desregulación de la afiliación a las obras sociales, y 3) en el privado, se produce la expansión del seguro médico privado (Fidalgo, 2009). Como señala Belmartino (1999), el impacto de esta reestructuración se debe a que opera una redefinición de la trama institucional con capacidad para establecer las reglas de juego en el sector salud. Trama a partir de la cual se delinean los ámbitos de injerencia de los distintos actores en la organización del sistema de salud (BELMARTINO, 1999).

Evidentemente, no pretendo agotar aquí la complejidad de este tema, lo que excede nuestros objetivos. No obstante, lo antedicho es de relevancia para el análisis de la configuración actual del espacio social de la salud y el cuidado. En primer término, pone de manifiesto el modo en que las transformaciones políticas y económicas asociadas al neoliberalismo, impactan en el campo de ejercicio de la profesión biomédica, redefiniendo la posición y el peso relativo de los profesionales biomédicos frente a otros actores sociales del sector. Retomando a Belmartino (1999), esto se vincula con el debilitamiento de la tradicional autonomía de las asociaciones biomédicas en el control de las condiciones de su práctica, sobre todo cuando se define el nuevo esquema de concentración de servicios en grandes organizaciones empresarias¹⁰. Esta situación afecta a los biomédicos, impactando en la estabilidad laboral y la puja por los salarios. Asimismo, involucra una subordinación de las decisiones sobre tratamientos, sea ante políticas de limitación de tiempos y costos de atención diseñadas por gerentes no biomédicos, o bien ante incentivos o restricciones orientadas a influenciar su conducta prescriptiva (poniendo en un lugar central a otro gran grupo de poder: las farmacéuticas) (BELMARTINO, 1999). La emergencia de nuevas formas de gestión modeladas a partir de los métodos empresariales, supone la redefinición de las relaciones contractuales entre los proveedores de servicios y los pacientes, devenidos en este contexto en clientes/consumidores.

B) NUEVOS SIGNIFICADOS SOBRE LOS PROCESOS DE SALUD-ENFERMEDAD-ATENCIÓN Y CUIDADO

En lo que hace a los cambios que se operan hacia finales del s. XX, cabe señalar las transformaciones registradas en el terreno de la gestión de la salud pública, donde la producción de discursos y estrategias buscan ampliar el paradigma de atención biomédico. En particular, esta ampliación se expresa en la construcción retórica del bien salud, que va a generar como una de sus consecuencias una reconfiguración del modo en que la medicina científica y las no-reconocidas como tales deben articularse en el campo oficial. Lo antedicho adquiere especial visibilidad en el plano formal de las normativas sanitarias, sobre todo en los documentos de las agencias internacionales que se constituyen -desde la década de 1980- en agentes activos de esta tendencia discursiva global. Aquí, se destaca el papel jugado por la OMS, en cuyos documentos quedan explicitados los contornos de la relación biomedicina y terapias no-convencionales que rige en este contexto. Este organismo recomienda instaurar en los sistemas de salud una lógica de atención donde las medicinas tradicionales de cada país, así como las consideradas "alternativas y complementarias", puedan ser incluidas -sobre todo en poblaciones pobres- aunque fijando criterios universales de eficacia, calidad y seguridad (OMS, 2002). Este cambio de perspectiva respecto de las terapéuticas no-biomédicas se inscribe, a su vez, en un redimensionamiento teórico de la salud (TESTA, 2006), expresado en la definición que se delinea sobre la misma desde la OMS -"la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades" (OMS, 2002).

Claro está que este vuelco no se gesta en el vacío, sino que se articula con las recomposiciones político-económicas de las relaciones entre sociedad y Estado ya mencionadas. Retomando lo señalado por Paim (1998), las elaboraciones que postulan la necesidad de introducir un nuevo paradigma de atención, deben pensarse como parte de la constatación de una crisis de salud pública que comienza a evidenciarse a fines de la década del noventa. Esta crisis responde al fracaso de las estrategias sanitarias promovidas -por estos mismos organismos, en particular la OMS- de acuerdo a los cánones esgrimidos desde el paradigma neoliberal. Principalmente, estas estrategias tuvieron como soporte ideológico y técnico el desarrollo de sistemas simplificados de asistencia orientados selectivamente a las poblaciones más vulnerables, para lograr así la extensión de la cobertura de servicios de salud. La inviabilidad de estos modelos de intervención selectiva impulsan, entonces, a una reconversión de las bases doctrinarias para la gestión sanitaria, generándose alternativas discursivas en torno a quiénes, cómo y en qué circunstancias deben ser contemplados como objetos de intervención. Estos discursos esgrimidos en el terreno político-institucional se articulan, a su vez,

con los planteos postulados desde las ciencias sociales. En Latinoamérica, cabe mencionar el movimiento de la Salud Colectiva. Paim (1998, p. 308) lo definen desde una doble acepción. Por un lado, como un campo científico donde se producen saberes y conocimientos acerca del objeto "salud" y donde operan distintas disciplinas que lo contemplan bajo diferentes ángulos. Y, por otro, es considerado como un ámbito de prácticas, donde se reconocen las acciones desarrolladas en diferentes organizaciones e instituciones, incluyendo a diferentes agentes (especializados o no) dentro y fuera del espacio convencionalmente reconocido como "sector salud". Los autores destacan que las reelaboraciones teórico-epistemológicas del concepto enfatizan la dimensión de la salud colectiva en tanto campo interdisciplinar y no propiamente como disciplina biomédica. A su vez, también vale mencionar los discursos académicos gestados en torno a la integralidad e interdisciplinariedad del cuidado desarrollada principalmente desde Brasil (PINHEIRO y MATTOS, 2005; TESSER y LUZ, 2008). Según Ghizoni (2010), uno de los puntos de discusión de este enfoque consiste en el principio de no reducir al sujeto de intervención a su dolencia sino, más bien, considerar la dimensión intersubjetiva de la construcción del proceso de salud-enfermedad-cuidado. A su vez, los autores enfatizan la necesidad de contemplar los condicionantes biológicos, psicológicos, sociales y culturales como dimensiones interdependientes e indisociables. Por último, si bien la integralidad constituye ante todo un atributo de las prácticas cotidianas en salud, su recuperación desde el ámbito gubernamental se constituye en un desafío para las sociedades contemporáneas (GHIZONI, 2010).

C) AGENTES SOCIALES NO-BIOMÉDICOS EN EL CAMPO DE LA SALUD ¿HACIA UNA RECONVERSIÓN DE LAS LÓGICAS DE CONTROL SOCIAL SOBRE LOS CUERPOS?

Las diferentes propuestas de reforma ya señaladas no tienen un impacto homogéneo en todos los contextos nacionales, siendo retomadas de modo diferencial en los distintos países que se tome como referencia. En lo que respecta a los países latinoamericanos, es interesante mencionar el caso de Brasil, donde en 2006 se aprobó la Política Nacional de Prácticas Integrativas y Complementares, inscrita en el Sistema Único de Salud (SUS), lo que dio lugar a un rico debate acerca de las potencialidades, límites y modos de mejorar la implementación de esta tendencia en las instituciones sanitarias oficiales. En Cuba, las denominadas por la OMS como medicinas alternativas y complementarias, se encuentran presentes en el plan de estudios de la carrera de medicina, mientras que en Perú el Estado ha destinado parte del presupuesto nacional a la creación de un organismo de investigación sobre las medicinas tradicionales del país (OMS, 2002). En Estados

Unidos, la investigación en este campo se encuentra liderada por el National Center for Complementary and Alternative Medicine (NCCAM), creado en 1999 y financiado por el gobierno federal en pos de generar evidencia científica sobre las prácticas no consideradas como parte integrante de la medicina científica. Al mismo tiempo, en Estados Unidos y en varios países industrializados (parte de Europa, Australia, Canadá e Israel, entre otros) diferentes abordajes terapéuticos no-ortodoxos han sido reconocidos e incorporados a los respectivos sistemas oficiales de atención de la salud. Aunque vale aclarar que los criterios propios de este proceso no son en modo alguno homogéneos. Esto supone desde la existencia de lógicas desde las cuales las medicinas no-convencionales son domesticadas (FADLON, 2005) de acuerdo a los parámetros biomédicos. Hasta la presencia de lógicas donde las medicinas alternativas y complementarias son incluidas en los distintos subsectores del sistema oficial en términos de igualdad con la biomedicina, como en el caso de China.

Como hemos ido delineando, estas posturas diferenciales exigen reconstruir analíticamente los entramados que se tejen tomando en cuenta el accionar de distintos agentes sociales, los que terminan configurando vías específicas de inserción de los abordajes médicos no-convencionales en ámbitos oficiales. Los criterios de regulación adoptados desde las instancias estatales en torno a las actividades que se proclaman como médicas en un sentido amplio del término se delinean, en este sentido, de acuerdo a las tramas institucionales que derivan de las alianzas, negociaciones, conflictos y competencias entablados por los agentes que participan en el campo de la salud. De acuerdo a esta lectura relacional, ya vimos que las capacidades de imponer sus propios intereses por parte de la profesión biomédica –sobre todo en torno a las prerrogativas respecto del sistema de servicios en el que se inserta- se vio afectada por la creciente injerencia de sectores empresariales que asumen la gestión del sector salud. A la vez que el Estado reconvierte su intervención desde el subsector público en pos de la aplicación de medidas focalizadas sobre grupos de riesgo. Asimismo, observamos el giro discursivo a favor de una ampliación paradigmática del modelo de atención oficial, que es vehiculizado desde otros sectores sociales que buscan incidir en las orientaciones que deben adoptar los sistemas oficiales –como los organismos internacionales y los teóricos de la Salud Pública-. No obstante, queda pendiente examinar la capacidad de imponer sus propios intereses por parte de los grupos que vehiculizan prácticas que no pertenecen al modelo biomédico de comprensión e intervención sobre el cuerpo. Es decir, los curadores que no se inscriben en la ortodoxia del campo.

Como afirma Bubello (2010) la incidencia de las estrategias desarrolladas por grupos marginales para defender su posición frente a los embates oficiales, tiene que ver con la capacidad de organizar asociaciones, de crear espacios de

sociabilidad, así como de articular un discurso apologético de sus prácticas y representaciones¹¹. Esto puede registrarse en diferentes casos a nivel internacional siendo, tal vez, un caso paradigmático el de la quiropraxia en Estados Unidos y Gran Bretaña. En relación con este último país, Cant y Sharma (1999) señalan que el reconocimiento oficial de esta disciplina en 1994 supone un largo proceso, donde la organización en términos asociativos (*British Chiropractic Association*), la estandarización de un cuerpo de conocimientos propio y la consecuente creación de un espacio de capacitación centralizado (*Anglo-European collage of Chiropractic*), las prácticas de *lobby* llevadas a cabo con el objetivo de lograr su registro como profesión médica en el contexto del *National Health Service*, además de la constatación por parte de las autoridades de que esa terapia constituía una de las profesiones de atención primaria más populares en el país con un promedio de “75.000 pacientes a la semana” (HMSO apud CANT y SHARMA, 1999, p. 141), conducen a que finalmente esta disciplina pase ser reconocida. Aunque lo hace formando parte del conjunto de carreras suplementarias que no llegan a constituirse en profesiones biomédicas en términos estrictos, como la enfermería o la odontología.

En el caso de Argentina, no es posible establecer un paralelismo que refleje un proceso de reconocimiento de la autonomía de grupos terapéuticos marginales en los términos planteados. Excepto en lo que respecta al ejercicio de la homeopatía, que obtiene su personería jurídica en 1940, aunque la batalla es emprendida por grupos de médicos diplomados dispuestos a asumir prácticas opuestas a los principios curativos, validatorios y legitimadores que habían estudiado en la Universidad (GONZALEZ KORZENIEWSKI, 2006). Para analizar la situación de las medicinas no-convencionales en el país, cabe remitirse a dos modalidades opuestas de inserción en ámbitos oficiales. En primer lugar, tomemos el caso de la acupuntura. De acuerdo con Freidin y Abrutzky (2010) esta disciplina ingresa al país en el marco de dos circuitos diferenciados: uno formal, representado por un pequeño grupo de médicos entrenados en Francia, que crean la Sociedad Argentina de Acupuntura (SAA) en el año 1955 e incursiona en el dictado de cursos en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires; y otro de índole informal, en el marco de la inmigración china y japonesa que se opera en el país a principios del s. XX –quienes en 1997 crean la Asociación de Acupuntores Chinos en Argentina (AACHA)-. A pesar de las búsquedas de reconocimiento de estos últimos, en el año 2008 el Ministerio de Salud de la Nación promulga una Resolución –nro 859- a partir de la cual la práctica de la acupuntura queda circunscripta a los profesionales de la salud regidos por la Ley 24.317 y decreto reglamentario, que regula el ejercicio profesional de los kinesiólogos y fisioterapeutas. En este contexto, la práctica de la acupuntura ingresa al sistema oficial de atención, en particular, en el contexto de hospitales de fondos públicos

como el Tornú, el Churruca y el Instituto de Oncología Ángel Roffo. En segundo lugar, la modalidad de ingreso de opciones terapéuticas no-convencionales en el sistema oficial, se limita a la presencia de estas opciones en los intersticios y márgenes del subsistema público u hospitalario. De este modo, se introducen en el entramado institucional a través de la figura del voluntariado en hospitales, la cual constituye una categoría lo suficientemente amplia y desdibujada como para habilitar la incursión de diferentes grupos de curadores, como fitoterapeutas, reikistas y reflexólogos, etc. Esta presencia se refuerza particularmente en áreas hospitalarias donde los biomédicos se encuentran más dispuestos a tolerar la presencia de legos y especialistas no-convencionales, como es el caso de las áreas de Cuidados Paliativos (LUXARDO, 2009). A su vez, los voluntarios ocupan un rol visible en el marco de talleres orientados a la comunidad en algunos hospitales públicos dependientes del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde se abren espacios para la práctica de yoga, bioenergética, *tai chi chuan*, cuencos tibetanos, así como también se oferta un curso de reflexología en uno de estos hospitales (SAIZAR., 2011). Cabe arriesgar que esta incorporación marginal y restringida, pone de manifiesto las barreras político-institucionales para el reconocimiento de prácticas de complementariedad terapéutica que llevan a cabo los legos en el nivel de su vida cotidiana. De este modo, la mayoría de las prácticas aquí mencionadas quedan supeditadas a su utilización como prácticas de consumo, es decir, si se recurre a ellas en institutos o consultorios privados.

Para complementar este breve bosquejo del estado de situación de las medicinas no-convencionales en la actualidad, es preciso mencionar que, en el plano legislativo, la promulgación de leyes para la incorporación de este tipo de abordajes terapéuticos en Argentina es muy limitada. Entre ellas, se destaca un proyecto de índole municipal que fue aprobado a través de la Ordenanza 8155 (2006) y sanciona la creación de un Comité Asesor de Medicinas Tradicionales y Naturales en el ámbito de la Secretaría de Salud Pública de Rosario; y otro, de alcance nacional, que conserva su carácter de ante-proyecto de ley (S-1614/07). A su vez, el nivel de penetración de medicinas complementarias y alternativas en las instituciones de enseñanza universitaria es escaso y genera múltiples resistencias, no sólo al interior del campo biomédico –es decir, de sus asociaciones e instituciones- sino también del campo científico en general. Sirva como ejemplo de lo antedicho, la notoriedad que alcanzaron las declaraciones del epistemólogo y filósofo de la ciencia Mario Bunge en 2010, en ocasión de que la Universidad Nacional de Córdoba incluyera como una materia de posgrado en la Facultad de Medicina un curso sobre terapias alternativas y complementarias. Entre sus dichos, el filósofo afirmó que la mencionada Universidad debería volver a la Edad Media, debido a su decisión de incorporar la enseñanza de pseudociencias como la homeopatía, el ayurveda, y la medicina tradicional china. Debido a la polémica

desatada, sobre todo en virtud de que se planeaban incluir actividades prácticas, el curso fue cancelado antes de comenzar¹². Este acontecimiento, que adquiere relevancia en virtud de los pocos intentos de visibilizar las prácticas no-conventionales en espacios oficiales como los universitarios, habilita a arriesgar el carácter de verdadera pugna epistemológica que alcanza en Argentina la posibilidad misma de un debate en torno a si es posible incluir o no este tipo de terapias en el sistema de educación y de atención oficial sanitario. Este debate sobre la integralidad no forma parte de la agenda sanitaria en el corto plazo, a excepción de la formalización de la problemática intercultural en lo que refiere a la salud de los pueblos originarios, impulsada por la OPS desde 1993.

CONCLUSIONES

El presente trabajo tuvo como objetivo identificar algunas coordenadas de utilidad en pos de reconstruir las posiciones diferenciales en el sistema oficial de atención de la salud argentino de las hoy denominadas medicinas no-conventionales. Para ello, nos valimos de una perspectiva conceptual relacional, capaz de permitirnos identificar los distintos agentes sociales que juegan un rol relevante en estos procesos, así como también observar los equilibrios de fuerza que se establecen entre ellos en cada momento histórico. Recapitulando, puede aseverarse que el s. XX se encuentra atravesado por un proceso en el que las correlaciones de fuerza entre los distintos agentes sociales con injerencia en la esfera del arte de curar –asociadas, además, a procesos económicos, políticos, sociales y culturales específicos- habilitaron a la constitución de una esfera médica “oficial” en que ciertos actores sociales pertenecientes al ámbito de la biomedicina lograron (aunque no sin dificultades) un estatuto profesional privilegiado. En contrapartida, el período contemporáneo se encuentra atravesado por procesos que generan una apertura relativa de los sistemas oficiales a nivel mundial hacia opciones de cuidado sistemáticamente excluidas en el período anterior. No obstante, en Argentina no se registra esta apertura, si bien desde distintos ámbitos de la sociedad civil se registra una marcada emergencia de prácticas y discursos a favor de la eficacia de este tipo de terapéuticas y, en consecuencia, a favor de la complementariedad terapéutica de estas opciones con la biomedicina. Cabe continuar en esta línea relacional las indagaciones sobre los condicionantes políticos, institucionales y epistemológicos que contribuyen a definir esta postura en nuestro país.

NOTAS

*Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Licenciada en Sociología (UBA)

marianabordes@yahoo.com.ar, Universidad de Buenos Aires – Centro Argentino de Etnología Americana. Av. de Mayo 1437 1º A. CP: 1085. Buenos Aires- Argentina.

¹ Como señala el autor, las características del modelo médico hegemónico se pueden sintetizar de la siguiente manera: biologicismo, ahistoricidad, asociabilidad, aculturalismo, individualismo, eficacia pragmática, orientación curativa, relación médico-paciente asimétrica y subordinada, exclusión del saber del paciente, profesionalización formalizada, identificación ideológica con la racionalidad científica, la salud-enfermedad como mercancía, tendencia a la medicalización de los problemas, tendencia a la escisión entre teoría y práctica (MENENDEZ, 2004, p. 24).

² Retomando a Idoyaga Molina (2002), estas creencias españolas no remiten a saberes populares traídos desde la península ibérica, como se suele suponer. Antes bien, consisten en conocimientos de elite de físicos y médicos bajomedievales, quienes empleaban amuletos, reliquias, imágenes, y rituales católicos como parte integrante de la terapéutica oficial.

³ González Leandri (1998) también menciona los conflictos que surgen entre distintos estratos socioeconómicos (médicos notables, los aspirantes a la elite, y los pertenecientes a estamentos más bajos). Ya avanzado el s. XX, las tensiones involucraron también el establecimiento de jerarquías entre distintas ocupaciones (enfermeras, parteras), y especialidades (kinesiólogos, anestesiastas).

⁴ Bubello (2010, p.101) señala el modo en que la ley 2829 de 1891 busca reprimir el “ejercicio ilegal de la medicina”, aunque no termina de definir qué prácticas constituyen ese ejercicio. No se realizan especificaciones sobre cobro de honorarios, y no se distinguen terapéuticas tan disímiles como la imposición de manos o la cura de palabra (que no implican riesgo de muerte), y el suministro de remedios, purgas, vomitivos, o técnicas de intervención sobre el cuerpo (como las sangrías y cirugías).

⁵ En Argentina, la ley Sáenz Peña de 1912 habilita a una apertura republicana y democrática restringida, a través del derecho al voto a los argentinos nativos masculinos mayores de 18 años.

⁶ El autor menciona por ejemplo el artículo 19 del decreto 6.216 (1944), donde se proclama la prohibición de prometer la curación de cualquier enfermedad incurable, anunciar efectos infalibles de cualquier agente terapéutico, o prometer el alivio a través de procedimientos secretos o misteriosos. Por ejemplo, en 1936 se define el ejercicio ilegal de la medicina a cualquiera sin título habilitante que aplique, administre o prescriba medicamentos, drogas, lentes para anteojos, aparatos correctivos o curativos, hierbas, aguas o cualquier método o agente destinado al tratamiento de enfermedades o conservación de la salud, aún a título gratuito (BUBELLO, 2010, p. 142).

⁷ Este modelo se caracterizaba por tres rasgos: 1) una concepción del desarrollo vinculada a la etapa de sustitución de importaciones y una estrategia mercado-internista, 2) la asunción por

parte del Estado de un rol como agente y productor de la cohesión social (principalmente a través del gasto público) y 3) una tendencia a la homogeneidad social, visible en la incorporación de parte importante de la clase trabajadora y la expansión de las clases medias asalariadas (SVAMPA, 2005, p. 21).

⁸ Aquí, retomo las palabras delineadas por Susana Belmartino (1998, p. 257), donde explicita que la presencia del Estado ha sido tradicionalmente débil en lo que hace a la organización del sistema de servicios de salud, en la medida en que permitió la consolidación de instituciones moldeadas de acuerdo a fuertes intereses corporativos (los sindicalistas primero y, luego, los privados).

⁹ Es interesante retomar a Fidalgo (2009, p. 90) en tanto enfatiza que la presencia del capital privado en salud no es atribuible en forma exclusiva a las políticas neoliberales. Sino que, más bien, contribuyen a la “consolidación” del mercado de salud durante ese período (más que a su aparición).

¹⁰ A su vez la autora sostiene, al menos a modo de hipótesis, que este debilitamiento no sólo remite al lugar del médico ante las empresas prestadoras de servicios de salud, sino que también se extiende ante los organismos estatales de concertación, como la Administración Nacional del Seguro de Salud –ANSSAL– (BELMARTINO, 1998, p. 147).

¹¹ Si bien el autor hace referencia a la actitud estatal frente al abigarrado campo de las prácticas esotéricas –que, en su estudio, incluye tanto prácticas terapéuticas como el curanderismo, como grupos religiosos, por ejemplo, los relativos al espiritismo– el planteo citado en el texto es aplicable al tema que nos ocupa.

¹² Ver el sitio Web del periódico La Voz del Interior <http://www.lavoz.com.ar/content/la-unc-suspension-los-cursos>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELMARTINO, S., C. BLOCH, PERSELLO, A. y M. CARNINO. **Corporación médica y poder en salud**. Argentina 1920-1945. Buenos Aires: OPS, 1988.

BELMARTINO, S. **Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina**. ¿quién será el árbitro?. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1999.

BELMARTINO, S. **La atención médica argentina en el siglo XX**. Instituciones y procesos. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005.

BOURDIEU, P. **Meditaciones Pascalianas**. Barcelona: Anagrama, 1997.

BUBELLO, J. **Historia del esoterismo en Argentina**. Buenos Aires: Biblos, 2010.

CANT, S. y SHARMA, U. **A new medical pluralism? Alternative medicine, doctors, patients and the state**. Londres: Routledge, 1999.

DI LISCIA, M. S. **Saberes, terapias y prácticas médicas en Argentina (1750-1910)**, Madrid: CSIC, 2005.

FADLON, J. **Negotiating the holistic turn: the domestication of alternative medicine**. Albany, NY: State University of New York, 2005.

FIDALGO, M. **Adiós al derecho a la salud**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2009.

FREIDIN, B. y R. ABRUTZKY. Transitando los mundos terapéuticos de la acupuntura en Buenos Aires: perspectivas y experiencias de los usuarios, **Documento de Trabajo 54**, IIGG-FCS-UBA, 2010.

FREIDSON, E. **The profession of medicine**. Nueva York: Dodd, Mead, 1970.

GHIZIONI, A.; ARRUDA, M. y Ch. TESSER. A integralidade na visão dos fisioterapeutas de um município de médio porte, **Interface**, vol.14, núm. 35, 2010.

GONZALEZ KORZENIEWSKI, M., SALVIA V. y A. GONZALEZ. La construcción de legitimidad a través de una revista. Lucha por el reconocimiento jurídico de la homeopatía en Buenos Aires (1933-1940), **Question**, vol. 1, No 10, 2006.

GONZALEZ LEANDRI, R. Asociacionismo y representación de intereses médicos en Buenos Aires (1852-1880), **Asclepio**, vol. 50, núm. 2, 1998.

GRASSI, E., S. HITZE y M.R. NEUFELD. **Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 1994.

IDOYAGA MOLINA, A. **Culturas, enfermedades y medicinas: reflexiones sobre la atención de la salud en contextos interculturales de Argentina**, Buenos Aires: Prensa del IUNA, 2002.

LUXARDO, N. Límites y alcances de la complementariedad terapéutica en el final de la vida. La perspectiva de los pacientes, **53 Congreso Internacional de Americanistas**, México DF, 2009.

MENENDEZ, E. Modelos de atención de los padecimientos: de exclusiones teóricas y articulaciones prácticas. En: SPINELLI, H. (coord.) **Salud Colectiva. Cultura, Instituciones y Subjetividad**. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2004.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD Estrategia de la OMS sobre medicina tradicional (2002-2005). Disponible en: <http://apps.who.int/medicinedocs/es/d/Js2299s/>. 2002.

PAIM, J. y N. ALMEIDA FILHO. Saúde coletiva: uma nova saúde pública ou um campo aberto a novos paradigmas?, **Revista de Saúde Pública**, vol.32, n.4, 1998.

PINHEIRO, R. y R. A. MATTOS. **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde**. 3.ed. Rio de Janeiro: UERJ/Abrasco, 2001.

SAIZAR, M., BORDES M. y M. SARUDIANSKY. El cuidado en los márgenes. Nuevas formas de voluntariado en el contexto del Estado postsocial. En: M. B. LLORENTE (comp.) **Transformaciones del Estado Social**. Perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2011.

SALVATORE, R. Sobre el surgimiento del Estado médico legal en Argentina (1890-1940), **Estudio Sociales**, año XI, vol.20, 2001.

SURIANO, J. Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en la Argentina. En J. SURIANO (comp.) **La cuestión social en Argentina**. 1870-1943. Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2000.

SVAMPA, M. **La sociedad excluyente**. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires: Taurus, 2005.

TESSER, Ch. y M. LUZ. Racionalidades médicas e integralidade, en **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 13, n. 1, p. 195- 206, 2008.

TESTA, M. **Pensar en salud**. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2006.

Artigo recebido para publicação em 30 de julho de 2012.



1. A Revista Tempo da Ciência publica textos inéditos que são submetidos, em primeira instância, à avaliação do Conselho Editorial, que verifica o ineditismo dos textos, analisa a pertinência dos mesmos e seu enquadramento na política editorial e no perfil da revista.
2. A análise do mérito é realizada por dois pareceristas ad hoc, componentes do Conselho Consultivo, especialistas no tema. Em caso de discordância entre os dois pareceres, uma terceira avaliação é solicitada. Neste processo é preservada a identidade dos autores e dos pareceristas. Os artigos não aceitos receberão um parecer científico com a justificativa da recusa.
3. O Conselho Editorial se reserva o direito de enviar um parecer pedindo ao autor que modifique ou reelabore seu trabalho, total ou parcialmente, sem que isto configure o compromisso com a aceitação final do trabalho para a publicação.
4. Os textos devem ser enviados ao Conselho Editorial da Revista Tempo da Ciência, somente em formato digital, padrão *Word for Windows* ou compatível, no seguinte endereço eletrônico: revistatempodaciencia@yahoo.com.br.
5. Na capa de cada trabalho deve constar:
 - a) o título do trabalho,
 - b) o nome do autor,
 - c) a filiação institucional e a titulação do autor,
 - d) o endereço eletrônico, e
 - e) o endereço para correspondência do autor.

6. Os autores que tiverem seus trabalhos aceitos receberão, gratuitamente, 5 exemplares da Revista em que seu artigo foi publicado.

7. Com a publicação dos originais, o autor cede automaticamente à Revista os direitos autorais de seu texto.

1. Os artigos ou ensaios devem ter no máximo 10.000 palavras e seguir a seguinte estrutura: Título, Resumo (máximo 15 linhas) e palavras-chave (máximo 01 linha) em português e em inglês (Abstract e Keywords), Corpo do Texto, Notas e Referências Bibliográficas.
2. As resenhas, de publicações recentes (3 anos), devem ter no máximo 3.000 palavras e apresentar a seguinte estrutura: Título da Resenha, Referência bibliográfica da obra resenhada e Corpo do texto.
3. Padrões utilizados ao longo do texto:
 - 3.1. Páginas tamanho A4, com margem superior 2,5cm; inferior 2cm; direita e esquerda 2cm.
 - 3.2. Letra do texto: Fonte Time New Roman 12.
 - 3.3. Títulos primários em caixa alta e negritados, os subtítulos secundários em caixa alta;
 - 3.4 O texto deve ser corrido, sem a utilização de espaços entre os parágrafos, a tabulação (tecla Tab) no início dos parágrafos deve ser de 1,25 cm, o espaço entre as linhas deve ser o simples.
 - 3.5 As citações textuais no corpo do texto devem seguir o padrão NOME, DATA, PÁGINA, ex.: De acordo com Fernandes (2005, p.149)
“.....” ou “.....”(FERNANDES, 2005, p. 149), estas

citações textuais deverão obrigatoriamente vir entre aspas. Para as citações indiretas o padrão é NOME DATA, ex.: De acordo com Fernandes (2005) ou (FERNANDES, 2005).

3.6 Não use notas de rodapé para citações.

3.7 As citações maiores de 5 linhas devem estar separadas do corpo do texto, em espaço simples e com fonte Times New Roman II.

3.8 O nome dos artigos, livros, ensaios, teses dissertações ou capítulos de livros, citados no corpo do texto, devem estar entre aspas e sem itálico.

3.9 As palavras em outra língua devem estar em itálico

3.10 Não use sublinhado.

3.11 Notas explicativas devem vir no final do texto, devidamente numeradas.

4. Padrões utilizados para referências ao final do texto.

4.1 Livros

BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 9º ed., Campinas: Papirus, 2007.

4.2 Capítulos de livros

MARTINEZ, H. L. Função e conteúdo na filosofia do primeiro Wittgenstein. In. PEREZ, D. O. **Ensaio de filosofia moderna e contemporânea**. Cascavel: Edunioeste, 1999.

4.3 Artigos de Revista

PORTELA. L. C. Y. Conhecimento e interesse. O problema da emancipação. **Revista Tempo da Ciência**, n.2 v.1, pp. 73-83, 1994.

EXPEDIENTE

Criada em 1994, a revista Tempo da Ciência é uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Sociais da UNIOESTE/Campus de Toledo/PR.

Tempo da Ciência tem como objetivo fomentar o debate acadêmico de temas relevantes das Ciências Sociais.

Publica dossiês temáticos, com prazos definidos para o envio das submissões, além de uma seção livre de artigos e uma de resenhas, ambas com fluxo contínuo. As contribuições à revista Tempo da Ciência devem ser inéditas e podem ser apresentadas em Português e Espanhol.

As avaliações são realizadas por pelo menos dois pareceristas ad hoc, especialistas no tema.

MISSÃO: A Revista Tempo da Ciência tem por missão estimular e difundir a produção científica nas temáticas pertinentes às Ciências Sociais.

CRITÉRIO DE PUBLICIDADE: A revista Tempo da Ciência não é comercializada e oferece acesso livre e integral ao seu conteúdo. Sua política segue o princípio de levar gratuitamente o conhecimento científico ao público, democratizando o acesso ao saber.

DISTRIBUIÇÃO: A revista Tempo da Ciência, em seu formato impresso, é distribuída como permuta aos Programas de Pós-Graduação da área, bibliotecas e instituições de ensino superior em geral. Em seu formato digital, pode ser acessada livremente através do endereço eletrônico: www.unioeste.br/pos/cienciassociais

ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA

Revista Tempo da Ciência

Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE – Núcleo de Documentação Informação e Pesquisa – NDP.

Rua da Faculdade, 645 – Jardim La Salle

85.903-000 / Toledo – Paraná .

E-mail: revistatempodaciencia@yahoo.com.br

ENDEREÇO PARA PERMUTA

Biblioteca Universitária

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE

Rua da Faculdade, 645 – Jardim La Salle

85.903-000 / Toledo – Paraná

E-mail: bibtoledo@unioeste.br

CCHS - CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

NDP - NÚCLEO DE DOCUMENTAÇÃO,
INFORMAÇÃO E PESQUISA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
STRICTO SENSU EM CIÊNCIAS SOCIAIS.
LINHAS DE PESQUISA: CULTURA,
FRONTEIRAS E IDENTIDADES;
DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATU*
SENSU EM PLANEJAMENTO, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATU*
SENSU EM PLANEJAMENTO MUNICIPAL
E POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
LATU SENSU EM GESTÃO E
AÇÕES CULTURAIS



GRÁFICA UNIVERSITÁRIA

Diretor:

Helio Augustinho Zenati

Assistente Administrativa:

Laurenice Veloso

Criação e Diagramação:

Antonio da Silva Junior

André Crepaldi

Bruna Patrícia da Luz Santos

Impressão:

Gilmar Rodrigues de Oliveira

Izidoro Barabasz

Acabamento:

Danielly dos Santos Lima

Gentil David Teixeira

Marizelda Webber

Vera Müller



